

# IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA PERSPECTIVA DOS AGENTES BUROCRÁTICOS

MARIA OCÉLIA MOTA<sup>1</sup>

## RESUMO

*Este estudo traz para o campo da educação novas possibilidades para a análise da implementação de políticas educacionais, ao procurar compreender o processo de implementação do Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) no estado do Ceará, por meio da percepção dos agentes implementadores em quatro pares de escolas parceiras da região do Cariri (CE). As escolhas teórico-metodológicas na perspectiva da Burocracia de Nível de Rua e da Burocracia de Médio Escalão abriram um leque de possibilidades de pesquisa junto aos agentes implementadores e sua interação com o contexto da política. A pesquisa mostra que os agentes implementadores fazem adaptações no currículo, na avaliação e no trabalho pedagógico para a obtenção da premiação. Além disso, essas intervenções afetam a interpretação do PENDez e sua implementação e, por isso, a política termina sendo adaptada às possibilidades e aos constrangimentos impostos pelas agências implementadoras.*

<sup>1</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro-RJ, Brasil; [oceliamota@gmail.com](mailto:oceliamota@gmail.com)

**PALAVRAS-CHAVE** POLÍTICAS PÚBLICAS • EDUCAÇÃO • AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO • METODOLOGIA.

# IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS AGENTES BUROCRÁTICOS

## RESUMEN

*Este estudio trae al campo de la educación nuevas posibilidades para analizar la implementación de políticas educacionales, al tratar de comprender el proceso de implementación del Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) en el estado de Ceará, por medio de la percepción de los agentes implementadores en cuatro pares de escuelas aliadas de la región de Cariri (CE). Las elecciones teórico-metodológicas desde la perspectiva de la Burocracia de Nivel de la Calle y la Burocracia de Mediano Escalón abrieron un abanico de posibilidades de investigación junto a los agentes implementadores y su interacción con el contexto de la política. La investigación muestra que los agentes implementadores adaptan el currículo, la evaluación y el trabajo pedagógico para obtener la premiación. Además, tales intervenciones afectan la interpretación del PENDez y su implementación y, por ello, a política se adapta a las posibilidades y a los requisitos impuestos por las agencias implementadoras.*

**PALABRAS CLAVE** POLÍTICAS PÚBLICAS • EDUCACIÓN • EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN • METODOLOGÍA.

# IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES FROM THE PERSPECTIVE OF BUREAUCRATIC AGENTS

## ABSTRACT

*The present study introduces new possibilities, for the analysis of educational policy implementation, into the field of education. It seeks to understand the implementation process of the Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) (Award Winning School) in the state of Ceará. This is done from the point of view of implementing agents, in four pairs of partner schools in the Cariri (CE) region. The theoretical-methodological choices, from the perspective of the Street Level Bureaucracy and the Mid-Level Bureaucracy, opened a range of research possibilities along with the implementing agents and their interaction in the policy context. This study shows that the implementing agents make adaptations to the curriculum in the evaluation and the pedagogic work in order to earn the award. In addition, these interventions affect the interpretation and implementation of the PENDez. Therefore, the policy becomes adapted to the possibilities and constraints imposed by the implementing agencies.*

**KEYWORDS** PUBLIC POLICIES • EDUCATION • EDUCATIONAL EVALUATION • METHODOLOGY.

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo busca contribuir com o campo dos estudos da implementação de políticas educacionais que incluem novos modelos analíticos. Dessa forma, a pesquisa realizada se inspirou na área das ciências sociais, à procura de outras possibilidades metodológicas para a análise das políticas públicas educacionais. Assim, os estudos pioneiros de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível de rua e de Lotta (2015) sobre a burocracia de médio escalão trouxeram valiosas contribuições para o desenvolvimento deste trabalho.

Olhar para uma política por meio da literatura da burocracia de nível de rua e de médio escalão faz com que possamos enxergar os agentes que são diretamente responsáveis pela intermediação da política, os Burocratas de Médio Escalão (BME), e os que são responsáveis pela entrega da política aos seus usuários, os Burocratas de Nível de Rua (BNR). Ao destacar a atuação e percepção dos agentes na implementação das políticas, trazemos também suas percepções, ideais e valores em conjunto com as características do contexto em que atuam.

A maior parte dos estudos de implementação dá mais ênfase aos Burocratas de Nível de Rua, por serem esses os que estão na linha de frente da política e têm contato direto com os usuários. Essa perspectiva analítica começou a ser explorada, na década de 1980, com as pesquisas de Michel Lipsky na área das ciências sociais, tendo sido adotada por muitos pesquisadores desde então. Mais recentemente, no Brasil, um grupo de pesquisadores tem voltado suas atenções para outro grupo de agentes burocráticos que permaneceram no limbo teórico por muito tempo, os Burocratas de Médio Escalão (CAVALCANTE; LOTTA, 2011; FREIRE, VIANA; PALOTTI, 2015; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

Durante a realização do trabalho de campo para a coleta de dados da pesquisa de doutorado, o grupo dos BME se destacou perante as outras categorias, revelando a importância crucial de seu papel na implementação da política investigada.

