

4

A Implementação do PENDez na perspectiva analítica e metodológica da burocracia de nível de rua e da burocracia de nível médio

Como visto na Introdução, esta tese toma como referência estudos anteriores acerca das políticas educacionais cearenses, particularmente o PENDez. Com esse suporte, busca-se avançar no entendimento do funcionamento desta política. Especificamente, seu objetivo principal é compreender como ocorre o processo de implementação do PENDez em quatro pares de escolas parceiras, através da percepção e atuação dos agentes burocráticos. Nessa intenção, pretende-se contribuir para preencher parte da lacuna existente em torno dos estudos de políticas públicas educacionais que incluem novos atores e novos modelos analíticos.

Entre esses atores, a tese destaca o papel das burocracias educacionais na implementação do PENDez. Enfatiza as relações estabelecidas entre as escolas parceiras e o grau de discricionariedade dos atores envolvidos nessa parceria. Também discute as influências da política nas ações e percepções dos agentes burocráticos (professores, coordenadores, diretores e gerentes do Paic) e, ainda, a influência destes agentes no desenho da própria política.

Complementarmente, os objetivos secundários envolvem a compreensão:

- a) da formulação da política (por meio da análise de leis, portarias e decretos relacionados ao Prêmio) e da sua adaptação pelas burocracias locais às circunstâncias e contextos particulares das secretarias e escolas participantes da pesquisa;
- b) da organização do aparato administrativo responsável pela implementação das normas que estruturam o PENDez (Crede, Cecom, Secretarias Municipais e Escolas), o que envolve as formas de divulgação e de convencimento utilizadas para gerar conformidade ao Prêmio e as percepções que os atores têm a respeito do grau de alinhamento de suas práticas à política. E, muito particularmente, a caracterização dos espaços locais de implementação e de atuação das burocracias implementadoras, isto é, das escolas parceiras;

c) da cadeia e do perfil dos atores que exercem o poder de transformar e influenciar as políticas públicas, de uma lado, particularmente dos chamados Burocratas de Médio Escalão (diretores escolares, coordenadores pedagógicos e gerentes do Paic), atores responsáveis tanto pela formulação das operações e processos de implementação como pela coordenação da implementação e, de outro lado, dos denominados Burocratas de Nível de Rua (professores), responsáveis pela entrega da política a seus beneficiários diretos (estudantes);

d) das ideias, valores e percepções dos atores dos diferentes níveis burocráticos diretamente envolvidos com a implementação da política (diretores, coordenadores, gerentes do Paic e professores) que influenciam sua atuação.

Este conjunto de objetivos foi traçado em diálogo com a literatura recente sobre políticas públicas no Brasil. Neste campo, Lotta (2015) constata a pouca importância dada pelos pesquisadores da área para a fase da implementação. Nesse contexto, a autora aponta para a lacuna existente nos estudos empíricos sobre essa fase da política e identifica duas abordagens que agregam novas dimensões à análise de políticas públicas. A primeira busca compreender a implementação como um processo de interação que acontece entre os diversos atores envolvidos na política; a segunda enfatiza os valores e referências desses atores e como eles se revelam através da discricionariedade exercida na implementação da política.

A implementação de políticas públicas é definida por Lotta (2015, p.93) como “a interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas”. Nesse sentido, “as dinâmicas políticas são o resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes”. Assim, a autora considera que “as políticas são implementadas pela burocracia em interação, ou seja, não há mais apenas um agente responsável por todo o processo, mas um sistema” (LOTTA, 2015, p.93).

Com base em estudos de diversos autores, como Hill (2003), Marques (2003) e Arretche (2001), entre outros, Lotta ressalta alguns elementos que podem ser usados como perspectivas analíticas no estudo de políticas públicas:

- a) Olhar para a implementação como interação, considerando os diversos atores e fatores que impactam na construção das ações de execução das políticas públicas.
- b) Olhar para os diversos valores e referenciais em jogo na interação entre os atores e para a influência dos fatores sobre a construção das ações;
- c) Olhar para a discricionariedade dos burocratas, considerando o que eles levam em conta para a construção de suas ações e como os diversos fatores e relações influenciam no exercício da discricionariedade. (LOTTA, 2015, p.194).

Levando em consideração o apontado por Lotta (2015), pretendemos identificar e analisar o PENDez, olhando a implementação da política como um processo de interação, assim como a influência dos valores, ideias sobre a autonomia e discricionariedade dos agentes. Lotta e Santiago (2017), se referenciam em Hupe (2015), para lembrar que a literatura recomenda a diferenciação entre o exercício da discricionariedade, entendida “enquanto ação relacionada à variação de comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os burocratas interpretam as regras e implementam políticas públicas” e a existência do espaço de discricionariedade – “entendida como uma liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática, ou seja, como um elemento contratual” (LOTTA E SANTIAGO, 2017, p.25).

