



Educação & Realidade

ISSN: 0100-3143

ISSN: 2175-6236

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Educação

Guimarães, Tereza Cristina de Almeida; Bernado, Elisângela da Silva; Borde, Amanda Moreira
A Burocracia de Nível de Rua na Discricionariedade Docente
Educação & Realidade, vol. 47, e110669, 2022
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Educação

DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-6236110669vs01>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=317272515011>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

A Burocracia de Nível de Rua na Discricionariedade Docente

Tereza Cristina de Almeida Guimarães¹
Elisangela da Silva Bernado¹
Amanda Moreira Borde¹

¹Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Rio de Janeiro/RJ – Brasil

RESUMO – A Burocracia de Nível de Rua na Discricionariedade Docente. O estudo objetiva analisar a atuação do professor como burocrata de nível de rua e o papel da discricionariedade docente na escola. O artigo apresenta resultados de uma pesquisa realizada em 2019, em uma escola pública de São Gonçalo/RJ. Seu aporte teórico dialoga com pressupostos da teoria *Street-Level Bureaucracy*, de Lipsky (1980) para compreender a implementação da política e a ação dos sujeitos. Os resultados evidenciaram uma importante discricionariedade do professor como fator de reconfiguração das políticas públicas da escola, principalmente em relação a sua interação com os demais atores do processo de implementação.
Palavras-chave: Professor/Burocrata. Burocracia de Nível de Rua. Discricionariedade.

ABSTRACT – Street-level Bureaucracy in Teacher Discretionary Power. This study aims to analyze teacher's performance as a street-level bureaucrat and the role of teachers' discretionary power in schools. The article presents result of a survey carried out in 2019, in a public school in São Gonçalo/RJ. Its theoretical contribution seeks a dialogue with assumptions of Lipsky's *Street-Level Bureaucracy* theory (1980), in order to understand politics in its last phase of execution and the action of the subjects. The results showed an important teacher's discretionary power as a factor in the reconfiguration of the school's public policies, especially in relation to its interaction with the other actors involved in the implementation process.
Keywords: Teacher/Bureaucrat. Street-level Bureaucracy. Discretionary power.

Introdução

A burocracia de nível de rua é um tema cujo debate tem se intensificado na literatura brasileira. Fomentada pela publicação da obra de Lipsky (1980), denominada *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*, a discussão acerca da discricionariedade burocrática na implementação de políticas públicas ampliou o interesse investigativo sobre seus atores, seus intentos, seus valores e sua influência no resultado das políticas implementadas.

A principal estudiosa do tema em nosso país, Lotta (2015, p. 6), considera que o debate sobre a fase de implementação das políticas públicas “[...] tem crescido nos últimos anos, no Brasil, mas esta ainda representa a fase da produção de políticas menos explorada pela literatura nacional”. De acordo com a autora, existem lacunas nos estudos do processo de implementação, pois há necessidade de focalizar as influências pelas quais é submetido, além de considerar seu entorno.

Nas escolas brasileiras, observamos o professor como profissional que trabalha na ponta do processo das políticas educacionais, estabelecendo-se no extremo da cadeia operacional e expressando suas ações para outros atores, que são os estudantes, destinatários das políticas, suas famílias e outros atores da escola. Nesse contexto, refletimos sobre a implementação das políticas na escola, na perspectiva da burocracia de nível de rua e as consequências da margem de liberdade do professor/burocrata no processo educativo. Por isso, o objetivo deste estudo é analisar a ação do professor enquanto burocrata de nível de rua e o papel da discricionariedade docente na escola de Ensino Fundamental.

Nossos referenciais teórico-metodológicos se alicerçam na teoria de Lipsky (1980), denominada *Street-Level Bureaucracy*, da qual nos utilizamos, em um diálogo com outros autores, para pensarmos a discricionariedade do professor na implementação das políticas públicas na escola e o exercício de seu ato discricionário. Trata-se de um estudo que utiliza a abordagem metodológica na qual predominam características da pesquisa interpretativista, consubstanciada nas orientações da Análise de Conteúdo.

O texto está estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, debatemos a burocracia de nível de rua na implementação das políticas públicas. A seguir, a discussão focaliza a discricionariedade do professor/burocrata de nível de rua. A última parte do texto traz as análises e as discussões das entrevistas realizadas no ano de 2019, com três professoras do 1º Segmento do Ensino Fundamental de uma escola pública municipal de São Gonçalo, cidade da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

As entrevistas foram realizadas na escola, após a aprovação do Comitê de Ética. O passo subsequente foi percorrer as etapas propostas por Bardin (2009) que mais se aproximavam de nosso interesse investigativo, sendo elas a pré-análise, a categorização e a análise dos dados.

Entrevistamos cinco professoras do 1º Segmento do Ensino Fundamental de uma escola pública municipal de São Gonçalo/RJ. No en-

tanto, trazemos apenas três dessas entrevistas pela pertinência dos conteúdos dialogados em relação ao tema da pesquisa. A primeira professora, a quem nos reportaremos como A, é regente há 17 anos e atua na 1ª Etapa do 1º Ciclo do Ensino Fundamental (1º ano de escolaridade) há 9 anos. A segunda professora, denominada professora B, trabalha com a 3ª Etapa do 1º Ciclo do Ensino Fundamental (3º ano de escolaridade) há 3 anos e é regente há 5. A última professora, a quem chamaremos C, é regente há 20 anos e atua na 2ª Etapa do 2º Ciclo do Ensino Fundamental (5º ano de escolaridade).