Portanto, este estudo traz para o campo da educação novas possibilidades para a análise de políticas educacionais, ao procurar compreender o processo de implementação do Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) por meio da percepção dos agentes de médio escalão – gerentes do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), diretores e coordenadores – e de nível de rua (os professores) em quatro pares de escolas parceiras da região do Cariri, no Ceará.

O artigo encontra-se dividido em três seções além desta introdução. A seção seguinte aborda a discussão teórico-metodológica sobre a implementação de políticas públicas. A terceira seção apresenta a metodologia da pesquisa e o desenho da política investigada. Por último, trazemos alguns resultados da pesquisa e as considerações finais.

## **DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA**

Em uma ampla revisão de literatura, Lotta (2015) constatou a pouca importância dada pelos pesquisadores da área de avaliação de políticas públicas para a fase da implementação. Com efeito, 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 relacionam com a 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. (LOTTA, 2015, p. 93)

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 (2015) 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)

O exercício da discricionariedade é inevitável e necessário, na visão de Oliveira (2012). Ele considera que as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos e que, 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, esses atores ainda possuem 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)

**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.

**Esse movimento, segundo as mesmas autoras, “para além da ideia de erros ou interesses escusos dos atores, é consequência do próprio processo que liga a formulação à implementação” (LOTTA; 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 que exercem o poder de transformar e influenciar as políticas públicas. De forma geral, Lotta e Pavez (2009)

distinguem diversas classes de atores: os 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. Dessa forma, a política é traduzida e adequada de acordo com os próprios recursos, linguagens, interações e referenciais da comunidade de profissionais alocados nessas esferas (LOTTA; 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; PAVEZ, 2009, p. 7).

Oliveira (2012, p. 1552) reforça essa 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.

A próxima seção destaca o caminho metodológico utilizado na investigação e análise da implementação de uma política educacional.

## **O CAMINHO METODOLÓGICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PENDEz**

A pesquisa teve como objetivo principal investigar e analisar a implementação do PENDEz, em quatro pares de escolas parceiras, por meio da percepção e atuação dos agentes implementadores. Como objetivos secundários, este estudo procurou compreender e analisar o papel das burocracias educacionais

na implementação do PENDez, as relações estabelecidas entre as escolas parceiras e o grau de discricionariedade dos atores envolvidos nessa parceria. Buscou também discutir as influências da política nas ações e percepções dos agentes burocráticos (professores, coordenadores, diretores e gerentes do Paic) e a influência desses agentes no desenho da própria política.

O PENDez foi criado em 2009 com o objetivo de funcionar como uma política de incentivo ao Paic. Inicialmente o Prêmio tomava como base os resultados da prova do Spaece-Alfa (Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará) realizada no 2º ano do ensino fundamental, nas escolas públicas municipais e estaduais do estado do Ceará. As 150 escolas com melhores desempenhos recebem uma bonificação de R\$ 2.000,00 por aluno da turma avaliada. Porém, o PENDez se diferencia das demais políticas de incentivos, pois, ao mesmo tempo que se utiliza de práticas meritocráticas por meio de premiação, também busca estabelecer uma equidade entre as escolas com menores notas. Através de um sistema de colaboração, as escolas premiadas desenvolvem parceria com uma das 150 escolas que ficaram com índices mais baixos. Por meio de ações de colaboração técnico-pedagógica, a escola premiada deve ajudar a escola apoiada a melhorar a aprendizagem de seus alunos. As escolas apoiadas também recebem um auxílio financeiro no valor de 50% das escolas premiadas, ou seja, R\$ 1.000,00 por aluno do 2º ano. As ações de cooperação entre as escolas têm um prazo de dois anos para serem realizadas, após o recebimento da primeira parcela do prêmio, que é de 70% para as escolas premiadas e de 50% para as escolas apoiadas. A segunda parcela está condicionada ao cumprimento das metas pelas duas escolas (CEARÁ, 2012).

Diversos estudos apontam para o resultado positivo do PENDez na melhora do desempenho dos alunos nas séries iniciais das escolas participantes dessa política (COELHO, 2013; OLIVEIRA, 2016; CARNEIRO; IRFFI, 2014). Levando em conta esses estudos prévios, avançamos na investigação a respeito da ação e da percepção dos BME e dos BNR sobre o PENDez, em uma pesquisa qualitativa desenvolvida em quatro pares de escolas parceiras.