Ou seja, o exercício da discricionariedade dos burocratas é definido pela autora como “resultado da interação que eles exercem tanto entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, quanto aos procedimentos, às restrições, às estruturas, aos incentivos, aos encorajamentos e às proibições” (LOTTA, 2015, p.93). O exercício da discricionariedade é inevitável e necessário, na visão de). Ele considera que as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos, por isso “o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que a organização se amolde à realidade, funcione e atenda às pessoas” (OLIVEIRA, 2012, p.1556).

Investigar a discricionariedade na atuação dos burocratas, na percepção de Freire, Viana e Palotti (2015, p.94), “é compreender que, ainda que as normas e os

procedimentos institucionais possam moldar a sua ação, esse ator ainda possui autonomia para interpretá-los e aplicá-los no processo de implementação”.

As decisões tomadas pelos implementadores têm sido abordadas pela literatura, “como exercício de sua discricionariedade, considerando que esses agentes têm grande impacto sobre as políticas públicas implementadas devido à autonomia que possuem no momento da implementação” (LOTTA, 2015, p.27). A autora ainda ressalta que essa discricionariedade passa a ser vista “não apenas como uma evidência empírica, mas quase como um ideal normativo, na medida em que fica comprovada a importância da autonomia para o reconhecimento da realidade na implementação das políticas públicas” (LOTTA, 2015, p.28).

Lotta e Santiago (2017) procuram demarcar as especificidades e a distinção entre os conceitos de discricionariedade e de autonomia. Para as autoras, embora o conceito de autonomia e discricionariedade se confundam com frequência, é importante reconhecer que se trata de conceitos que orientam os estudos em sentidos diferentes: “enquanto os estudos da discricionariedade têm como foco maior a compreensão da variação das ações e comportamentos dos indivíduos, os estudos da autonomia têm buscado compreender mais o impacto das ações, focando em seu poder de influência e nas mudanças que gera. Mas o que diferencia, de fato, a autonomia da discricionariedade da burocracia, é que, no caso

da discricionariedade, a explicação de comportamentos variados é associada a aspectos organizacionais, como regras existentes e ao espaço organizacional dado; e a questões individuais, como preferências, valores, projetos políticos e inserção social. Já no conceito de autonomia, regras e condições organizacionais são compreendidas como *recursos* que possibilitam ou limitam a influência da ação do burocrata; da mesma forma que características do ator, como suas capacidades e seu reconhecimento, são analisadas como elementos que podem fornecer-lhe poder de influência. (LOTTA E SANTIAGO, 2017, p. 24).

Seja pela autonomia, seja pela discricionariedade relacionadas às burocracias, o fato é que a atuação desses agentes é fundamental para se compreender o processo e os resultados da implementação das políticas.

Segundo Lotta e Pavez (2009, p. 6), “ao longo deste processo de formulação e implementação, a política pública vai passando por uma cadeia de atores que transformam, adaptam, interpretam e criam novas regras que vão

transformando as políticas centralmente definidas”. Estas várias transformações, segundo as mesmas autoras, “para além da ideia de erros ou interesses escusos dos atores, são consequência do próprio processo que liga a formulação à implementação” (LOTTA E PAVEZ, 2009, p.6).

Entre o processo de formulação, em nível federal, estadual ou municipal e a implementação local há uma extensa cadeia de atores. Estes exercem o poder de transformar e influenciar as políticas públicas. De forma geral, Lotta e Pavez (2009) distinguem diversas classes de atores: os atores responsáveis pela formulação de regras e normas gerais - Burocratas de Alto Escalão; os responsáveis pela formulação das operações e processos de implementação, os atores responsáveis por coordenarem a implementação - Burocratas de Médio Escalão e, por fim, os atores responsáveis por implementarem a política pública, denominados de Burocratas de Nível de Rua.

Dessa forma, as autoras acreditam, que a cadeia entre a formulação e a implementação das políticas é um fenômeno multiplexo. São ciclos que ocorrem em distintos níveis. Cada um desses níveis administrativos e burocráticos constitui em si um locus de formulação e implementação. Desta forma, a política é traduzida e adequada de acordo com os próprios recursos, linguagens, interações e referenciais da comunidade de profissionais alocados nestas esferas (LOTTA E PAVEZ, 2009, p.7).