O tratamento dos dados foi realizado por meio da Análise de Conteúdo e buscou estabelecer os contornos da discricionariedade docente. Nesse sentido, foi realizada uma análise qualitativa, a partir de entrevistas semiestruturadas. A Análise do Conteúdo é uma técnica de pesquisa sistemática que fornece um método para a análise qualitativa e quantitativa de um *corpus* de informação, geralmente texto. Ela envolve uma análise sistêmica do texto, incluindo imagens e matéria simbólica, o que torna replicáveis apreciações válidas do material examinado (Bardin, 2009).

Uma vez que seguimos as concepções de Bardin (2009) como possibilidade de análise dos dados produzidos, realizamos sua pré-análise, considerando os seguintes aspectos para o tratamento das entrevistas:

1. Homogeneidade: todas as entrevistas foram realizadas com professoras dos primeiros anos do Ensino Fundamental e versam sobre a discricionariedade presente na docência.

2. Representatividade: trouxemos diálogos que indicam a atuação das professoras em seu espaço de decisão no fazer pedagógico.

3. Exaustividade: os diálogos representam todas as considerações relevantes, julgamentos, percepções apresentadas pelas professoras em relação aos fatores relacionados aos seus atos discricionários.

4. Pertinência: os diálogos trazidos vão ao encontro do objetivo da pesquisa, de modo a consubstanciar as discussões teóricas apresentadas neste estudo.

Logo após, tratamos de agrupar dados em consideração aos seus elementos em comum, que pudessem ser classificados por semelhança ou analogia. É necessário, como afirma Bardin (2009), que sejam seguidos critérios para a categorização dos dados. Nossa opção foi pela categorização semântica, da qual subcategorias temáticas foram originadas.

Quadro 1 – Categoria e Subcategorias

Categoria	Subcategorias
Discricionariedade	- Metodologias de Ensino - Conteúdos Curriculares
	- Relações Interpessoais - Dimensão Humana
	- Pressões dos Agentes Burocráticos Superiores - Respostas aos Alunos e seus Responsáveis
	- Condições de trabalho

Fonte: Elaboração dos autores.

Na próxima seção, trouxemos um debate acerca da etapa da implementação das políticas públicas, momento em que a burocracia de nível de rua se evidencia, representando a materialização do Estado aos cidadãos para os quais as políticas são idealizadas, formuladas e implementadas.

A Burocracia de Nível de Rua na Implementação das Políticas

A literatura sobre o tema da implementação das políticas públicas vem acompanhando, nas últimas décadas, o debate sobre o controle das burocracias de nível de rua e os fatores que influenciam o comportamento dos agentes implementadores que são os trabalhadores da linha de frente da prestação de serviços públicos. Esses estudos consideram os arranjos políticos organizacionais, a ênfase administrativa nas metas políticas, a melhoria da capacidade da equipe de implementação e a supervisão gerencial (Hill, 1993). De modo geral, eles reforçam o consenso de que a implementação tem sido compreendida como a tradução das metas elaboradas no alto escalão, transpondo-se para a ação dos burocratas de nível de rua, sempre atravessada por camadas de influências disjuntivas que abarcam posição social, percepções subjetivas, valores e outros. Todavia, ainda há questões a serem discutidas, principalmente acerca da compreensão da importância da política e das influências gerenciais na equação do processo de implementação, pois entendemos que tais influências, por vezes, são silenciadas.

Entretanto, reconhecemos que há fatores que influenciam direta e indiretamente as percepções dos trabalhadores da linha de frente em relação a casos específicos e esse reconhecimento pode nos direcionar para uma compreensão mais matizada da implementação, indicando que as ações dos burocratas de nível de rua divergem das políticas declaradas, afastando-se dos objetivos do alto escalão. A partir de então, é importante refletir sobre a extensão e fontes dessa divergência.

Esses problemas relacionados à etapa de implementação das políticas públicas são questões debatidas de forma recorrente no Brasil, embora ainda demandem atenção para se tornarem tema na agenda política nacional, porquanto tal fase está vinculada às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos. Tal etapa, em que a política é implementada, está diretamente ligada aos processos de formação da agenda, da formulação de políticas e da tomada de decisões, que de fato estruturam o modelo e a abrangência das políticas implementadas.

A etapa da implementação das políticas públicas não está isolada dentro do processo e se relaciona intrinsecamente às demais fases, apresentando-se como a tradução das demais etapas, pois, identificações imprecisas, agenda equivocada, formulações mal delineadas, decisões desacertadas implicarão a implementação de uma política que não responderá adequadamente às demandas expressas na realidade social.

O conceito de burocracia de nível de rua desenvolvido por Lipsky (1980) resulta da percepção de que, na linha de frente da atuação política, em contato direto com os seus usuários, os agentes utilizam procedimentos que diferem das diretrizes traçadas pelos formuladores da política pública. Sendo assim, os burocratas de nível de rua, na interação com os cidadãos, reestruturam a política, fazendo adaptações e ajustes que consideram necessários. Para o autor, essa discricionariedade é necessária quando as políticas formuladas não apresentam diretrizes precisas, deixando brechas para interpretações outras, às vezes contraditórias, e em situações nas quais a escassez de recursos requer a ação discricionária desses agentes.