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

Lima e D'Ascenzi (2013, 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) e da utilizada na presente pesquisa.

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 (secretarias municipais e escolas);
- 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. Isso significa que sua realização na forma de política depende de qualidades intrínsecas e de circunstâncias externas. Esses fatores levam a resultados e efeitos desejáveis ou não.

Assim, entenderemos o Prêmio como um conjunto de disposições que estimulam, orientam e afetam 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 foi 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, acredita-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 que os implementadores da política adaptarão o que se espera que seja feito ao que conseguem (ou querem) fazer, como afirmam Lima e D’Ascenzi (2013, p. 106). 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” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 106). A análise das ideias, dos valores e das concepções de mundo dos atores foi 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 foram 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.

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

Para a caracterização do conteúdo da política em tela, foi realizada a análise de documentos referentes ao PENDez (leis, decretos, portarias, etc.), ao Plano de Ação para Aplicação de Recursos Financeiros (PARF), ao Plano de Ação de Cooperação Técnico-Pedagógica e ao Projeto Político-Pedagógico. Para a análise das estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais, foram observados aspectos da organização do aparato administrativo responsável pela implementação do Prêmio.

Assim, foram considerados fatores como a disponibilidade e a qualidade dos recursos humanos e materiais, a estrutura interna e externa, a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), o fluxo e a disponibilização de informações e a organização das atividades escolares, os quais são considerados fatores que influenciam a forma como se dá a apropriação e implementação da política nos espaços locais, no chão da escola.

As escolas investigadas foram selecionadas a partir dos seguintes critérios:

- a. serem escolas parceiras;
- b. estarem localizadas na mesma Coordenadoria Regional de Educação (Crede), com um grau de proximidade que favoreça a logística da pesquisa;
- c. 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;
- d. estarem localizadas na área urbana.

A seleção dos agentes decorreu da escolha das escolas e esteve condicionada à sua participação na implementação da política, que naquele momento abrangia um período de dois anos, isto é, professores, diretores e coordenadores deveriam ter atuado na escola quando esta foi premiada e/ou apoiada.

Objetivamente, a realização das entrevistas visou a coletar indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantar informações consistentes que permitissem descrever e compreender a lógica

que preside as relações estabelecidas no interior daquele grupo, dados mais difíceis de obter com outros instrumentos (DUARTE, 2004, p. 215). Hipoteticamente, essas diferentes estratégias de aproximação da política podem ser favoráveis à análise das características do Prêmio e à compreensão das atitudes presentes nas instâncias de implementação do PENDez nas escolas parceiras.

Elegemos para este trabalho três dimensões principais de análise, as quais serão investigadas à luz dos conceitos teóricos dos estudos de Dubet (2008) sobre escola, de Afonso (2009, 2012) e Barroso (2011) sobre *accountability*, de Lascoumes e Le Galès (2012) sobre Instrumentação da Ação Pública (IAP) e de Goffman (2004/1963) sobre estigmas.

A primeira dimensão foi denominada “Perfil de atuação e trajetória dos agentes implementadores”. Os agentes burocráticos foram considerados e analisados à luz da teoria da burocracia de nível de rua e da teoria sobre os BME, teorias 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 “Fatores institucionais e organizacionais no contexto da implementação do PENDez”. Essa dimensão envolve a análise de uma parcela abrangente de leis, portarias, decretos, documentos escolares e instituições em âmbito 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 Lascoumes e Le Galès (2012), colaborou na análise da política estudada, principalmente na abordagem do papel dos gerentes do Paic e dos gestores escolares.

Com essas lentes teórico-metodológicas, propusemo-nos 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.

## **A LITERATURA EM DIÁLOGO COM OS RESULTADOS**

A produção dos dados da pesquisa – frutos de entrevistas, do diário de campo, da análise da base do Spaece-Alfa, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), do Censo Escolar, do projeto político-pedagógico das escolas e demais documentos referentes à legislação do PENDez – possibilitou que tivéssemos um olhar ampliado da implementação da política nos quatro pares de escolas investigadas. Para o escopo desse trabalho, trazemos alguns resultados e discussões de cada uma das dimensões destacadas, que foram analisadas na perspectiva teórico-metodológica proposta pela pesquisa.

Na primeira dimensão, analisamos o perfil, a trajetória e a atuação dos agentes burocráticos das escolas parceiras e dos gerentes do Paic, de modo a identificar e caracterizar quem são esses agentes e o que fazem. Levamos em conta que conhecer as características, trajetórias e formas de atuação desses agentes é uma possibilidade de colaborar com a compreensão das influências desses fatores na implementação da política e nos seus resultados.