Qualquer processo de análise e avaliação de políticas públicas, na visão das autoras, “deveria olhar para o que de fato acontece na implementação a fim de compreender como os programas são realizados e quais são seus resultados reais” (LOTTA E PAVEZ, 2009, p.7).

Acreditamos que olhar para a implementação das políticas públicas, nessa perspectiva analítica, significa levar em consideração como as relações entre os diversos agentes, nos diferentes contextos de ação, são capazes de influenciar os resultados de uma determinada política, de forma positiva ou negativa. Isto pode nos ajudar a compreender os diferentes resultados de uma mesma política, que em alguns contextos é exitosa e em outros não consegue obter o mesmo resultado, como é o caso da política investigada nessa pesquisa, o PENDez.

Oliveira (2012, p.1552) reforça esta perspectiva quando considera que “a relação entre implementação das políticas, organização e burocracia é relevante

para o debate acadêmico e público porque ela ilumina a face de um problema crucial: o porquê de políticas serem bem-sucedidas ou fracassarem”.

Diversas pesquisas apontam para o resultado positivo do Prêmio Escola Nota Dez na melhora do desempenho dos alunos, nas séries iniciais das escolas participantes dessa política (COELHO, 2013; OLIVEIRA, 2016; CARNEIRO, IRFI, 2014). Levando em conta esses estudos prévios, pretendemos avançar na investigação a respeito da ação e da percepção dos Burocratas de Médio Escalão (BME) e dos Burocratas de Nível de Rua (BNR) sobre o PENDez em uma pesquisa qualitativa desenvolvida em quatro pares de escolas parceiras, por meio de entrevista e análise de documentos.

Mais especificamente, investigamos a singularidade dessas instituições escolares, bem como de seus agentes, tomando como referência a literatura sobre BME e sobre BNR. No caso desta pesquisa, que toma como referência a organização burocrática educacional, o recorte da categoria BME abrange particularmente os diretores, coordenadores e gerentes municipais, que desempenham funções no nível das secretarias municipais de educação responsáveis pelas oito escolas selecionadas, enquanto a categoria BNR refere-se aos professores, que são quem entregam o PENDez a seus beneficiários mais diretos, ou seja, aos alunos.

Cavalcanti e Lotta (2015, p.13) definem essas duas categorias de burocratas como “um conjunto de atores relevantes na condução do processo de implementação de políticas públicas”. Eles são vistos como “o corpo permanente do Estado, isto é, atores não eleitos por voto popular, mas que desempenham papel central na condução dos assuntos públicos, sejam eles membros de carreiras ou não” (CAVALCANTE E LOTTA, 2015, p.13).

Tanto os Burocratas de Nível de Rua (BNR) como os Burocratas de Médio Escalão (BME) desempenham papéis fundamentais e distintos na implementação das políticas públicas. A importância dos BME está justamente em serem o elo entre o alto escalão e os BNR responsáveis pela execução das políticas na ponta do processo. No caso desta pesquisa, os BME (diretores, coordenadores e gerentes do Paic) são os principais responsáveis por fazer a intermediação entre as fases de formulação e implementação das políticas. Já os BNR são os agentes implementadores que lidam diretamente com os usuários das políticas. Nesse

estudo, os BNR estão representados pelos professores e sua atividade cotidiana com alunos e responsáveis.

Como afirmam Cavalcante e Lotta (2015, p.14), “o fato de estar no meio das estruturas organizacionais coloca a burocracia de médio escalão num limbo teórico, com poucos estudos que consigam, de fato, conceituá-la ou compreender seu perfil, atuação e importância nas políticas públicas”. Pires (2011, p.5) reconhece que, “os burocratas de nível médio estariam ‘espremidos’, tanto do ponto de vista prático (...), quanto do ponto de vista teórico, entre as abordagens que enfocam o alto escalão e aquelas que problematizam o chamado ‘nível da rua’.

Baseados em ampla revisão de literatura nacional e internacional sobre os BME, Lotta, Pires e Oliveira (2017) definem esses agentes “como aqueles que interagem tanto com o alto escalão quanto com a burocracia implementadora”. Eles são “detentores de conhecimento técnico para a liderança” e possuem “habilidade de diálogo técnico e político com a burocracia”. Os burocratas de médio escalão são, segundo os autores, “peças-chave do complexo emaranhado de interações que envolvem a implementação de políticas públicas”. Por esses aspectos ampliar o foco na atuação desses agentes e nas relações que se estabelecem a partir deles pode expandir nossa compreensão dos processos de produção de políticas públicas.