Os estudos de Lipsky (1980) se interessam pelo momento no qual a face do estado é exposta para o cidadão, por meio da prestação do serviço decorrente da política pública, porquanto, a partir de então, é possível perceber as falhas e os acertos do processo da implementação, desenvolvendo modelos teóricos de análise, que orientem a pesquisa empírica, com ênfase na influência dos trabalhadores de linha de frente na execução das políticas.

Lipsky (1980) caracteriza esses profissionais como agentes do serviço público que interagem com os destinatários das políticas, possuindo grande influência em seus resultados, devido a um substancial grau de discricionariedade, porque a demanda por seus serviços leva-os a reinventar rotinas e criar o que o autor denomina *mecanismos de enfrentamento* das incorrências da implementação.

Quanto à discricionariedade, Lotta e Santiago (2017) elucidam que o “[...] ato discricionário é aquele que prevê algum grau de arbitrariedade do burocrata ainda dentro dos limites legais de sua atuação”. Trata-se, portanto, do seu espaço de atuação, no qual emprega seus valores e interesses, ao colocar em cena a política, redesenhando-a e influenciando seu resultado. É a liberdade, restrita aos limites legais, da qual o agente da política desfruta para entregá-la ao seu destinatário. Na perspectiva de Hupe (2013, p. 433), a “[...] discricionariedade é liberdade dentro de constrangimentos”.

À vista disso, compreendemos que ela acontece em uma margem concedida pela legislação ou quando essa não está delineada o suficiente e abre espaços para atuação do burocrata, em conformidade com as suas percepções e convicções. No processo burocrático, a discricionariedade se refere ao julgamento que os burocratas fazem, ao interpretar normas e regras impostas pela política, conforme a margem de independência da qual dispõem para tomar decisões. Algumas vezes, esse julgamento é atravessado por certo grau de arbitrariedade ou de individualidade, podendo conduzir a um entendimento muito peculiar da política (Lotta; Santiago, 2017).

Diante dessas discussões, compreendemos que a política é reescrita pelos agentes do serviço público, porque, por meio da discricionariedade, eles dela dispõem, redefinindo-a. E é essa uma das razões para considerá-los sujeitos que ocupam espaço de decisão e poder na entrega da política ao seu destinatário.

No entanto, Hupe e Hill (2007) assinalam que a existência de diretrizes elucidativas não impede o exercício da discricionariedade, pois a implementação das políticas públicas é imbricada de complexidades, pressupondo, necessariamente, interpretação para que o desenho político se evidencie.

Na burocracia de nível de rua, os burocratas carregam a responsabilidade de efetivar a política e traduzi-la, evidenciando a configuração de uma política de governo, não necessariamente em decorrência de uma intencionalidade. Sobre isso, Pires e Lotta registram que (2019, p. 132) “[...] a literatura predominante sobre a burocracia do nível da rua tem tratado essa questão como um resultado potencial (frequentemente não intencional)”, porque, apesar da política pública ser formulada em razão de uma intencionalidade, os resultados da sua implementação podem não ser os esperados.

Em sua atuação, na rotina do desenvolvimento da política, os burocratas de nível de rua são impelidos a agir em contextos nem sempre objetivamente delineados. Eles atuam na ponta do processo, cumprindo a última etapa do desenrolar da política, a partir de seu planejamento estratégico. No entanto, esses agentes não são meros executores/tarefeiros encarregados da efetivação do estabelecido. Os burocratas de nível de rua reescrevem a política, pois, ao lidarem com ela em seu processo final, ressignificam-na, segundo sua subjetividade. Eles são os burocratas que, na rotina de seu trabalho, estabelecem critérios nas brechas deixadas pelas diretrizes das políticas (Lipsky, 1980).

Lipsky (1980) argumenta que a reformulação das políticas pelos burocratas de nível de rua ocorre mediante a implementação da política em sua perspectiva *bottom-up*, cujo modelo de implementação é mais orgânico, porquanto, ao oportunizar ações de baixo para cima, insere os sujeitos envolvidos na implementação como partícipes necessários ao processo, deslocando o poder de decisão do topo da pirâmide para o nível de rua. Para o autor, esses sujeitos são burocratas que possuem um conhecimento significativo dos cenários e especificidades do objeto para o qual as políticas se direcionam, creditando-lhes o domínio e o conhecimento de estratégias mais apropriadas para o êxito da implementação. Entretanto, a despeito de tal domínio, o burocrata de nível de rua encontra, em seu trabalho cotidiano, eventualidades com as quais precisa lidar, utilizando sua criatividade, sua experiência, seus valores em ações, cuja subjetividade é o principal aspecto do ato discricionário.

De acordo com o autor, a ação dos burocratas de nível de rua influencia as oportunidades e o acesso dos cidadãos às benesses da política implementada. Isso ocorre porque esses burocratas são responsáveis pela interpretação das regras e pela alocação dos escassos recursos disponibilizados pelas políticas públicas (Lipsky, 1980).

O autor considera o ambiente de trabalho primordial para o ato discricionário, pois, por consequência da escassez de recursos, o burocrata de nível de rua precisa deliberar sobre sua utilização, sejam quais forem as quantidades e qual for a qualidade. Nessas circunstâncias, a

discricionariedade não é uma escolha do agente e nem se trata de um espaço concedido de autonomia, mas é decorrente da necessária ação para que os recursos insuficientes possam ser alocados, de modo a minimizar ao máximo os prejuízos da sua exiguidade.