A efetivação das políticas públicas do Estado é feita pelas mãos dos burocratas, os quais respondem por ele, além de representar suas ações. Segundo a visão de Lotta (2012), para compreender esse processo, é necessário entender justamente a ação e a interação realizadas por esses implementadores. A atuação desses personagens é direcionada pelas instituições. Logo, há regras e normas para determinar suas práticas. Contudo, mesmo que as instituições tentem moldar as ações dos agentes burocráticos, elas não são determinantes, porque eles encontrarão uma forma de readaptá-las ao seu contexto.

Nesse contexto, a IAP

[...] constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador. (LASCOMES; LE GALÈS, 2012, p. 200)

Contudo, o uso da IAP na implementação da política vai depender em grande parte do perfil dos agentes implementadores,

os quais também são influenciados pelas características sociais, econômicas, políticas e culturais do contexto em que atuam. Por isso, para Lascoumes e Le Galès (2012), a escolha dos instrumentos é claramente uma questão política, pois vai estruturar, em parte, o processo e os resultados.

O primeiro grupo analisado foi o dos coordenadores e diretores, considerados “agentes híbridos” justamente pela multiplicidade dos papéis que desempenham. Cavalcante e Lotta (2015, p. 14) reiteram que esses agentes são relevantes e imprescindíveis para fazer com que as políticas elaboradas sejam colocadas em prática. Eles desempenham a função primordial de traduzir decisões para ações. Por tudo isso, a figura desses agentes é imprescindível para a consolidação do PENDez. O papel desempenhado pela equipe gestora da escola na elaboração do PARF e nas visitas de cooperação é capaz de direcionar o êxito ou fracasso do programa.

A equipe gestora é responsável por garantir que as ações do Paic sejam efetuadas com o máximo desempenho a fim de assegurar que a escola receba a premiação ou o auxílio financeiro. Para isso, empenham-se para cumprir as metas estabelecidas pela política. Na cooperação entre as escolas, a equipe gestora tem o papel de planejar e executar as ações. Entretanto, essa equipe não está sozinha: os professores e a equipe do Paic também participam desse processo.

Para Lascoumes e Le Galès (2012, p. 202),

[...] como toda instituição, os instrumentos permitem estabilizar as formas de ação coletiva, de tornar mais previsível e, sem dúvida, mais visível o comportamento dos atores.

As normas e leis do PENDez dão um direcionamento às ações dos agentes. Ao mesmo tempo, incentivam os usuários da política a uma participação mais efetiva nas tomadas de decisão da escola e no acompanhamento das ações planejadas.

Considerando o papel desempenhado pelos professores no trabalho cotidiano de sala de aula, as entrevistas possibilitaram conhecer suas percepções a respeito da política. Afinal, como BNR, eles estão em contato direto com os usuários da política, os alunos e seus responsáveis.

Na complexidade das relações entre as escolas e as SME, o PENDEZ se faz presente na prática pedagógica dos professores, dos coordenadores e dos diretores. A política mexe com todos os agentes, tanto das escolas premiadas como das apoiadas. 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, da equipe do Paic e da Crede. Se a escola ficou premiada, há pressão para a manutenção dos resultados; se a escola ficou apoiada, a pressão é pela melhora nos resultados.

Portanto, a capacidade desses trabalhadores de nível de rua de adaptar as políticas à realidade das comunidades locais e dos cidadãos clientes pode aumentar tanto a sensibilidade como a efetividade das políticas públicas (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 258). Além disso, os professores não atuam de forma isolada. São muitos os fatores e agentes de diferentes níveis que interferem na implementação da política.

Na perspectiva de análise relacional, os gerentes do Paic são “interpretados como atores que interativamente sintetizam e disseminam informações para os níveis superiores e inferiores da organização” (LOTTA, 2015, p. 42). Ainda segundo a autora, destacam-se

[...] as responsabilidades cognitivas e comunicacionais desses atores, que, dada sua posição estrutural, estão sempre em interação, agindo entre outros atores a seu redor, reconciliando as distintas perspectivas do topo e da base (além do entorno). (LOTTA, 2015, p. 42)

Essa forma de atuação é identificada nas funções das equipes do Paic das cidades selecionadas.

As atribuições do gerente do Paic são bastante amplas, pois o processo de implementação do Paic é todo coordenado, acompanhado e monitorado por esse agente, desde quando sai da Crede até a sua implementação em sala de aula. Outro destaque é a interlocução que ele mantém com as diferentes instâncias e agentes. Embora as ações prescritas sejam muitas e variadas, na prática, no dia a dia, as ações

dos gerentes ultrapassam as normas e adentram os muros da escola.