De acordo com Lotta, Pires e Oliveira (2017), os BME têm um papel fundamental de transmitir informações para cima e para baixo na cadeia regulatória, além de traduzirem entre o local e o universal e facilitarem ajustes para o entendimento correto do papel de cada uma das organizações envolvidas no processo. Nesse processo, estabelecem-se constantes práticas de tradução, readaptação, recategorização das normas para inseri-las no contexto local. Assim, essas organizações funcionam como meio da cadeia e/ou nós regulatórios, ensinando aos subordinados a cooperarem com os reguladores e vice-versa, e quem desempenha esse papel de possibilitar a atuação das organizações são os burocratas intermediários (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2017, p. 481).

Estudos recenseados pelos autores e relacionados aos diretores de escola apontam outros aspectos dos papéis dos BME. Descrevem “a percepção de que esses burocratas realizam tarefas múltiplas, envolvendo administração

pedagógica, prestação de contas, supervisão de professores, gestão da ordem interna, gestão de recursos e gestão de relações externas” (Idem, p. 483).

Destaca-se, assim, na literatura, o perfil ‘multifunção’ dos burocratas de médio escalão atuantes no ambiente escolar. Esses atores precisam interagir também com outros burocratas de médio escalão alocados nas secretarias de educação, como os gerentes do Paic, e nas escolas. Também têm como característica a capacidade de lidar com distintas responsabilidades e de liderar diferentes equipes burocráticas, tal como as burocracias de nível de rua, ou seja, os professores.

Particularmente, os BME (gerentes do Paic, diretores escolares e coordenadores pedagógicos) que atuam na política do Prêmio e do Paic são agentes com perfil multifunção, ou agentes híbridos, pelo fato de que tanto desempenham o papel de burocratas de médio escalão como mediadores e implementadores da política, quanto o papel de burocratas de rua, pois, em muitos momentos, diretores escolares e coordenadores pedagógicos são responsáveis diretos pela entrega da política aos seus beneficiários: os alunos e a comunidade escolar.

Para Lotta (2015, p.68), esse processo de mediação acontece a partir de dois movimentos provocados pela interação entre os agentes que levam as ideias, práticas e ações da política pública para o público beneficiário e trazem dele, ideias, informações e necessidades para dentro do aparato estatal. No desenho e na implementação do PENDez, a interação com o público beneficiário, ou seja, com os alunos, está presente tanto no caso dos professores como dos diretores e dos coordenadores, embora com frequência bastante diferenciada entre estas duas categorias burocráticas.

Os gerentes do Paic, em particular, junto com os diretores escolares e os coordenadores pedagógicos têm um papel fundamental na intermediação e acompanhamento da implementação do PENDez, sendo responsáveis por traduzir a política para os professores e por propiciar as condições para sua implementação efetiva na sala de aula.

Ao mesmo tempo, especialmente os coordenadores e diretores também estão em contato direto com os usuários da política, pais, alunos e comunidade escolar, seja no âmbito de reuniões relativas à divulgação dos resultados e de decisão sobre o uso dos recursos do Prêmio, seja nas mais diversas atividades que

acontecem na escola. Também nos momentos em que esses agentes fazem visitas às casas dos alunos, como relatado em diversas entrevistas concedidas à pesquisa. São nestes momentos multifuncionais que os BME se comportam como agentes híbridos.

Como sinalizam Lotta, Pires e Oliveira (2015, p. 36), “os BME no setor público têm que coordenar atividades que transpõem múltiplas fronteiras de autoridade”, (...) “além de lidarem com um conjunto mais complexo de autoridade e fontes de legitimação”.

A partir da revisão da literatura, Lotta, Pires e Oliveira (2015), afirmam que direcionar maior atenção aos BME, nas análises dos processos de produção de políticas públicas, possibilita ganhos analíticos e interpretativos importantes. Compreender a atuação dessa burocracia específica nos diferentes contextos e áreas de políticas públicas, sua relação ‘para cima’ e ‘para baixo’ e os efeitos dessa atuação para a implementação (e reformulação) das políticas são os desafios que a literatura brasileira do campo de políticas públicas terá que enfrentar, com vistas a compreender de maneira mais ampla a complexa rede de relacionamentos e interações que envolvem esses processos (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2017, p. 487).