As decisões desses burocratas se relacionam ao contexto social de sua atuação, por isso, os destinatários de determinadas políticas públicas são compreendidos como clientes. Esse entendimento advém dos processos cotidianos nos quais lidam com o público-alvo das políticas de modo homogeneizador, para estabelecer certa regularidade na oferta dos serviços. Entretanto, tal homogeneização nem sempre é contundente. Apesar dos burocratas de nível de rua organizarem seu público em caracterizações estereotipadas, esse público tem a propensão de expressar suas questões, seus problemas e necessidades pessoais para os agentes, estabelecendo uma relação individualizada que resulta na desigualdade e conflitos na distribuição dos benefícios das políticas entre os cidadãos.

A atitude e a abordagem geral de um burocrata de nível de rua em relação ao seu cliente podem afetar significativamente o cliente. Essas considerações são mais amplas do que o inicialmente se imagina. O impacto potencial de suas decisões sobre os cidadãos com quem ele trata é bastante extenso (Lipsky, 1980, p. 2).

Nesse processo de interação entre os burocratas e os cidadãos, é estabelecido um ciclo relacional, no qual a reação do cidadão às ações do burocrata interfere no modo como esse agente irá conduzir os processos, a fim de oportunizar ou não o acesso aos serviços iminentes das políticas. Trata-se, portanto, de um esquema de mútuas expectativas, demarcado por uma desigualdade de poder, dado que os burocratas possuem a legitimidade do Estado.

Na escola, a burocracia de nível de rua tem sido traduzida por profissionais da educação, na rotina dos processos educativos. Um desses profissionais é o professor, cuja discricionariedade apresenta significativa influência no cotidiano escolar. Esse é o tema da próxima seção.

O Professor/Burocrata de Nível de Rua

Os professores podem ser enquadrados na categoria tipificada por Lipsky (1980), como burocratas de nível de rua. Essa possibilidade se relaciona às características desse agente público descritas pelo autor. Primeiro, podemos dizer que o professor estabelece um contato direto com seu público - o aluno - que é o destinatário do serviço público e segundo, porque possui, na rotina de seu trabalho, um alto poder discricionário. Ademais, uma série de características relativas a esse funcionário dialoga com as ambiguidades do setor público e as controvérsias sobre a eficiência dos serviços prestados. Muylaert (2019, p. 7) elucida que:

[...] os professores são os principais agentes implementadores das políticas formuladas, pois eles são a ponta da cadeia de implementação. São eles que estão em contato direto com os estudantes – beneficiários do serviço. É o professor, dentro de sala de aula, que cria as oportunidades didático-pedagógicas para que a aprendizagem aconteça. Em outras palavras: é o professor quem medeia o processo de aprendizagem dos estudantes. Nesse sentido, o professor é definido como o BNR, pois é ele o agente responsável pela garantia do aprendizado.

Portanto, os professores têm um papel estratégico e único na implementação da política pública, porque se revelam como catalisadores, intérpretes e executores da política. Eles são os profissionais que, na ponta do processo, a sala de aula, lidam com demandas, tensões e com a tarefa de responder não somente ao seu público-alvo, mas aos burocratas hierarquicamente superiores, que aguardam o êxito do trabalho educativo.

Entretanto, suas condições de trabalho e os contextos nos quais lecionam são fatores influenciadores das suas decisões, enquanto burocratas de nível de rua. Muitos problemas sociais têm sido delegados à escola e, na instância da ação, aos professores: violência, exclusão, vulnerabilidades, desigualdades são algumas dentre às inúmeras adversidades que tensionam o fazer desses profissionais.

Eles estão emaranhados em um poder assimétrico e complexo de relações, porquanto são subjugados ao poder hierárquico na cadeia burocrática de comando e, ao mesmo tempo, estão na linha de frente dos sistemas públicos escolares, além de agirem no final da hierarquia político-administrativa formal, encarregada da implementação da política educacional.

Na complexidade da implementação da política, professores devem se posicionar em relação aos outros atores do processo e considerar suas demandas educacionais. Devem contemplar a coletividade de seus alunos sem desconsiderar as subjetividades de cada um deles. Nesse intrincado processo, o professor se utiliza de seu espaço de decisão para tentar resolver essa tensão. Entretanto, tal processo é atravessado pela interação entre professor/aluno, que é quase sempre pessoal, porque os professores, em sala de aula, convivem com a dramaticidade das vidas de seus alunos e até mesmo das suas famílias.

Portanto, a complexidade do trabalho do professor burocrata requer interações humanas recorrentes que dificultam a redução da discricionariedade exercida por ele, pois não é possível conduzir o trabalho pedagógico somente por meio de currículos, planejamentos e diretrizes organizacionais. A dimensão humana quase sempre permeará o fazer desse profissional.