No uso de sua discricionariedade, os agentes do Paic interpretam ao seu modo as normas da política, segundo as condições oferecidas pelo contexto onde atuam, sem fugir da norma prescrita. Como já apontado por alguns estudos, os agentes burocráticos utilizam sua discricionariedade para ajustar-se aos novos modos de regulação das políticas públicas, desenvolvendo práticas não previstas pelos formuladores.

A segunda dimensão abordada na pesquisa foi o contexto organizacional e institucional da implementação, na tentativa de compreender de que forma os diferentes contextos podem influenciar na tomada de decisão dos agentes, durante o processo de implementação da política. Nessa dimensão, as análises dos fatores organizacionais e institucionais permitiram identificar peculiaridades em cada município e categoria de escolas (premiadas e apoiadas).

A base de dados do Spaece-Alfa de 2007 a 2016 permitiu traçar um perfil do desempenho das escolas selecionadas. Os resultados foram complementados com os dados do Ideb, nas séries iniciais de cada município e escolas, e do Censo Escolar. A triangulação dos dados nos permitiu verificar que o desempenho positivo do Spaece-Alfa estava sendo acompanhado pelos dados do Ideb e do Censo Escolar. A percepção dos agentes a respeito dos resultados em cada escola ajudou a esclarecer os motivos e o contexto em que cada dado foi produzido e como isso contribuiu para o sucesso ou fracasso da política.

Nas duas categorias de escola, destaca-se o estilo de cada gestor. A percepção de uma coordenadora, embora represente uma única voz, informa-nos sobre a relação entre a diretora e os professores, agentes dos dois níveis burocráticos: o de nível médio e os da linha de frente. Em seu depoimento, é colocado em pauta, ao mesmo tempo, a importância e a discricionariedade da diretora na implementação do PENDez. Segundo a coordenadora, a diretora chega junto aos professores não para apontar culpados, mas para promover interações. Elas buscam resgatar dimensões simbólicas do professor, como sua autoestima e o reconhecimento do seu trabalho pedagógico, e também apoiar o seu trabalho em

sala de aula. É dessa forma particular que os BNR e os BME implementam a política e garantem seu sucesso.

Nas escolas apoiadas, destaca-se o estilo de liderança de uma diretora que assumiu a gestão após a escola ter ficado apoiada. Uma das medidas tomadas por duas diretoras foi o resgate da autoestima dos professores e funcionários; outra medida em comum foi investigar os motivos que levaram a escola a ficar apoiada. Elas também fizeram uma intervenção pedagógica com ênfase nas avaliações do Spaece-Alfa e Spaece<sup>1</sup>, focada no trabalho com os descritores da avaliação.

A prática dos gestores é influenciada pelos constrangimentos da política. Usando sua discricionariedade, os diretores das escolas pesquisadas lançam mão de estratégias variadas para garantir uma presença de 100% dos alunos no dia da avaliação do Spaece-Alfa. Fazem contagem regressiva diária, distribuem brindes para os alunos e realizam reunião com os responsáveis. Também contam com a ajuda do transporte escolar, de todos os funcionários, de irmãos e amigos no monitoramento da presença dos alunos que serão avaliados. Tudo para incentivar a participação dos estudantes na avaliação. São feitos avisos e apelos constantes nas salas de aula. Até anúncios na rádio local. Com tudo isso, os diretores envolvem a comunidade escolar a fim de posicionar sua escola como uma das concorrentes ao PENDez.

Na terceira dimensão da pesquisa, abordamos a percepção e atuação dos agentes do PENDez a partir de quatro categorias. Na análise, consideramos questões que julgamos serem importantes na implementação da política. São elas:

- a. a percepção dos agentes burocráticos a respeito da implementação do PENDez;
- b. a cooperação técnico-pedagógica entre os pares de escola;
- c. o uso dos recursos financeiros pelas escolas apoiadas e premiadas;
- d. as estratégias utilizadas pelos agentes em busca dos resultados.

Analisar a implementação “significa interessar-se pela forma com que um programa público é apropriado e não

<sup>1</sup> O Spaece realiza avaliações nos 5º e 9º anos e 1º, 2º e 3º anos do ensino médio. O Spaece-Alfa avalia a alfabetização no 2º ano do ensino fundamental.

apenas pela forma como ele foi concebido e estruturado” segundo Lascoumes e Le Galès (2012, p. 66). Nesse sentido, por meio da percepção dos agentes implementadores, intencionamos conhecer o exercício da sua discricionariedade e o contexto de implementação da política.

Nesse espaço de imprevisibilidade da atuação dos agentes, destacamos a perspectiva relacional na análise das entrevistas, tendo em vista a ênfase dada às relações que os agentes estabelecem entre si e seu entorno. Concordamos com Lotta, Pires e Oliveira (2015), quando afirmam que as diversas redes de atores internos e externos às políticas e o contexto social e cultural onde atuam podem influenciar os resultados da política.