Baseados em ampla revisão de literatura sobre BME, realizada em 2015, esses autores chegam à seguinte síntese das principais características dos estudos sobre esses agentes:

- a) valores e motivações dos servidores são relevantes para compreender sua forma de atuação e os resultados das políticas;
- b) isso é ainda mais relevante considerando-se a posição dos intermediários ou gestores, que podem influenciar seus subordinados;
- c) valores e motivações dos burocratas no serviço público são distintos das demais organizações e podem ser afetados por questões institucionais ou organizacionais;
- d) processos de reforma têm tentado alterar os valores e motivações dos gestores, mas nem sempre com sucesso. (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA 2015, p.37)

Os autores identificaram três principais perspectivas para o exame da atuação dos BME nas políticas públicas: a) **Perspectiva estrutural:** que concebe a

atuação de burocratas como função do lugar que ocupam nas estruturas organizacionais e dos papéis definidos nos ordenamentos formais. b) Perspectiva de ação individual: que direciona o foco para suas decisões e ações individuais, a partir de cálculos racionais sobre as recompensas e expectativas de sanções c) Perspectiva relacional: que enfatiza as relações que esses atores estabelecem com os demais atores do seu entorno (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA 2015, p. 38-41).

Assim, conforme se percebe ao longo desta revisão da literatura, as abordagens analíticas mais recentes têm procurado introduzir um componente relacional-interativo às perspectivas anteriores, limitadas às reflexões a partir de estruturas ou da ação individual.

Este componente permite destacar que a atuação dos BME é influenciada não apenas pelo seu perfil, relacionado à sua formação profissional e história de vida, mas também pelo contexto no qual atua e pelas interações em que se encontra envolvido, tal como proposto pela perspectiva relacional de análise da burocracia. No caso dos diretores escolares, coordenadores pedagógicos e gerentes do Paic, o ambiente no qual estes agentes atuam importa não apenas para o resultado obtido pela escola, mas também para sua relação ‘para cima’ e ‘para baixo’ e para os efeitos dessa atuação para a implementação das políticas (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2015, p. 483).

Dentro dessas três perspectivas, elegemos a perspectiva relacional como referência para a análise das entrevistas, tendo em vista ser ela a que mais se aproxima do nosso entendimento de que as políticas públicas são afetadas pelas ideias, concepções e múltiplas interações entre os agentes que, por meio do contexto e das relações e redes sociais, são capazes de alterar e influenciar nos resultados da política.

Em síntese, a perspectiva relacional entende “a política pública numa ótica mais abrangente considerando que as políticas são marcadas por múltiplas redes de atores internos e externos ao Estado capazes de alterar o desenho e os resultados das políticas” (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA, 2015, p.41).

4.1 Metodologia

Lima e D'Ascenzi (2014, p.101) propõem um modelo de análise de implementação que vai ao encontro dos estudos de Cavalcante e Lotta (2015), Pires (2011) e Oliveira (2012). O modelo dos autores une os dois principais modelos analíticos de políticas públicas. Um deles é operado com base na valorização de variáveis independentes relacionadas à hierarquia organizacional, com foco no processo de formulação (*top down*). O outro modelo enfatiza variáveis referentes às características dos espaços locais de implementação e à atuação das burocracias implementadoras (*bottom up*). Em comum, os modelos enfatizam também as condições materiais de desenvolvimento do processo de implementação. O modelo proposto se baseia na integração entre as variáveis centrais ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos atores, indo na mesma direção da perspectiva relacional de análise descrita por Cavalcante e Lotta (2015).

Nessa perspectiva, a análise do processo de implementação leva em consideração alguns fatores do PENDez, entre os quais destacamos três que serão analisados na pesquisa: a) a formulação da política (leis, portarias, decretos relacionados ao Prêmio); b) a organização do aparato administrativo responsável pela implementação (Credes, Cecom, Secretarias Municipais e Escolas) e c) as ideias, os valores e as percepções dos atores (diretores, coordenadores, gerentes do Paic e professores).

Em relação ao primeiro elemento (leis, portarias e decretos), o Prêmio será estudado como um conjunto de disposições que, posteriormente, serão adaptadas a circunstâncias particulares. Isto significa que sua realização na forma de política depende de qualidades intrínsecas e de circunstâncias externas. Estes fatores levam a resultados e efeitos desejáveis ou não.

Assim, entenderemos o Prêmio como um conjunto de disposições que estimula, orienta e afeta a implementação pelas seguintes circunstâncias e qualidades: a). definição da arena na qual ocorre o processo; b). papel dos principais atores; c). extensão das ferramentas permitidas de ação e d). alocação de recursos. Além disso, o Prêmio provê um sentido específico à política pública,

baseado no aumento do desempenho escolar e na diminuição das desigualdades por meio de ações colaborativas entre escolas parceiras.