O professor dos anos iniciais do Ensino Fundamental, por exemplo, estabelece um tempo importante de convivência com seu aluno e é quase inevitável o conhecimento das suas individualidades, condições de vida, relações familiares e sociais, provocando estreitamentos e conexões e influenciando diretamente o ato discricionário em sala

de aula, que acarreta um transbordamento (Nóvoa, 2007) das funções docentes. O agir desse profissional se estabelece em um meio conflituoso e ambíguo, no qual seu espaço de discricionariedade decorre das relações com seus alunos e com os outros burocratas da escola. Desse modo, o julgamento feito pelo professor a respeito de seus alunos os coloca em categorias de merecedores ou não merecedores de maior atenção, proximidade, orientações, investimento intelectual. Oliveira (2017, p. 174) explica que tal julgamento moral busca “[...] penalizar aqueles considerados não merecedores, ou oferecer-lhes menos do que esforços pragmáticos permitiriam”, pois “na organização escolar, os agentes podem tornar-se rígidos e intransigentes caso percebam que os alunos estão tentando manipular o sistema” (Oliveira, 2017, p. 175-176). Entretanto, julgamentos como esses podem significar o acirramento do desequilíbrio nas oportunidades educativas e a ratificação de uma lógica meritocrática para valorar os alunos e designá-los como dignos ou indignos de investimento intelectual.

De fato, a categorização de indivíduos pode ocasionar a reprodução das desigualdades educacionais. Ou seja, os efeitos de tal categorização implicam a inclusão ou a exclusão de indivíduos nas benesses da política pública (Pires; Lotta; Torres Junior, 2018). Conforme Lipsky (1980), os indivíduos são classificados em categorias sociais, tendo em vista as demandas por eles apresentadas. O autor, ao refletir nas relações entre os agentes implementadores e os cidadãos, declara que as pessoas:

[...] vêm às burocracias de nível de rua como indivíduos únicos, com diferentes experiências de vida, personalidades e em suas circunstâncias de vida. Em seus encontros com as burocracias, eles são transformados em clientes, enquadrados em um número muito pequeno de categorias, são tratados e se tratam como se coubessem dentro de definições padronizadas de unidades concebidas para nichos burocráticos específicos (Lipsky, 1980, p. 135).

Sendo assim, as individualidades dos alunos, no processo de interação com os professores/burocratas, que representam, nesse movimento, a face do Estado, cedem espaço para sua identificação enquanto categoria social, porque o agente do serviço público os reconhece dentro de padrões sociais pré-estabelecidos.

Diante dessa categorização, os burocratas de nível de rua distribuem os benefícios da política, optando por como e a quem devem direcionar tais benesses. Em um segundo movimento, eles determinam os contextos e a intensidade das interações com os destinatários de política. Pires, Lotta e Torres Junior (2018) identificam esses movimentos como efeitos distributivos da discricionariedade.

De forma semelhante, o ato discricionário docente reconhece seu aluno e, na linha de frente da política educacional, expressa seu poder de decisão, considerando-o em termos de categorizações de cunho moral, valorando-o ou ignorando-o, enquanto cidadão de direitos, em relação ao qual o professor/burocrata decide ou não agir.

Além disso, as escolas aceitam como *clientes* todos aqueles que têm o direito de nelas estar. Isso é, nem a organização nem o aluno exerce escolha a respeito da participação nessa relação. Sua natureza obrigatória sugere que as escolas estão lidando com um público cujas motivações e desejos são desconhecidos. Por isso, o professor precisa confiar em sua própria capacidade de estabelecer uma interação produtiva com os discentes. Ele, diariamente, deve resolver o conflito entre as demandas personalistas e afetivas da relação professor/aluno no ato educativo, além de equacionar as demandas organizacionais para controle e ordem, que lhe são exigidos nos processos burocráticos racionais, presentes no âmbito escolar.

Outro exemplo da complexidade do poder discricionário do professor está em suas possibilidades de adaptar ou mesmo suplantam currículos abstratos em sua prática cotidiana, conforme acredita ser o mais adequado aos seus alunos. Dessarte, ele se torna elaborador de currículos e não seu mero implementador, como nos alerta Lipsky (1980), e tal discricionariedade altera significativamente a política original.

O professor, principalmente aquele que rege turmas dos anos iniciais do Ensino Fundamental, foco desta pesquisa, atua como intermediador de todas as atividades ligadas aos seus alunos na escola, influenciando o tipo de experiência escolar do seu público-alvo. Nesse contexto, o dilema central dos professores burocratas de nível de rua está no desempenho de papéis abrangentes e ambíguos, que se deve à natureza conflitante de seu trabalho. E, se a discricionariedade da qual dispõem contribuirá ou não para democratização das oportunidades educacionais, dependerá não somente dos juízos de valor realizados a respeito de seus alunos, mas de uma série de condições adequadas de trabalho que, hoje, na escola pública brasileira, não lhes são completamente disponibilizadas.

Diante do exposto, compreendemos a discricionariedade docente como espaço de decisão e poder decorrente da acumulação de grande volume de demandas, insuficiência de recursos, opressão pelas engrenagens do sistema burocrático, imprecisão de diretrizes, responsabilização por resultados etc. Seu agir caracteriza-se pelos juízos de valor que emite, denotando à discricionariedade características ainda mais subjetivas, nas quais a apreciação da configuração da política é pessoal, acarretando comportamentos e tomadas de decisão contraditórias. Mota acredita que os professores:

[...] são os agentes que se encontram mais expostos aos efeitos indesejáveis da política, pois são os mais afetados diretamente pela cobrança por resultados. Situados no mais baixo nível da hierarquia burocrática, recebem cobranças dos alunos, dos pais, da equipe gestora (Mota, 2018, p. 699).