Lascoumes e Le Galès (2012) defendem que, para compreender a atuação dos agentes locais, é preciso conhecer suas interações, os pactos realizados e as alianças seladas na implementação da política. Enfim, analisar a execução de uma política é “procurar explicar de forma compreensiva as lógicas de uma dinâmica quase sempre imprevisível em suas formas, seus participantes e seus efeitos” (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012, p. 91).

Uma das questões que este estudo buscou compreender foi a reação das escolas ao saber que foram premiadas ou apoiadas. Essa pergunta foi feita a diretores, coordenadores e professores. Além disso, também pretendíamos conhecer as primeiras ações realizadas, tanto em relação à manutenção dos resultados entre as escolas premiadas, como em relação à busca de uma recuperação entre as escolas apoiadas. As rotulações “escolas apoiadas” *versus* “escolas premiadas” podem se transformar em símbolo de prestígio que vai se contrapor ao símbolo de desprestígio.

Para a sociedade, esses rótulos não ficam restritos somente à instituição escolar, que passará a ser conhecida como “escola premiada” ou como “escola apoiada”. Eles se estenderão também a seus professores, gestores e alunos, os quais carregarão consigo o prestígio de serem nota dez ou o desprestígio de serem apoiados. Por mais que se tenha uma preocupação com a “sorte dos vencidos” (DUBET, 2008, p. 10), expressa na busca da equidade, as escolas apoiadas não deixam

também de pagar um preço pelo seu desempenho inferior. Sua imagem fica estigmatizada e o apoio passa a ser uma marca que a escola carregará por muito tempo.

De fato, percebe-se que, quando um município tem suas escolas premiadas, o prestígio do diretor da escola, do secretário de educação e do prefeito são ressaltados. Transforma-se o prêmio em trampolim para se galgar novas posições na área política e educacional; esses municípios e agentes ganham um papel de destaque no cenário político estadual e até nacional.

Já nas escolas apoiadas a sensação muitas vezes é de revolta, insatisfação, de buscar uma justificativa para compreender os resultados e encontrar o erro. Cada escola apoiada se sente fracassada. Nem o auxílio financeiro recebido ameniza o sentimento de ser colocada em uma situação de desvantagem e desprestígio. Os depoimentos parecem refletir a afirmação de Dubet (2008, p. 103) segundo a qual

[...] a igualdade de oportunidades é um princípio competitivo que distingue vencedores e vencidos, mesmo depois de todos os esforços realizados para promover as condições da igualdade de oportunidades.

Avaliação, prestação de contas e responsabilização são características das políticas de *accountability*. Esses elementos podem ser identificados no PENDez, que também é sustentado por outras premissas, como a busca da equidade, da transparência, do direito à informação, e a participação da comunidade escolar.

A concepção de *accountability* mais ampla proposta por Afonso (2009) parece bem sintonizada com o desenho dessa dimensão do PENDez que articula avaliação, prestação de contas e responsabilização com equidade, transparência, direito à informação e participação comunitária. Para o autor, *accountability*

[...] não pode ser reduzida a uma prestação de contas simbólica, nem ser associada a perspectivas instrumentais, hierárquico-burocráticas, gestonárias ou de mero controle, para as quais parecem remeter, muitas vezes, os discursos e práticas vulgares. (AFONSO, 2009, p. 16)

Os relatos dos diferentes agentes indicam que o trabalho pedagógico vem se fortalecendo cada vez mais com foco nos descritores das avaliações do Spaece, tanto nas escolas premiadas como nas apoiadas. Como a literatura estrangeira e brasileira recorrentemente mostram, há riscos das políticas de avaliação externa contribuírem para desvirtuar o currículo escolar ao privilegiar os conteúdos avaliados e secundarizar outras aprendizagens e conhecimentos diversificados e importantes para a educação de crianças e jovens.

Em prol da promoção da equidade entre as escolas parceiras, o PENDez busca reduzir as desigualdades entre elas. O objetivo primordial do PENDez é incentivar as escolas a melhorarem seus resultados em sintonia com as intenções do Paic e fazer com que todas as crianças sejam alfabetizadas na idade certa. Para esse objetivo, as trocas de experiências e conhecimentos entre as escolas tornam-se um instrumento capaz de mobilizar os agentes escolares por meio de suas ações de colaboração com a escola parceira.

Geralmente, as “boas práticas”, ou seja, as “experiências exitosas”, no linguajar nordestino, estão associadas “ao que funciona”. Elas consagram “um tipo de conhecimento explícito (profissional, organizacional) e promovem a sua circulação por atores no terreno”, na visão de Barroso (2011, p. 106). A troca de simulados entre escolas é um tipo de conhecimento que mobiliza os agentes escolares, principalmente nos meses que antecedem a aplicação do Spaece.