O segundo elemento, referente à organização do aparato administrativo responsável pela implementação das normas que estruturam o Prêmio, será analisado sob a perspectiva de que essa política é inserida em processos e contextos já estabelecidos; além disso, será inevitavelmente adaptada às concepções e às capacidades das instâncias de governo e das burocracias implementadoras (secretarias e escolas). Nesse quadro, a análise dessas normas será útil para a compreensão das diferenças entre as instâncias de implementação. Os objetivos definidos, os atores envolvidos e seus papéis, o fluxo da alocação de recursos, todos são elementos que criam expectativas, geram interpretações e dinâmicas diversas de reação. As percepções que os atores envolvidos têm a respeito do grau de alinhamento de suas práticas ao Prêmio também serão consideradas nesta pesquisa.

Serão verificadas, ainda, as formas de divulgação e de convencimento utilizadas para gerar conformidade ao Prêmio. A operacionalização do Prêmio pelas diferentes instâncias institucionais envolvidas depende de um conjunto de estruturas e normas internas. Por isso será realizada a análise de processos de implementação considerando a organização do aparato administrativo responsável.

Segundo Lotta (2015, p.28) “o processo de implementação e atuação dos burocratas depende tanto de características individuais como de fatores institucionais/organizacionais que influenciam suas decisões”. Nesse sentido, o Prêmio será absorvido, traduzido e adaptado pelos atores com base na sua discricionariedade, nos constrangimentos propiciados pelas regras da política e nas relações e recursos existentes nas secretarias e escolas.

Dessa forma, considera-se que fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e dinâmica de regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações, influenciam a forma como se dará a apropriação e implementação do Prêmio nos espaços locais. Considera-se, como afirmam Lima e D’Ascenzi (2014, p. 106), que os implementadores da política adaptarão o que se espera ser feito ao que conseguem (ou querem) fazer. Para os autores “os recursos afetam a interpretação do plano e

sua implementação”. A estrutura e a dinâmica dos espaços de trabalho são elementos importantes que conformam a percepção dos atores locais e sua ação.

O terceiro elemento, considerado mais complexo, diz respeito à influência das ideias e valores sobre a ação dos atores. “As ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos *policies issues*, influenciando a ação”. Por isso, serão destacadas as ideias, os valores e as concepções dos atores (gestores escolares e educacionais, professores), por meio de entrevistas com os agentes, cujo roteiro tentará contemplar suas ideias, valores e concepções a respeito da implementação da política, para conhecimento e posterior análise à luz da literatura.

Em síntese, esse trabalho está ancorado numa abordagem qualitativa que considera que a trajetória e conformação do processo de implementação do PENDez são influenciadas pelas características e o conteúdo do Prêmio, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores.

Para a caracterização do conteúdo da política em tela, será realizada a análise de documentos referentes ao PENDez (leis, decretos, portarias etc.), Plano de Ação para Aplicação de Recursos Financeiros (PARF), Plano de Ação de cooperação técnico-pedagógica, Ata das escolas e Projeto Político Pedagógico.

Para a análise das estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais serão observados aspectos da organização do aparato administrativo responsável pela implementação do Prêmio. Assim, serão considerados fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura interna e externa, e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações e organização das atividades escolares, que são considerados fatores que influenciam a forma como se dá a apropriação e implementação da política nos espaços locais, ou seja, no chão da escola.

A análise das ideias, dos valores e das concepções de mundo dos atores será viabilizada pela realização de entrevistas semiestruturadas com os professores do 2º ano (BNR), com gerentes do Paic e gestores das escolas e das secretarias de educação dos municípios selecionados (BME). As entrevistas serão analisadas partindo da discussão teórica acerca da burocracia de médio escalão e da burocracia de nível de rua e do seu papel na produção de políticas públicas e na hierarquia burocrática.

4.1.1 A seleção das escolas

As escolas investigadas foram selecionadas a partir dos seguintes critérios:

- Serem escolas parceiras;
- Estarem localizadas na mesma Crede com um grau de proximidade que favoreça a logística da pesquisa.
- Terem sido premiadas/apoiadas nos anos de 2013 e 2014, de modo a se obter um par de escolas que já concretizaram a política e também três pares de escolas para acompanhamento da implementação da política durante seu período de vigência.
- Estarem localizadas na área urbana³⁵.

