ISSN: 1809-6220

REVISTA IDEAU REVISTA DE EDUCAÇÃO

IDEAU

FAZENDO A DIFERENÇA: TRAJETÓRIAS INFLUENCIADAS PELA DISCRICIONARIEDADE DA GESTÃO ESCOLAR

MAKING A DIFFERENCE: TRAJECTORIES INFLUENCED BY THE DISCRETION OF SCHOOL MANAGEMENT

MARCANDO LA DIFERENCIA: TRAYECTORIAS QUE SE VEN INFLUIDAS POR LA DISCRECIONALIDAD DE LA GESTIÓN ESCOLAR

Tereza Cristina de Almeida Guimarães
Doutora em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: tecrisalgui@hotmail.com Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0161-8190

Elisangela da Silva Bernado
Doutora em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC - RJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: efelisberto@yahoo.com.br Orcid: http://orcid.org/0000-0003-3994-0254

RESUMO
Este estudo objetiva discutir a ação do agente implementador na gestão de uma escola municipal do Rio de Janeiro que, na prestação do serviço público, categoriza socialmente os estudantes para classificá-los como merecedores ou não da política pública. A partir da teoria da Burocracia de Nível de Rua lipyskiana e das perspectivas das narrativas agente/estado e agente/cidadão, discutem-se as implicações de tal categorização e a ressignificação da política para responder, no cotidiano escolar, a casos particulares, na tentativa de influenciar trajetórias escolares. Apresenta-se uma pesquisa bibliográfica e se estabelece um diálogo com a gestão da escola por meio da Análise Textual Discursiva. Conclui-se que a racionalidade técnica da direção escolar é suplantada na incorporação de uma variável humana e política como elemento de análise que permite compreender o rumo de uma política pública e as decisões tomadas na burocracia em resposta a dimensões humanas e particulares.

Palavras-chave: Agente/Estado. Agente/Cidadão. Burocracia de Nível de Rua. Categorização Social. Gestão Escolar.

DOI: 10.55905/reiv5n1-002
Submitted on: 01.03.2025 | Accepted on: 01.03.2025 | Published on: 01.16.2025

ISSN: 1809-6220

REVISTA IDEAU REVISTA DE EDUCAÇÃO

ABSTRACT
This paper aims to discuss the action of the implementing agent in the management of a municipal school in Rio de Janeiro that, in providing public service, socially categorizes students to classify them as deserving or not of public policy. In this context, the study draws on Lipyskian Street-Level Bureaucracy theory and explores the perspectives presented in agent/state and agent/citizen narratives. The objective is to delve into the implications of the categorization process and the subsequent reshaping of policies. The focus is on how these actions seek to address specific cases within the daily operations of the school, with the overarching goal of influencing educational trajectories. We provide a literature review and engage in a dialogue with school management, analyzed through the lens of Discursive Textual Analysis. It is concluded that the technical rationality of school leadership is surpassed by the incorporation of a human and political variable as an analytical element. This allows understanding the course of public policy and decisions made in bureaucracy in response to human and particular dimensions.

Keywords: Agent/State. Agent/Citizen. Street-Level Bureaucracy. Social Categorization. School Management.

RESUMEN
Este estudio tiene como objetivo comentar la acción del agente implementador en la gestión de una escuela municipal de Río de Janeiro que, al prestar el servicio público, categoriza socialmente a los estudiantes para clasificarlos como merecedores o no de la política pública. A partir de la burocracia a nivel de calle de Lipsky y de las perspectivas de las narrativas agente/estado y agente/ciudadano, se habla de las implicaciones de dicha categorización y de la resignificación de la política para responder, en la cotidianeidad escolar, a casos particulares, en un intento de influir en las trayectorias escolares. Se presenta una búsqueda bibliográfica y se establece un diálogo con la gestión de la escuela mediante el análisis textual discursivo. Se concluye que la racionalidad técnica de la dirección escolar queda suplantada al incorporar una variable humana y política como elemento de análisis que permite comprender el rumbo de una política pública y las decisiones tomadas en la burocracia en respuesta a las dimensiones humanas y particulares.

Palabras clave: Agente/Estado. Agente/Ciudadano. Burocracia a Nivel de Calle. Categorización Social. Gestión Escolar.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a literatura sobre burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980), o trabalho na linha de frente é caracterizado por diferentes lógicas, tipicamente

ISSN: 1809-6220

extraídas do contexto das instituições estatais e burocráticas ou das instituições sociais e culturais da vida cotidiana. Tal literatura acrescenta a isso a compreensão de que o conhecimento e a expertise, as ideologias, crenças e o lugar social dos agentes moldam a política em sua implementação, estabelecendo uma lógica de resolução de problemas. Desse modo, no âmbito do trabalho das agências governamentais e da regulamentação política, os burocratas de nível de rua (BNRs) se apresentam como a resposta do Estado ao cidadão, e esse movimento suscita a discussão sobre as razões pelas quais os trabalhadores da linha da frente se desviam das intenções políticas e as implicações desses desvios. O comportamento da linha de frente é, portanto, examinado como resultado de estratégias individuais e coletivas de enfrentamento para lidar com pressões institucionais ou como uma manifestação do interesse humano em maximizar a satisfação e a influência.