Dessarte, a discricionariedade do professor/burocrata também está condicionada a fatores que extrapolam o espaço da sala de aula, embora influencie a ação nela realizada. As cobranças por resultados, a relação de dominação imposta pela instância hierárquica superior, a

organização do cotidiano escolar, a relação com os demais burocratas da escola, o convívio com a comunidade escolar são aspectos intervenientes nas ações/escolhas que o professor fará e traduzirá em sala de aula. Embora ele precise atuar continuamente de uma forma que ressoe as expectativas dos pais, da comunidade escolar e dos demais burocratas da escola, seu espaço discricionário sempre se apresentará.

Nesse seguimento, o professor é o burocrata cuja discricionariedade pode ser verificada como elemento-chave para a circulação da política pública na escola, por isso, a análise da sua atuação nos apresentará elementos que possibilitem a compreensão dos processos percorridos pela política, suas perspectivas e seus resultados. Esse ator, essencial para a escola, estabelece sua ação e seu poder influencia decisivamente o cotidiano de seus alunos. A seguir, analisaremos tais ações em diálogo com as professoras da escola pesquisada.

As Percepções dos Professores Burocratas: a análise do conteúdo na discricionariedade docente

A escola na qual a pesquisa foi realizada fica situada em um bairro de vulnerabilidade social na cidade de São Gonçalo e oferece desde a Educação Infantil até o 9º ano de escolaridade. Como já esclarecemos, nosso foco é o 1º Segmento do Ensino Fundamental que abarca os anos iniciais de escolaridade. Apesar de termos entrevistado cinco professoras, uma de cada ano de escolaridade, a fim de obtermos uma dimensão panorâmica do segmento, apenas três desses diálogos mostraram-se relevantes para responder ao objetivo desta pesquisa, conforme nos orienta Bardin (2009) em relação ao critério de pertinência.

Por conseguinte, iniciamos nossa análise, reafirmando nossa opção pela Análise de Conteúdo (Bardin, 2009), na qual a discricionariedade do professor/burocrata de nível de rua é a nossa categoria de análise. Em relação às subcategorias, o fragmento abaixo dialoga com o direcionamento do nosso olhar para as Metodologias de Ensino e Conteúdos Curriculares, como podemos observar no destaque da fala da professora A:

Não temos um método, quer dizer, *nada fixo*, entende? Temos um livro que tem uma metodologia, é claro, mas *eu não sigo* exatamente o que está ali. Trago outras coisas para os meus alunos para *enriquecer* o trabalho. O livro fica mais como apoio mesmo. Tenho que ter uma flexibilidade no conteúdo, porque nem sempre os alunos acompanham certinho o que tem que ser dado. Sigo a matéria de acordo com a resposta que os alunos dão. Não posso ser rígida com o conteúdo (grifos nossos).

Em relação ao posicionamento da professora A, na perspectiva de sua metodologia de ensino e acompanhamento da direção curricular, seu discurso nos revela que a sua discricionariedade caminha consoante com o seu julgamento de quais conteúdos são ou não adequados aos seus alunos. Na busca por *enriquecer* o trabalho, ela dispensa o uso sistemático do livro didático e traça seu próprio percurso curricular, evidenciando-se como burocrata que não apenas retraduz a política, mas a

idealiza. Seu espaço de discricionariedade pode ser caracterizado como amplo e é decorrente da demanda dos seus alunos, pois seu fazer advém da resposta dada por eles. A discricionariedade da professora opera como *mecanismo de adaptação* (Lima; D'Ascenzi, 2013) e, também, de formulação. A adaptação/formulação é desencadeada para atender às demandas e necessidades apresentadas pelo cliente, reconfigurando e, até mesmo, elaborando um outro desenho da política.

Focalizando nossas subcategorias de análise Categorização Social e Dimensão Humana, a professora B traz proposições para nossa reflexão. É importante destacar que ela é a mais inexperiente das entrevistadas e trabalha com uma turma de 3º ano de escolaridade, na qual há um percentual significativo de *repetentes*. Cerca de 40%, de acordo com a Ata de Resultados Finais da escola. A professora nos esclarece que “como sou a mais nova na escola, sou a última a escolher a turma e sempre fico com a turma mais difícil”. Em relação ao seu relacionamento com sua turma, seu relato é o seguinte:

Minha turma é muito heterogênea. Tenho que fazer atividades diferentes para os grupos. Têm aqueles que já *sabem ler*, outros *em processo*, outros que *não sabem nada*, mas são *interessados* e outros *sem nenhum interesse*. É difícil dar conta. Uns precisam de *mais atenção* e outros conseguem caminhar com mais autonomia. Minha principal preocupação é com aqueles que *não têm apoio em casa*. Tenho que me desdobrar para dar conta desses. Infelizmente, a participação, o apoio da família é muito pouco e são esses os alunos que *mais precisam* de mim (grifos nossos).