A partir da aplicação desses critérios, foi possível localizar, no ano de 2014, cinco pares de escolas parceiras da Crede 18³⁶. Todas elas localizadas na cidade do Crato, região do Cariri. Desses cinco, depois da primeira visita ao campo, foram selecionados três pares de escolas que ainda estavam em processo de implementação da política e mantinham a parceria. Os outros dois pares foram descartados por causa da localização de uma das parceiras na zona rural. Era uma área de difícil acesso, como é o caso da escola premiada de Saboeiro. Já em 2013 foi selecionada uma dupla de escolas parcerias na mesma região. Estas já haviam concluído sua participação na política.

Essa seleção ocorreu por meio de pesquisa nos bancos de dados do Spaece-Alfa, que disponibiliza as listas das escolas parceiras (premiadas e apoiadas) de cada ano, a partir de 2009.

4.1.2 Visitas ao campo

Foram realizadas duas visitas em cada escola ao longo do ano de 2016. A primeira foi realizada em agosto, quando visitamos doze escolas (seis pares) da Crede 18. As escolas investigadas estão distribuídas em cinco municípios: Crato

³⁵ As dificuldades para conseguir transporte e hospedagem nos lugares onde se localizam as escolas rurais justificam a opção pelas escolas urbanas.

³⁶ Não existiu um critério técnico para a escolha da Crede, qualquer uma que tivesse pares de escolas nas condições apresentadas serviria. No entanto, o fato da pesquisadora já conhecer a região e suas peculiaridades locais, foi um fator decisivo na escolha da Crede 18.

(seis escolas³⁷), Assaré (duas escolas), Nova Olinda (uma escola), Saboeiro (uma escola) e Antonina do Norte (duas escolas). Nessa ocasião, foi realizada a apresentação da pesquisa nas secretarias municipais e escolas por meio de documentos do projeto e detalhamento verbal. Em todos os casos a pesquisa contou, para sua realização, com autorização oficial³⁸ dos secretários municipais, dos gerentes do Paic e dos diretores das escolas. A primeira visita foi de fundamental importância para uma aproximação entre a pesquisadora e os agentes escolares. Esse contato permitiu a identificação das potencialidades e restrições do campo para a realização da pesquisa. Na ocasião, foram coletados documentos, tais como o Projeto Político Pedagógico e o Plano de Ação, entre outros. Além destas ações, foi feito um amplo registro fotográfico do campo.

A primeira visita, de caráter exploratório, teve duração de 14 dias corridos, incluindo sábados e domingos, no mês de agosto de 2016. O tempo reservado para as visitas consistiu num período de quatro horas em cada escola e de duas horas nas secretarias de educação. Após a primeira incursão no campo, foi possível construir os roteiros de entrevistas.

A volta ao campo aconteceu em dezembro de 2016, em um número menor de instituições. Nessa etapa, foram visitadas três secretarias de educação e oito escolas parceiras localizadas em três municípios diferentes. Dessa vez, as visitas foram agendadas previamente. Tiveram duração de duas semanas e propiciaram a realização de entrevistas com três gerentes do Paic, oito diretores, oito coordenadores e onze professores. Esse momento possibilitou a observação, a participação em reuniões, conversas informais com demais funcionários e a coleta de documentos.

Orientada pela banca constituída para o Exame de Qualificação II, retornei ao campo em outubro de 2017 com a finalidade de realizar novas entrevistas. Dessa vez, com a atenção voltada para um agente que se mostrou primordial à implementação da política, a partir das duas primeiras incursões no campo. Nesta terceira visita, permaneci novamente por duas semanas no campo. Tive a

³⁷ Todas as escolas apoiadas encontravam-se em Crato. Assim, pude ficar hospedada por uma semana na mesma cidade.

³⁸ Desde fevereiro de 2016 foram realizados vários contatos com gerentes do Paic e secretários de educação através de e-mails e telefones, primeiro para as secretarias de educação, depois para os diretores das escolas selecionadas. As visitas foram todas agendadas previamente.

oportunidade também de observar atividades importantes das escolas, como os Conselhos de Classe e Grupos de Estudos, por exemplo.

4.1.3

A seleção dos agentes e a opção pelas entrevistas

Com base na literatura acerca dos burocratas de nível de rua, foram identificados como agentes burocráticos de médio escalão os coordenadores, diretores e gerentes do Paic. Já os professores foram identificados como agentes burocráticos de nível de rua. A seleção dos agentes decorreu da escolha das escolas e estava condicionada a sua participação na implementação da política, que naquele momento abrangia um período de dois anos. Outra condição norteou a seleção dos agentes de médio e baixo escalão que seriam convidados a participar da pesquisa: professores, diretores e coordenadores deveriam ter atuado na escola quando esta foi premiada e/ou apoiada. Nos casos em que o professor se encontrava de licença ou atuando em outra escola, as entrevistas foram realizadas na própria residência do professor.