Na escola, o diretor escolar se apresenta, por vezes, como um implementador de políticas que age na ponta do processo, tendo como público-alvo a comunidade escolar para quem presta o serviço público. É importante destacar que, no debate sobre implementação, o diretor escolar ora tem sido categorizado como BNR (Almeida, 2019) ora como burocrata de médio escalão (Muylaert, 2019; Mota, 2018), que é o agente que se estabelece entre aqueles que formulam as políticas e aqueles que as implementam. Sem objetivar um debate profundo sobre o tema, compreendemos que esse burocrata deve ser observado em relação à política a ser implementada e desse modo, ser posicionado, considerando sua ação.

Na reflexão sobre a implementação de políticas na escola, este estudo objetiva discutir a ação do agente implementador na gestão de uma escola municipal do Rio de Janeiro que, na prestação do serviço público, categoriza socialmente os estudantes para classificá-los como merecedores ou não da política pública.

Em relação ao campo de pesquisa, a escola está localizada na Zona Norte do estado e atende a todo o Ensino Fundamental e à Educação Infantil. A atual gestão (2023) administra a escola desde 2018. Sua equipe é formada por diretor, diretor-adjunto e duas coordenadoras.

ISSN: 1809-6220

O diálogo que aqui apresentamos aconteceu no ano de 2022 com o diretor e com uma das coordenadoras e abarca duas situações que evidenciam a ação dos burocratas da gestão escolar na ponta do processo de implementação da política pública.

Esse diálogo foi analisado por meio da Análise Textual Discursiva, que é um método de análise de dados qualitativos, desenvolvido pelos Professores Roque Moraes e Maria do Carmo Galiazzi (2016), reunindo dados da Análise do Conteúdo e da Análise de Discurso. Trata-se de uma metodologia na qual a análise ocorre numa perspectiva descritivo-interpretativa, indicada pelas seguintes etapas: a unitarização, a categorização e a produção de metatextos. Na primeira, ocorre produção de unidades de significado a partir dos textos em análise. Logo depois, esses elementos são categorizados, considerando as decodificações realizadas, o que conduz à etapa final na qual o metatexto é produzido, em um processo de elaboração textual articulado às categorias. Apresentamos no Quadro 1 a síntese desse movimento:

Quadro 1: Análise Textual Discursiva

Discurso	Unitarização	Categorização
Desmontagem do Corpus	Fragmentação: unidades constituintes	Estabelecimento de Relações
tem que ter uma vaga	“vaga”	Direito a uma vaga na escola
Vou fazer a avaliação para que ela vá para o 8º [...]. Meu objetivo era mandar a menina para o Carioca.	“vá” “mandar”	Direito ao fluxo escolar

Fonte: elaboração própria

Nesse horizonte de discursos e percepções e para sintetizar a proposta, ressaltamos que este estudo apresenta, além desta introdução e das considerações finais, duas seções. A primeira aborda a categorização social dos cidadãos em uma reflexão sobre o seu acesso à política a partir de julgamentos e classificações. Na segunda seção, verificamos a ação do agente implementador na burocracia escolar, ao categorizar os estudantes e alinhar sua atuação na agência estatal ou na agência cidadão.

ISSN: 1809-6220

2 MÉRITO OU DEMÉRITO: CATEGORIZAÇÃO SOCIAL DOS CIDADÃOS E AS NARRATIVAS AGENTE/ESTADO, AGENTE/CIDADÃO

Tummers e Bekkers (2014) apontam que, durante suas interações com seus cidadãos, os BNRs agem e reconfiguram as políticas e que as decisões tomadas nesse espaço podem influenciar as vidas dos estudantes. Entretanto, tais decisões não são aleatórias, pois se baseiam na categorização (Lipsky, 1980). Ou seja, o burocrata, no âmbito escolar, classifica seus alunos, determinando se são ou não dignos das benesses da política (MaynadyMoody; Musheno, 2000). Desse modo, eles são enquadrados em predicativos que definem sua posição na recepção da política. Para Oliveira (2017, p. 6), “os agentes implementadores parecem orientar suas ações (...) com base em um senso práticomoral que distingue alunos “merecedores” dos “não merecedores”, atendendo às suas necessidades percebidas de forma diferenciada”. Guimarães e Bernado (2021, p. 14-15) afirmam que “as preferências por determinados sujeitos ou grupos sociais [acabam] representando um desvio de comportamento, que evidencia a meritocracia”.