De diferentes formas acontece a troca entre as escolas por meio das quais o PENDez tenta introduzir um novo tipo de conhecimento na política e no trabalho docente. Um conhecimento que

[...] é considerado, pelos seus promotores, mais científico que estatal; mais pragmático que ideológico; mais técnico que político; mais prático que teórico; mais próximo dos professores e das escolas que dos burocratas da administração. (BARROSO, 2011. p. 108)

O PENDez se diferencia da maioria das políticas públicas por não se basear apenas nos resultados das avaliações. Ele é uma política estruturada em ações que visam à diminuição

das diferenças e à colaboração entre as escolas por meio do sistema de parceria. Todavia, o PENDez não deixa de ser uma política de *accountability* com consequências *high stakes* para as escolas e seus agentes burocráticos, o que termina impingindo certos constrangimentos às escolas apoiadas.

O uso da discricionariedade dos agentes implementadores ficou mais evidente na escolha dos agentes escolares que seriam contemplados pelo prêmio. Nas quatro escolas premiadas que foram selecionadas para a pesquisa, a escolha aconteceu de formas diferentes. Algumas escolas reuniram o Conselho Escolar e decidiram em conjunto quais eram os funcionários, além do professor da turma premiada que era “merecedor de receber a bonificação”. Dessa forma, o Conselho considerou um grupo de doze pessoas, incluindo o professor da turma, diretor e coordenador, como merecedores. Em sentido contrário, houve escola em que essa decisão foi tomada apenas pelos gestores: assim, apenas o professor da turma premiada, diretor e coordenador receberam a bonificação.

Nessa diferenciação de estilos de implementação, a Escola Premiada 2 optou por alocar o benefício em um número mais restritos de agentes, enquanto a Escola Premiada 1 optou por distribuir o prêmio de modo a beneficiar o maior número possível de envolvidos. As duas escolas seguiram as regras de alocação previstas no PENDez, mas cada uma adotou estratégias diferentes, que se orientaram por valores distintos, para tomar as decisões relativas à distribuição dos recursos destinados à bonificação dos profissionais da escola.

No caso da Escola Premiada 1, os agentes escolares veem a premiação como resultado de um esforço coletivo da escola. A escolha dos que seriam bonificados passou por uma ampla consulta a agentes de diferentes níveis da burocracia. Esse caminho levou em consideração o grau de envolvimento e cooperação desenvolvido pelos mais diversos membros da escola na busca de um resultado comum.

Ao ampliarem a bonificação, de modo a abranger um maior número de agentes, os burocratas estão fazendo uso de sua discricionariedade e interpretando as regras do Prêmio segundo seus valores e entendimento. Logo, fazem escolhas que consideram mais relevantes, legais, sem infringir as normas

do prêmio. Ao mesmo tempo, produzem um sentimento de satisfação e justiça entre os membros da escola ao estender a bonificação a outros setores.

Embora a SME não interfira diretamente nas decisões tomadas pela escola quanto ao uso do auxílio financeiro, há um acompanhamento da sua aplicação. O próprio PARF apresenta os critérios a serem atendidos. Ademais, documentos e comprovantes fiscais devem ser anexados ao Plano. Tudo isso limita o espaço de discricionariedade da escola. E ainda há o Conselho Escolar, que atua como um regulador dessas ações.

Os relatos dos agentes revelaram que algumas normas do PENDez têm provocado diversos constrangimentos nos agentes burocráticos, induzindo-os a realizar ações que nem sempre estão de acordo com seus valores sociais. A meta exigida para que a escola possa concorrer ao PENDez é da presença de no mínimo 90% dos alunos matriculados na turma. No entanto, há uma pressão “não oficial” para que as escolas alcancem 100% de participação dos alunos nas avaliações do Spaece, mesmo que para isso alguns “jeitinhos” precisem ser dados.

Nesse caso, percebemos que, para garantir a participação total dos alunos a fim de não prejudicar os resultados da escola no Spaece-Alfa, os agentes burocráticos utilizam estratégias inusitadas, como disputar uma criança para que esta vá fazer a prova no seu município. Nesse contexto, em busca de solucionar “problemas” provocados pelo Censo Escolar, esses agentes passam por constrangimentos. Ao mesmo tempo causam constrangimentos aos usuários da política, alunos e pais. A norma da política criada com a finalidade de coibir possíveis arbitrariedades dos agentes, como a estratégia de deixar de fora da avaliação os alunos considerados de menor desempenho, termina também provocando competição e pressão entre municípios e escolas. Ao mesmo tempo, influencia negativamente na atuação dos agentes escolares, afetando dessa forma os alunos.