Observamos, a partir do conteúdo destacado no discurso da professora B, que ela se utiliza de uma classificação explícita para elencar seus alunos em gavetas pré-estabelecidas (os que sabem, os que não sabem, os interessados, os desinteressados, os que não têm apoio). Trata-se das categorias sociais descritas por Lipsky (1980), estabelecendo padrões utilizados pelos burocratas de nível de rua para distribuir benefícios ou sanções das políticas públicas. O professor, ao estabelecer a categorização de seus alunos, transformando-os em “clientes identificáveis e alocáveis” (Lipsky, 1980, p. 16), direciona a política de modo a consolidar tal classificação. Como já discutido por nós, esse comportamento do burocrata pode corroborar processos de desigualdades já deflagrados em nossas escolas.

Além disso, a professora B elege uma categoria com a qual deve ter *mais preocupação*, demandando sua maior atenção, denominada por ela como *aqueles que não têm apoio em casa*, e desse modo, a professora evidencia mais uma de nossas subcategorias: a dimensão humana. Nesse caso, observamos que a discricionariedade da professora B está orientada pela subjetividade de seus valores, sua posição social e sua trajetória profissional e de vida. Ao elencar aqueles a quem deve estar mais atenta, ela define os merecedores das benesses da política, em detrimento de outros que, na clivagem da professora, não se enquadram em tal mérito.

A professora B também nos relata que reside há 2 anos na comunidade onde está localizada a escola. Ela nos conta ser vizinha de alguns

alunos e não é raro, no caminho para o trabalho, por eles ser acompanhada. O retorno também acontece dessa maneira. Essa relação tão estreita com parte de seus alunos/clientes torna sua discricionariedade ainda mais contundente. Ela nos informa que:

Quando algum falta à aula, eu bato na porta para saber por quê. Se está doente, levo as atividades na casa deles. Só é ruim quando alguns pais querem conversar sobre os filhos na rua, antes ou depois do horário do trabalho. Eles acabam invadindo um pouco meu espaço pessoal. As coisas ficam meio misturadas.

Verificamos que alguns professores estabelecem relações mais pessoais com os alunos, como é o caso da professora B, pois sua interação com o aluno se estabelece em um espaço abrangente de relações. Essa interação do professor com seu aluno e sua família envolve ações individuais e recíprocas, nas quais o complexo processo de tomada de decisão é influenciado. Portanto, o professor, ao estabelecer ações individualizadas, a partir das interlocuções com outros sujeitos do processo de implementação, interfere no resultado da política pública, evidenciando que, na sua rotina, seus interesses e os contornos de suas interações podem se sobrepor e alterar os resultados da implementação. A professora B se posiciona em uma arena de interação que extrapola o âmbito de sua ação profissional, reforçando sua discricionariedade na dimensão humana.

Para discutir as subcategorias Pressões dos Agentes Burocráticos Superiores e Respostas aos Alunos e seus Responsáveis, trouxemos as palavras da professora C. Ela nos narra seu posicionamento em relação aos demais burocratas da escola e à sua atuação:

Não é segredo nem pra direção da escola, nem pra ninguém. Eu sempre falei que eu não me sinto coordenada. Eu me coordeno. Eu sou gestora do meu tempo. À minha maneira. Tem um projeto pra fazer? Eu faço ou não faço se eu achar que é importante. Na minha sala mando eu, porque sou eu que no final tenho que dar conta da aprendizagem dos meus alunos. Sou eu que estou com eles todo dia. Eu sei o que é melhor para eles. Por isso, eu faço aquilo que eu sei que tem mais chance de dar certo.

Com efeito, na ponta do processo de execução da política, a decisão e o poder estão sob responsabilidade do professor. A professora C tipifica o burocrata que se opõe aos comandos superiores, revelando a fragilidade das relações profissionais e hierárquicas desenhadas na escola. Uma relação verticalizada pode ser potencializadora de ações de resistência e contraposição às determinações dos agentes fixados no lugar mais elevado da burocracia estabelecida na escola. No contexto dessa verticalização, reduzem-se as possibilidades de discussão sobre a organização do trabalho e sua integração, não somente com o projeto da escola, mas com as vidas daqueles que por ela transitam.

A discricionariedade da professora C apresenta-se também na tentativa de dar respostas às instâncias reguladoras, afinal, “eu tenho que dar conta da aprendizagem dos meus alunos”. A responsabilização atribuída ao professor quanto ao desempenho do aluno ocasiona a reconfiguração dos contornos da política, evidenciando uma discriciona-

riedade carregada de influências externas, pois os burocratas de nível de rua exercem a discricionariedade atrelada à coerção da cadeia de sujeitos que esperam o resultado da política. Essa pretensa autonomia reivindicada pela professora C, na verdade, fragmenta as possibilidades de pensar o coletivo da escola e provoca um *insulamento pedagógico*, restrito aos próprios propósitos.

Para abordarmos nossa última subcategoria, Condições de Trabalho, retomamos nosso diálogo com a professora A, do qual trazemos o seguinte fragmento:

Eu faço o melhor que posso dentro das condições que a escola oferece. Outro dia eu pedi dois pacotes de colorset, mas só tinha um e ainda tive que dividir com minha colega. Não temos materiais e aí a gente improvisa. Por exemplo, não dá para dar uma caixa de lápis de cor para cada aluno, então faço pacotinhos com uma quantidade menor e dou a todos. Também fazemos rodízio do livro didático, porque não chegou para todo mundo. Os brinquedos, eu peço doação e também trago de casa.