Desse modo, o julgamento que o burocrata realiza sobre seus alunos os coloca em categorias de merecedores ou não merecedores de maior atenção, proximidade, esclarecimentos e investimento intelectual, produzindo níveis nos quais os professores estabelecem seu atendimento ao aluno, desde o mais digno, passando por méritos diversos, até o menos digno. Oliveira (2017, p. 174) explica que tal julgamento moral busca “penalizar aqueles considerados não merecedores, ou oferecer-lhes menos do que esforços pragmáticos permitiriam”. A autora acrescenta que “na organização escolar, os agentes podem tornar-se rígidos e intransigentes caso percebam que os alunos estão tentando manipular o sistema, “dando uma de espertos”, sendo preguiçosos, ou, ainda, questionando sua autoridade de alguma forma” (Oliveira, 2017, p. 175-176). Julgamentos como esses podem significar o acirramento das desigualdades de oportunidades educativas, provocando, assim, a reprodução das desigualdades educacionais. Sendo assim, os efeitos de tal categorização implicam a inclusão ou a exclusão de indivíduos nas benesses da política pública (Pires; Lotta; Dutra,

ISSN: 1809-6220

2018), ou, de alguma forma, a qualidade do investimento que irão receber considerará não só a sua necessidade, mas o seu posicionamento na escala de valores subjetivos criada por professores e demais burocratas da escola.

Diante dessa categorização, os burocratas prestam o serviço público, optando por como, a quem devem direcionar os benefícios e sanções e de que modo isso acontecerá e justificam suas ações imputando ao destinatário a responsabilidade pela forma como a política é a ele direcionada. Em um segundo movimento, eles determinam os contextos e a intensidade das interações com os destinatários de política. Pires, Lotta e Dutra (2018) identificam esses movimentos como efeitos distributivos da discricionariedade. De forma semelhante, a burocracia escolar 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 desmerecendo-o, enquanto cidadão de direitos, em relação ao qual o burocrata decide ou não agir (Oliveira, 2017).

Além disso, as escolas precisam aceitar como estudantes todos aqueles que legalmente têm o direito a acessá-la. Isso significa que nem a organização (escola) nem o aluno exerce escolha quanto à participação nessa interlocução. Tal obrigatoriedade sugere que as escolas lidam com um público cujas motivações e desejos não podem ser previstos e, nessa relação, o burocrata deve confiar em sua própria capacidade de estabelecer uma interação produtiva com os estudantes, resolvendo os confrontos entre as demandas pessoais e afetivas da relação do burocrata/aluno no processo de aprendizagem e o exercício das demandas organizacionais para controle e ordem que lhes são exigidos nos processos burocráticos racionais presentes no âmbito escolar. Essas categorizações informam os cursos de ação escolhidos pelos burocratas, porque, a partir delas, os burocratas estruturam suas interações com os cidadãos para controlar o que será discutido, o propósito da interação, quando a interação ocorrerá e o quanto durará.

Na escola, eles também podem desenvolver procedimentos para punir alunos que não respeitam sua autoridade como manifestação da face do estado para o cidadão. O fato é que os agentes precisam interagir com os cidadãos no

ISSN: 1809-6220

curso de seu trabalho e exercer a autoridade burocrática; além disso, eles nem sempre conseguem fazer o trabalho de acordo com concepções ideais da prática, devido às limitações da estrutura disponível para a sua realização. Essa interação importa sobremaneira na categorização que realizam. Esses agentes não só executam as políticas, mas também elegem aqueles que por elas serão favorecidos, exercendo um impacto considerável no acesso dos cidadãos aos serviços públicos.

Tal poder se deve ao fato de que, apesar de haver diretrizes que orientam os burocratas em relação à implementação das políticas, nem sempre tais orientações. De fato, há os imprevistos, bem como a escassez de recursos. Por vezes, os burocratas não reconhecem a relevância de determinada política ou podem considerá-la como necessária apenas a um determinado grupo. Além disso, eles precisam agir sob a pressão da prestação do serviço, tendo que responder tanto a seus superiores quanto ao público. Cabe ainda ressaltar que, nesse cenário político/burocrático em que categorias são definidas, a ação do agente é marcada pela prerrogativa da distribuição da oferta de bens e serviços públicos. Essa administração nem sempre corresponde aos desejos e às necessidades dos cidadãos, podendo ser um fator desencadeador ou de acirramento de processos de desigualdade ou podendo acreditar que os cidadãos não atendem aos requisitos necessários para serem inseridos nos programas e projetos políticos e desse modo, a política se distancia dos objetivos traçados. Essa questão suscita debates no âmbito da burocracia e relaciona-se não somente à qualificação técnica do burocrata, mas também a como garantir que esse profissional cumpra os interesses da organização (Tummers; Bekkers, 2014).

No entanto, a ação do burocrata não é resultado de um espaço de linearidade e está condicionada às vicissitudes da rotina de seu trabalho, não sendo, portanto, moldada por enquadramentos pré-existentes, pois na relação burocrata/cidadão, os confrontos são recorrentes e influenciam as ações decorrentes dessa interação. De certa maneira, esses confrontos se devem às relações de poder e de dominação no interior da organização, que desequilibram o encadeamento entre os interesses institucionais e aqueles de foro privado,

ISSN: 1809-6220

induzindo e forjando ações e comportamentos que escapam à racionalidade burocrática no momento da implementação (Tummers; Bekkers, 2014).

De acordo com Maynard-Moody e Musheno (2000), a medida do julgamento dos cidadãos, advindo dos valores e ideologia dos burocratas, processa-se pela comparação que realizam dos cidadãos-alvo das políticas a partir da percepção que têm de si mesmos ou daqueles que lhes são próximos. Esse julgamento determinará o grau de envolvimento do burocrata com o cidadão e o acolhimento ou não de suas necessidades.