Foram entrevistados oito diretores de escolas, oito coordenadores, onze professores, três gerentes do Paic, duas ex-gerentes do Paic, a atual e a ex-coordenadora da Cecom (Crede 18), dois secretários municipais e uma secretária pedagógica. Alguns agentes, assim como as suas entrevistas, foram importantes para esclarecer alguns pontos da investigação. Por conta dos limites da pesquisa, permanecemos nas análises da implementação no nível das escolas, portanto alguns agentes não aparecem diretamente nas discussões.

Os agentes entrevistados serão identificados por siglas relativas à sua função. As escolas também serão identificadas por siglas e numeração referente a cada par de escolas. O primeiro par será designado de 01, então teremos Escola Premiada 01 (EP1), Escola Apoiada 1(EA1), e assim sucessivamente, até o quarto par. Por sua vez, os agentes serão designados como Coordenador Escola Premiada 1 (CEP1), Coordenador Escola Apoiada 1 (CEA1); Diretor Escola Premiada 1 (DEP1), Diretor Escola Apoiada 1(DEA1); Gerente do Paic 1, 2 e 3, (G1³⁹, G2⁴⁰ e G3⁴¹), Professor Escola Premiada (PEP1) e Professor Escola Apoiada 1 (PEA1).

³⁹ Gerente do Paic de Antonina do Norte.

⁴⁰ Gerente do Paic de Assaré.

⁴¹ Gerente do Paic de Crato.

Dessa forma, será facilitada a identificação, mantendo-se, ao mesmo tempo, o anonimato dos agentes que colaboraram com a pesquisa.

Objetivamente, a realização das entrevistas visa coletar indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e [levantar] informações consistentes que permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações estabelecidas no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados (DUARTE, 2004, p. 215).

Hipoteticamente, essas diferentes estratégias de aproximação da política podem ser uma estratégia favorável à análise das características do Prêmio e a compreensão das atitudes presentes nas instâncias de implementação do PENDez nas escolas parceiras.

4.2

Mobilizando as categorias de análise

Elegemos para este trabalho três dimensões de análises e cinco subdimensões, as quais serão investigadas à luz dos conceitos teóricos apresentados ao longo da tese.

A primeira dimensão é denominada ‘agentes burocráticos, perfil atuação e trajetórias na implementação do PENDez’. Os agentes burocráticos da pesquisa serão considerados e analisados à luz da teoria da burocracia de nível de rua e da teoria sobre os burocratas de médio escalão, para as quais esses agentes desempenham um papel crucial na implementação da política, sendo seu êxito ou fracasso uma decorrência também de sua atuação.

A segunda dimensão refere-se aos ‘contextos e fatores institucionais e organizacionais na implementação do PENDez’. Esta dimensão envolve a análise de uma parcela abrangente de leis, portarias, decretos, documentos escolares e instituições, a nível municipal e estadual. Para tanto, lançamos mão de conceitos que ajudam a compreender melhor o processo de implementação, tais como: federalismo, colaboração, responsabilização, equidade, justiça escolar, meritocracia. O conceito de Instrumentação da Ação Pública desenvolvido por Lascoumès e Le Galés (2012) colaborou na análise da política estudada,

principalmente na abordagem do papel dos gerentes do Paic e dos gestores escolares.

A terceira dimensão é a mais extensa e a mais complexa das três. Denominada ‘Percepção e atuação dos BME e dos BNR na implementação do PENDez’, esta dimensão envolve as análises das entrevistas, que foram organizadas nas seguintes subdimensões: a) O PENDez na percepção dos agentes implementadores. Dubet (2008) e Rawls (2003), ao discutir a ‘teoria da justiça’ e a ‘justiça como equidade’ nos permitem embasar adequadamente nossas análises. b) para análise das visitas de colaboração técnico-pedagógicas, nos ancoramos em conceitos de cooperação, equidade como justiça e responsabilização, discricionariedade e autonomia; c) os usos da premiação e da bonificação pelas escolas parceiras e d) os usos de estratégias em busca de resultados – a face *High Stake* do PENDez, também foram analisados à luz dos conceitos de meritocracia, responsabilização, justiça como equidade, discricionariedade e autonomia.

Com essas lentes nos propomos a olhar para a implementação do PENDez em quatro pares de escolas parceiras na região do Cariri, através da percepção e atuação dos seus agentes implementadores.