Destacam-se, nos argumentos da professora A, suas desfavoráveis condições de trabalho. Na rotina dos seus afazeres, ela precisa tomar decisões sobre a alocação de recursos escassos, na tentativa de atender aos alunos com um mínimo de qualidade necessária para a realização do trabalho educativo. Dessa maneira, os professores/burocratas criam estratégias para responder às limitações impostas pela precariedade, de modo a oferecer a cada um dos destinatários da política frações de benefícios que deveriam estar disponíveis em sua totalidade. A discricionariedade é baseada no discernimento da melhor solução para a situação apresentada e nos constrangimentos provocados pela limitação dos recursos ofertados. Para nós, nesse caso, a discricionariedade não é o poder de escolher: é não ter escolha, a não ser decidir sobre a maneira menos nociva de dispor de insumos insuficientes entre os usuários da política.

Considerações Finais

Este estudo buscou analisar a atuação do professor enquanto burocrata de nível de rua e o papel da discricionariedade docente em uma escola pública municipal de São Gonçalo/RJ. Nas discussões traçadas, pudemos perceber que a burocracia de nível de rua, representada pelos professores, toma para si a responsabilidade por preencher as lacunas e operacionalizar a política, direcionando-a sob critérios construídos a partir de interpretações subjetivas, pautadas em valores, percepções e julgamentos estabelecidos nas interações com outros atores do processo, podendo refletir e reforçar ideologias excludentes, predominantes na sociedade.

Trata-se de um processo no qual a resignificação das políticas públicas propostas, inerente ao processo de implementação, traduz-se em dinâmicas permeadas pelas relações interacionais entre os professores e seus alunos, outros burocratas da escola, comunidade escolar e pelas tensões experienciadas por terem que apresentar respostas e resultados para instâncias superiores na hierarquia organizacional.

Nesse movimento, entrecruzam-se atores na busca por espaço de poder para a operacionalização das políticas, influenciando seus resultados.

O professor, enquanto burocrata de nível de rua, operacionaliza seu projeto educativo a partir dos cenários frequentemente destituídos de recursos e para tanto, mobiliza estratégias para minimizar os efeitos da incompletude revelada no momento da implementação. Portanto, essa liberdade acontece não somente pela autonomia delegada ao professor, mas pela necessidade de viabilizar, na rotina de seu trabalho, condições para a efetivação da política.

Finalmente, concluímos que olhar para o momento da implementação da política pelas lentes da burocracia de nível de rua, principalmente por meio de estudos empíricos, pode contribuir para a identificação de fatores que favoreçam ou reduzam as possibilidades de sucesso da política pública e de seus efeitos nas vidas dos cidadãos.

Recebido em 14 de janeiro de 2021

Aprovado em 23 de agosto de 2021

Referências

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2009.
- HILL, Michael. **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HUPE, Peter. Dimensions of Discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. **DMS-Der Moderne Staat**, v. 2, p. 425-440, 2013. Disponível em: <https://budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/15317>. Acesso em: 21 jul. 2020.
- HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. **Public Administration**, Oxford, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007. Disponível em: <https://online-library.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>. Acesso em: 16 jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 14 jun. 2020.
- LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2015.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e Discrecionalidade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo n. 83, p. 21-41, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426/407>. Acesso em: 12 jul. 2020.
- MOTA, Maria Océlia. Implementação de Políticas Públicas Educacionais na Perspectiva dos Agentes Burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 72, p. 684-709, 2018. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/ea/article/view/5656/0>. Acesso em: 31 maio 2020.

MUYLAERT, Naira. Contribuições da Ciência Política para o Campo Educacional: o burocrata de nível de rua. **Educação Online**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 31, p. 1-9, 2019. Disponível em: <http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/554>. Acesso em: 26 jul. 2020.

NÓVOA, António. **Desafios do Trabalho do Professor no Mundo Contemporâneo**. São Paulo: SINPRO-SP, 2007. Disponível em: http://www.sinprosp.org.br/arquivos/novoa/livreto_novoa.pdf. Acesso em: 21 jun. 2020.

OLIVEIRA, Marina Meire. **Correção de Fluxo em uma Escola da Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro**: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores. 2017. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 2017.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia de Nível de Rua e (re)Produção de desigualdades Sociais: comparando perspectivas de análise. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Implementando Desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. P. 127-152.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero; TORRES JUNIOR, Roberto Dutra. Burocracias Implementadoras e a (re)Produção de Desigualdades Sociais: perspectivas de análise no debate internacional. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. P. 247-268.

Tereza Cristina de Almeida Guimarães é doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio e pesquisadora do Núcleo de Estudos - Tempos, Espaços e Educação Integral – NEEPHI e do Grupo de Pesquisas Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – POGEFE.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0161-8190>

E-mail: tecrisalgui@hotmail.com

Elisangela da Silva Bernado é doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), pós-doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pesquisadora do Núcleo de Estudos - Tempos, Espaços e Educação Integral – Neephi e líder do Grupo de Pesquisas Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – Pogefe.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3994-0254>

E-mail: efelisberto@yahoo.com.br

Amanda Moreira Borde é doutora em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio e pesquisadora do Núcleo de Estudos - Tempos, Espaços e Educação Integral – NEEPHI e do Grupo de Pesquisas Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – POGEFE.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0157-4706>

E-mail: amandaborde@yahoo.com.br

Editor responsável: Luís Armando Gandin

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos de uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Disponível em: <<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>>.