Percebemos, como discute Lotta (2014), que na interação com os destinatários da política, há interferências dos valores e referências de seus agentes, pois se trata de uma ação relacional, assim como de suas estratégias, elaboradas para lidar com as incorrências da rotina e nesse processo, a implementação da política é compreendida na interação, podendo ser recontextualizada. Entendemos que o desenho da política é redimensionado na prática e que o diálogo entre essas etapas é reestruturado nesse movimento.

Na perspectiva de categorizar os cidadãos, os agentes implementadores utilizam seu poder discricionário, ou seja, ao tomarem “decisões no momento da implementação da política educacional, atua[m] como burocrata[s] de nível de rua” (Guimarães, Bernado e Borde, 2022, p. 276). A discricionariedade é, portanto,

O referencial teórico em um estudo compreende uma análise crítica e organizada da literatura pertinente ao tema, fornecendo uma contextualização teórica e definindo os conceitos-chave. Deve conter de maneira abrangente as teorias, modelos e pesquisas anteriores, identificando lacunas, contradições e consensos na literatura que são importantes para o foco do trabalho que está sendo desenvolvido,

> resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, os procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições, em uma sequência e articulação de camadas contextuais. Assim, é necessário examinar os padrões de interação para compreender por que as ações foram feitas daquela forma (Guimarães; Mota; Félix; Borde, 2022, p. 279).

ISSN: 1809-6220

Para Binenbojm (2008), a discricionariedade deve ser compreendida em dois aspectos: enquanto escolha e enquanto decisão. A discricionariedade de escolha acontece quando o agente dispõe de vários resultados possíveis e pode optar dentre eles, porque assim foi estabelecido pelas diretrizes da política. Já na discricionariedade de decisão, há uma amplitude do espaço de ação, no qual o agente tem apenas a expressão da lei como base, dispondo de um campo abrangente de atuação.

Durante essa atuação, acontece o que Lipsky (1980) denomina margem de manobra dos burocratas de nível de rua, usando a discricionariedade para a solução das demandas que se apresentam. Ao fazê-lo, podem utilizar, de acordo Maynard-Moody e Musheno (2003), dois diferentes tipos de narrativa: agente/estado e agente/cidadão. A narrativa do agente/cidadão se refere à perspectiva dominante dos burocratas de nível de rua como atores políticos e formuladores de políticas, cuja tomada de decisão é guiada por interesses profissionais próprios e conhecimentos subjetivos. Trata-se de uma narrativa defendida pelos próprios Maynard-Moody e Musheno na qual as ações dos burocratas de nível de rua são baseadas em raciocínio moral, bem como em encontros individuais com os usuários. Já na narrativa agente/estado ocorre a observância das regras e diretrizes gerais com ênfase no cumprimento da política a partir do seu formato original. Ela legitima o desenho original da política, buscando implementá-la sem desvios, por isso, assume uma postura neutra, de imparcialidade, dialogando com o que Weber definia como “ideal” no atendimento ao público. Essa narrativa, portanto, concentra-se em como o burocrata implementam a lei. Não há engajamento público e nem posicionamento em relação a situações específicas e, desse modo, pode haver uma previsibilidade quanto aos resultados da política implementada. Maynard-Moody e Musheno (2000) argumentam que na narrativa agente/estado o ponto de vista dos trabalhadores que atuam na implementação se concentra na aplicação das leis, regras e procedimentos do estado.

Sendo na perspectiva agente/cidadão ou agente/estado, o fato é que na escola, o diretor escolar e sua equipe têm alto poder discricionário e tal poder influencia o resultado das políticas como veremos na próxima seção.

ISSN: 1809-6220

3 INFLUENCIANDO TRAJETÓRIAS: A AÇÃO DO BUROCRATA

Para ilustrar uma ação da direção da escola pesquisada, enquanto percepção do direito a uma vaga na escola pública e evidenciando a Categorização 1: Direito a estar na escola, trazemos um fato, relatado pelo Diretor, que aqui resumimos: o ano é 2022, em uma manhã, durante a entrada dos estudantes, o Diretor foi alertado por um grupo de alunos sobre a intenção de um adolescente de invadir a escola. Esse adolescente não era matriculado na unidade escolar, havia conseguido um uniforme e planejava misturar-se aos alunos. Para isso, contava com a ajuda de outro adolescente, esse devidamente matriculado. Logo o Diretor repassou a informação para a funcionária responsável pelo acesso dos alunos. Ao se dirigir à entrada, depois que os estudantes já haviam iniciado suas atividades na escola, o Diretor se deparou com dois jovens que haviam sido impedidos de entrar. Ao questioná-los, o primeiro relatou ser aluno da escola, mas que só entraria com o amigo que não pertencia ao quadro discente. O segundo informou ao diretor que gostaria de entrar na escola, mas não estava matriculado, porque sua família não havia conseguido uma vaga. Em resposta, o diretor perguntou se ele queria estudar e orientou que a família do adolescente comparecesse à escola para efetivar sua matrícula.