## **CONSIDERAÇÕES**

O que esta pesquisa nos ajudou a entender é que o PENDez, notadamente por meio da premiação do auxílio financeiro e pelo seu valor simbólico, torna-se indutor dos objetivos do Paic. Com

ele as prefeituras parecem se interessar mais pela melhoria da educação municipal; os gestores de escolas contempladas pelo PENDez procuram direcionar seus esforços para a melhoria dos resultados e essa melhoria passa a orientar a aplicação dos recursos financeiros, tanto em escolas premiadas como apoiadas.

Assim, o PENDez incorpora elementos de prestação de contas e de responsabilização (AFONSO, 2009) próprios das políticas de *accountability*. Esses elementos e as estratégias de controle empregadas pelo Prêmio fornecem as condições para a implementação dessa política. E os agentes burocráticos das escolas pesquisadas se orientam pelos seus valores e se utilizam de estratégias variadas que desenham estilos diferenciados de interação com os usuários da política e com os professores, que operam, em graus variados, no alargamento e estreitamento daquelas mesmas condições.

Na busca pelo êxito nos resultados das avaliações e obtenção da premiação, os agentes implementadores fazem adaptações no currículo, na avaliação e no trabalho pedagógico. Essas intervenções afetam a interpretação do PENDez e sua implementação; por isso, a política termina sendo adaptada às possibilidades e aos constrangimentos impostos pelas agências implementadoras.

Acreditamos que as escolhas teórico-metodológicas para as análises e produção do material foram, de certa forma, um caminho promissor que abriu um leque de possibilidades de olhares para os agentes implementadores na interação com o seu contexto social, político e cultural. Permitiu-nos também compreender como essa fase da política é interpretada de acordo com as idiosincrasias presentes em um determinado contexto onde a política está sendo implementada. Isso nos ajuda a entender que os agentes implementadores têm o poder de influenciar no desempenho das políticas, assim como estas também terminam por influenciar os agentes em suas ações de implementação.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, n. 13, p. 13-29, jul. 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARROSO, João. Da política baseada no conhecimento às práticas baseadas em evidências. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Org.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca; IRFFI, Guilherme Diniz. Políticas de incentivos à escola melhoram a proficiência no ensino fundamental? Uma avaliação do Prêmio Escola Nota Dez. In: ENCONTRO ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 10., 2014, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, 2014.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. Desvendando a burocracia de médio escalão do governo federal: uma análise sobre os perfis, trajetórias e relações de dirigentes do setor público. GT30 Políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2011.

CEARÁ. *Lei n. 15.052, de 6 de dezembro de 2011*. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e quinto anos de ensino fundamental, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, Série 3, Ano VII, n. 234, p. 615, dez. 2015.

COELHO, Maria Izolda C. de A. *Rede de cooperação entre escolas: uma ação no âmbito do Pacto de Avaliação na Idade Certa – PAIC*. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Faculdade de Educação/CAEd, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2013.

DUARTE. Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

DUBET, François. *O que é uma escola justa? A escola das oportunidades*. Tradução de Ione Ribeiro Vale. Revisão técnica de Maria Tereza de Queiroz Piacentini. São Paulo: Cortez, 2008.

FREIRE, Alexandro de O. Gouveia; VIANA, Rafael Rocha; PALOTTI, Pedro L. de Moura. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão. In: CAVALCANTI, Pedro L. Costa; LOTTA, Gabriela S. (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: ENAP, 2015.

GOFFMAN, Erving. *Estigmas: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Tradução de Mathias Lambert. 2004 (data da digitalização). Publicado originalmente em 1963.

HILL, Heather. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, p. 265-282, July 2003.

LASCOURMES, Pierre; Patrick, LEGALE. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luis, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

LOTTA, Gabriela S. *Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na estratégia saúde da família*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LOTTA, Gabriela S.; PAVEZ, Thais. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. Rio de Janeiro: LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos), 2009.

LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro L. Costa; LOTTA, Gabriela S. (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: ENAP, 2015.

MARQUES, Eduardo. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Anablume, 2003.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e implementação de políticas. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jonh (Org.). *Administração pública: coletânea*. Tradução de Sonia Midori Yamamoto e Miriam Oliveira. São Paulo: Editora Unesp; Brasília, DF: ENAP, 2010.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.

OLIVEIRA, Luisa Xavier de. *Política de responsabilização como estratégia para promoção de desempenho escolar: um estudo sobre o Prêmio "Escola Nota Dez"*. 2016. 166 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas de sucesso e fracasso de programas federais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2011. p. 1-30.

**Recebido em:** 20 JUNHO 2018

**Aprovado para publicação em:** 06 NOVEMBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.