Consideramos apropriado elucidar o processo de matrícula na Rede Pública Municipal de Ensino do Rio de Janeiro: a Resolução SME n.º 292, de 26 de outubro de 2021 estabelece as diretrizes para o ingresso nas escolas públicas municipais no ano de 2022, estabelecendo no Artigo 3º que “as inscrições e as matrículas para o ano de 2022 serão realizadas pela internet, no endereço eletrônico www.matricula.rio”. Dessa forma, é organizada a primeira etapa do processo, no entanto:

> Art. 21 Nas situações de desistência da vaga ou de não realização do procedimento de inscrição em nenhuma das etapas estabelecidas pelo calendário contido no Anexo I desta Resolução, os responsáveis legais deverão solicitar a matrícula diretamente nas unidades escolares onde houver vaga disponível.
> Art. 22 Em 2022 serão efetuadas quaisquer modalidades de matrícula

ISSN: 1809-6220

> até 31/10/2022, no site de matrícula, se aberto, ou diretamente nas Unidades Escolares onde houver vaga disponível (Rio de Janeiro, 2021).

O que observamos é a possibilidade de ação da direção escolar, por meio de sua discricionariedade, quando o processo recai na Unidade Escolar. Sendo assim, a formatação da política exige o ato discricionário, pois, ao terminar a primeira etapa, quando há o distanciamento do processo eletrônico, a direção escolar se torna responsável por disponibilizar as vagas remanescentes à população. A legislação, entretanto, não define de que modo essa etapa será conduzida, podendo desencadear uma ação atravessada pela subjetividade dos burocratas.

De fato, assim como narrado pelo Diretor, há inesperadas e conflituosas situações no cotidiano escolar e a direção, incontáveis vezes, atua diretamente com os destinatários da política para resolver as ocorrências que se apresentam. Essa ação relatada pelo Diretor, típica da burocracia de nível de rua, como estratégia operacional do Estado, demonstra que o pleno direito à educação escolar ainda é uma questão a ser debatida.

Ao finalizar a história, o Diretor afirma que “tem que ter uma vaga”. Ele declara ter dito ao adolescente: “Se você quiser estudar, mesmo que não tenha (vaga), eu consigo pra você. Manda sua mãe vir falar comigo”. A política de matrícula da rede pública acontece no cotidiano escolar, por vezes acionando a discricionariedade do Diretor pelas brechas na política, suscitando sua ação para resolver questões cotidianas ou peculiares que se apresentam.

A discricionariedade enquanto decisão (Binenbojm, 2008) ocorre quando o Diretor decide por uma ação, quando podia não agir, sem que sua omissão fosse sequer perceptível. Na invisibilidade daquele que reivindica, mesmo que desacertadamente, uma vaga na escola pública, o burocrata adapta a política ao cidadão, “ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas” (Secchi, 2016, p. 52). Verificamos que a percepção de escola como espaço de acolhimento e seu entendimento como a garantia do direito à educação podem ser fatores que influenciam a discricionariedade do Diretor.

ISSN: 1809-6220

Essa ação demonstra que o agente, em seu contato com o cidadão, ao identificá-lo e classificá-lo como merecedor (Maynard-Moody; Musheno, 2000), age para inseri-lo no contexto da política ou para destitui-lo dela. Na perspectiva dos autores, os destinatários das políticas são classificados em identidades sociais e, a partir delas, os burocratas decidem como agir, em um contexto de agência, mediante às demandas apresentadas. Desse modo, suas decisões discricionárias repousam em julgamentos sobre o merecimento de cada indivíduo e no fato de que o burocrata deseja fazer a diferença na vida do cidadão.

Na narrativa agente/cidadão, a intenção do ato discricionário do Diretor não reconhece os limites impostos pela política de matrículas, porque ainda que não haja vaga, “eu consigo” (Diretor), demonstrando que importa atender aos anseios do público em detrimento das regras estatais.

Aqui encontramos a subjetividade apresentada na percepção e subsequente tomada de decisão que responde ao cidadão, o que confere à política uma complexidade difícil de ser definida. Quanto a isso, Lipsky (1980) destaca a dificuldade de avaliar a equidade de tratamento dos cidadãos pelos implementadores da linha de frente e cita dois principais fatores como causas dessa dificuldade. O primeiro fator se relaciona à ambiguidade das metas, característica imanente da burocracia de nível de rua, afetando tanto o desempenho individual quanto o planejamento estratégico; a segunda se refere às preferências por determinados sujeitos ou grupos sociais, representando um desvio de comportamento, que evidencia a meritocracia.

Na escola pesquisada, o Diretor e sua equipe são os profissionais que, na ponta do processo, lidam com demandas, com tensões e com a tarefa de responder não somente ao seu público-alvo, mas também aos burocratas hierarquicamente superiores que aguardam o êxito do trabalho educativo. Entretanto, suas condições de trabalho e os contextos nos quais desenvolvem suas tarefas são fatores influenciadores das suas decisões enquanto agentes implementadores. Isso porque muitos problemas sociais têm sido delegados à escola: violência, inclusão, vulnerabilidades, desigualdades são algumas dentre

ISSN: 1809-6220

as inúmeras adversidades que tensionam o fazer dos seus profissionais e estes precisam agir em um contexto de fragilidades sobrepostas.

Outra situação vivenciada na escola pesquisada, que representa a Categorização 2, Direito ao fluxo escolar, no âmbito da discricionariedade enquanto decisão, é descrita pela Coordenadora Pedagógica:

> Olha, tem uma aluna aqui que [...] agora este ano seria o 5º ano que ela ia repetir o 7º ano. Ela tinha perfil para ir para o Carioca, só que o Carioca tem uma exigência que tem que ser reprovado do 8º, sabe como? Eu falei assim, "Não seja por isso. Essa menina vai para o 8º". O que eu vou fazer com ela? Vou fazer a avaliação para que ela vá para o 8º [...]. Meu objetivo era mandar a menina para o Carioca. Chega. Eu vi que ela começou a ficar motivada [...]. Aí fui pedir para o Carioca, o que aconteceu? Ela fez o 7º e 8º nesse ano, passou para o 8º. Fez o 8º e 9º [...]. Quer dizer, olha só, eu consegui mudar a vida de uma aluna, né?.

Nesse momento, por seu envolvimento direto com a estudante que necessita do benefício da política, a atuação da Coordenadora Pedagógica acontece na instância da burocracia de nível de rua e na narrativa agente/cidadão. Desse modo, a política pública é um serviço prestado que se estabelece na proximidade entre o burocrata e o destinatário da política, na ponta do processo. Trata-se do ato discricionário (Lotta, 2010), pontuado por julgamentos de valor e critérios estabelecidos pelo burocrata, agindo nas brechas deixadas pelas diretrizes das políticas, ressaltando ou mitigando contextos de desigualdade.

A Coordenadora Pedagógica, ao entender que a estudante precisava participar do Projeto de Correção de Fluxo, reinventou a política, adaptando-a à situação que se apresentava. A implementação da política é, portanto, um lugar de releituras mediante a realidade que se apresenta.

Parece-nos necessário, neste ponto, esclarecer como se configura o Projeto de Correção de Fluxo. Na página eletrônica da SME, encontramos o seguinte: "alunos com defasagem em idade/série serão atendidos por novos projetos de correção de fluxo: Carioquinha, para alunos do 3º, 4º e 5º anos; Carioca 1, voltado para estudantes entre 13 a 15 anos; e Carioca 2, para jovens entre 14 e 16 anos".

ISSN: 1809-6220

A Resolução SME n.º 297, de 17 de novembro de 2021, em seu Art. 8º- § 3º, indica que “os alunos do 6º e 7º anos com defasagem idade-ano poderão ser reagrupados em turmas de Correção de Fluxo Escolar (Carioca I) do Ensino Fundamental II” (Rio de Janeiro, 2021, p. 2). Segundo Tibães (2021, p. 123), no projeto Carioca I, “o objetivo inicial foi acelerar a trajetória escolar de alunos que, apesar de alfabetizados, apresentavam um histórico de repetência, de modo a levar esses alunos à conclusão da etapa de ensino”.

Tal projeto foi acionado pela burocrata, ao estabelecer hierarquização de mérito do aluno, podendo responder de forma compensatória, fornecendo restituição ou prevenção; ou de forma improfícua, reinterpretando a causa e o resultado e culpando o aluno. Oliveira (2017, p. 71) esclarece que a “percepção do aluno “merecedor” como aquele que tem interesse e quer aprender, e do aluno “não merecedor” como aquele que “não quer nada”, pode tornar-se um importante fator a orientar o exercício da discricionariedade dos agentes implementadores”.

Na escola, a classificação da estudante é construída a partir de seu “perfil” para participar de determinado projeto, entretanto esse perfil é traçado pela Coordenadora Pedagógica que considera a aluna apta à tal inserção. Seu julgamento advém também de um desejo de “mudar” a vida da estudante, interferindo em uma trajetória escolar para, em uma situação isolada, atenuar os efeitos de um histórico de fragilidade acadêmica. Maynard-Moody e Musheno (2000) discutem que para os cidadãos considerados dignos das políticas, os burocratas estão determinados a investir seu tempo e a desconhecer regras formais com a intenção de atender às suas necessidades.

Parece-nos que, nesse contexto de julgamentos e decisões, a ação da coordenadora reflete seu desejo de, assim como foi na interação do Diretor com o adolescente “invasor”, fazer a diferença na vida da estudante.

Rosistolato et tal (2019, p. 6) acreditam que “as decisões tomadas por esses burocratas impactam diretamente no acesso dos cidadãos aos bens públicos, podendo favorecer ou desmerecer determinados cidadãos no que concerne o usufruto de determinada política pública”. Os autores consideram a discricionariedade como uma prática do fazer dos diretores enquanto burocratas

ISSN: 1809-6220

dentro de uma estrutura que, apesar de ser racional-legal, assume “práticas e lógicas patrimonialistas” (p. 17), pois se estabelece a partir de uma percepção singular tanto da política como do cidadão.

A Coordenadora Pedagógica estabelece prioridades que, embora sejam um elemento natural e até mesmo necessário na definição do processo político, quando atravessadas por concepções subjetivas de valores e julgamentos, podem se tornar um dispositivo mitigador ou ratificador de processos excludentes no contexto escolar. Consistente com a narrativa agente/cidadão, a confiança da Coordenadora Pedagógica em sua discricionariedade parece estar enraizada na suposição de que os melhores efeitos serão alcançados para a estudante.

A partir dessa perspectiva, a definição de prioridades não é simplesmente uma questão da hierarquização burocrática imposta, mas é um complexo processo, envolvendo a categorização dos sujeitos, que almejam uma posição na interface de contatos e relações da equipe diretiva da escola que, ao atuar na burocracia de nível de rua, define os posicionamentos, os benefícios e os beneficiados da política.

No bojo dessas apreciações, consideramos os estereótipos negativos de alunos como fator de tratamento diferencial e talvez discriminatório dos cidadãos, entretanto a ligação entre julgamentos discricionários e (des)igualdades de tratamento considera questões para além dos juízos de valor estabelecidos pelo burocrata, pois se insere em um conjunto de políticas, em que é necessário "proporcionar condições que melhor apoiem o setor público de modo a reconstituir adequadamente o atendimento e o respeito aos clientes – no sentido de proporcionar serviços mais satisfatórios" (Lipsky, 1980, p. 19).

De modo semelhante à ação do Diretor, na escola, os burocratas têm um papel estratégico e único na implementação da política pública, uma vez que se revelam como catalisadores, intérpretes e implementadores da política. Ademais, compreendemos que a política pública educacional não se limita a mecanismos de poder e legitimidade, mas se concentra no processo de decisões políticas que nos permitem observá-la em ação, constituindo-se para além de

ISSN: 1809-6220

um quadro de referência e de limites de ação compartilhados pelos sujeitos que se relacionam para atender aos objetivos das organizações educacionais.

Isso significa que a discricionariedade do burocrata também está condicionada a fatores que extrapolam o espaço escolar, embora influencie a ação que nele se faz. Como discute Bernado (2018, p. 203), tal espaço, "enquanto espaços organizacionais onde se tomam importantes decisões educativas, curriculares e pedagógicas, que vão além do que é imposto pelo sistema de ensino (macro) e do que é vivenciado no cotidiano da sala de aula (micro)", tornando-o imbricado o suficiente para exigir a ação discricionária. 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, além do convívio com a comunidade escolar são aspectos que interferem nas ações/escolhas que o burocrata fará e traduzirá na escola.

Em síntese, compreendemos o conceito de discricionariedade neste espaço enquanto poder de ação na burocracia de nível de rua sempre atravessado pela individualidade, associada à estrutura das tarefas cotidianas, seus contextos e complexidade organizacional, nos quais os agentes orquestram e forjam os resultados da política pública, por meio de suas percepções, identificando para a burocracia de alto escalão novos contornos decorrentes do processo de implementação.

A atuação dessa equipe na escola pesquisada revela que durante os processos de implementação há uma tensão entre os níveis macro (alto escalão) e as crenças e motivações dos agentes ao nível da escola (nível micro) e que a direção escolar tem um papel fundamental na interpretação, adaptação e apropriação das políticas. A análise do modo como percebem e vivenciam as políticas chamados a materializar se concentra em aspectos como: 1) a identificação dos agentes-chave; 2) a percepção desses agentes sobre os desafios no cotidiano escolar; 3) as estratégias por eles desenvolvidas para lidar com esses desafios; 4) a identificação que fazem dos estudantes em categorias sociais, 5) o ideal de "fazer a diferença" e impactar a trajetória escolar dos estudantes; 6) a resposta que dão ao ressignificarem a política pode indicar para

os formuladores as divergências entre o desenho e demanda local, provocando reelaborações.

Essa abordagem em uma perspectiva descentralizada (Lipsky, 1980), compreende o processo de criação de políticas públicas como um continuum com modificações ao longo dos estágios que tentam traduzir intenções em ações e requer uma análise multinível e transversal da ação pública, permitindo-nos, por fim, compreender as interações dos agentes envolvidos no processo de implementação ao nível local.

Na escola pesquisada, quando a política é implementação em face ao estudante, a direção escolar estabelece uma inter-relação que lhe confere a percepção de que possuem a chave para a promoção do bem-estar dos alunos e que esse benefício não pode ser encontrado em outro lugar. Trata-se do monopólio da prestação do serviço associado às respostas dadas no momento da implementação, ao processarem o trabalho no âmbito dos seus interesses, percepções, posição social e cultural. Podemos afirmar que esse é um quadro no qual a direção apresenta respostas humanas às questões que se apresentam, subjetivando a política.

Isso não significa que ela não seja restrita por regras, regulamentos e diretrizes, como também não evidencia divergência com os interesses dos formuladores. Ocorre que os burocratas não consideram inadequados certos desvios que realizam na implementação, pois o fazem para “mudar a vida” dos estudantes. Como eles são os únicos agentes que têm acesso, tanto a normas e procedimentos institucionais, quanto a experiências, demandas e necessidades dos cidadãos, eles apresentam controle e impacto nas instituições e nas trajetórias dos estudantes. Todavia, o fato de agirem para “fazer a diferença” na vida de um estudante nos faz refletir que essas situações particulares estão inseridas em um todo, não sendo, portanto, resolvidas completamente, porque há uma relação entre elas e o global que tentam apreender, refletindo um dissenso primordial: mudar uma história escolar é importante, porém as causas e consequências de trajetórias escolares fragilizadas não são impactadas.

ISSN: 1809-6220

A direção da escola, no processo da particularização da política, nas interações e negociações com os cidadãos, provoca o estabelecimento de vínculos, obrigações e representações que não correspondem necessariamente à lógica da racionalização técnica, pois, na dimensão relacional e humana, um elo se evidencia entre a direção e os estudantes, que pode ser compreendido na complexidade do cotidiano da escola, a partir dos valores, afinidades, solidariedade e anseios por impactar trajetórias escolares. Nesse sentido, as percepções de mérito e demérito (Maynard-Moody; Musheno, 2000) são complementadas com base em ligações interpessoais e se desenvolvem para além da plataforma institucional, pois se assumem como espaços por meio dos quais as necessidades individuais podem ser satisfeitas.

Compreendemos que o conjunto de relações sociais de natureza interpessoal surgem em torno das negociações diárias de acesso aos bens e serviços fornecidos pelo estado. Nesse ponto, para ter elementos que nos permitem compreender mais especificamente o vínculo que pode ser construído entre a direção da escola e os estudantes, é preciso explorar perspectivas complementares à intervenção do estado como prestador de serviço na figura da burocracia escolar. Isso porque as relações que se estabelecem na escola são complexas e intensas, relacionadas ao tempo de convivências entre os sujeitos e aos encontros pautados na subjetividade. Guimarães, Bernado e Borde (2022, p. 8) refletem que o trabalho escolar “requer interações humanas recorrentes que dificultam a redução da discricionariedade” e acrescentam que na escola,

> estabelece-[se] 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.

Dessa forma, a resolução de problemas personalizada torna-se parte da cultura escolar. Aqueles que beneficiem e os beneficiados fazem parte de um universo no qual a administração escolar não é apenas gestão pública, mas interação humana e individual. A discricionariedade da direção escolar, nesse

ISSN: 1809-6220

sentido, funda-se na eficácia das intervenções, na proximidade com os alunos, no conhecimento do campo, na disponibilidade de ouvir as demandas e na capacidade de traduzir as necessidades individuais/sociais manifestas.

4 CONCLUSÃO

Na escola investigada, os agentes implementadores se movimentam na observância do atendimento a casos individuais. Podemos considerar que a direção da escola está em um movimento de negociações, examinando e atuando em relação às questões gerais e aproximando-se de demandas pessoais, na composição de registros simbólicos de administração escolar nos quais constrói uma imagem de si mesmo, uma identidade que confere à administração escolar elementos complexos o suficiente para responder a demandas que se apresentam com características assimétricas.

Nessa ação/tomada de decisão dentro de um espaço de liberdade e poder do qual burocrata desfruta, é preciso que ele esteja atento às regras evidenciadas na elaboração da política, mas ao mesmo tempo, é convidado a agir nas brechas por ela deixadas, quando diretrizes imprecisas, falta de recurso, excesso de demandas ou eventualidades impulsionam o profissional à tomada de decisão, utilizando-se de sua percepção acerca da situação apresentada, de seu julgamento e seu modo de compreender o mundo e as pessoas.

A discricionariedade da direção da escola, resultante das dissonâncias e confluências da articulação entre trabalho técnico e a dimensão política e pedagógica na rotina da administração escolar, influenciada por sua percepção de escola, pode nos apresentar elementos para a compreensão das narrativas e dos comportamentos do burocrata e das tomadas de decisão na complexidade de estar posicionado como o interlocutor entre a formulação e implementação das políticas públicas, regulando seu espaço discricionário para agir diante das eventualidades da rotina escolar em observância aos anseios daqueles que aguardam as respostas do poder público.

ISSN: 1809-6220

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Diego Machado de Oliveira. **Ações dos Gestores Escolares no Processo de Matrícula em uma Escola Municipal do RJ**, Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UFRJ – 2019.

BERNADO, Elisangela da Silva. Ciclo (s) e formação continuada de professores: as perspectivas macro e mesossocial de análise de uma gestão educacional. **Revista Internacional de Formação de Professores**, v. 4, n. 2, p. 186-207, 2019. Disponível em: https://periodicoscientificos.itp.ifsp.edu.br/index.php/rifp/article/view/184. Acesso: 1º de dezembro de 2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
.

GUIMARÃES, Tereza Cristina de Almeida; BERNADO, Elisangela da Silva. Questão de mérito: o acesso às vagas remanescentes em uma escola pública municipal Gonçalense. **Educar em Revista**, v. 37, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/er/a/jW6dkfWD4RxddwmPN8xTynr/. Acesso: 30 de novembro de 2023.

GUIMARÃES, Tereza Cristina de Almeida; BERNADO, Elisangela da Silva; BORDE, Amanda Moreira. A burocracia de nível de rua na discricionariedade docente. **Educação & Realidade**, v. 47, p. e110669, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/edreal/a/9cbMZhSKsXrfw4FdxjzLqrS/. Acesso: 30 de novembro de 2023.

GUIMARÃES, Tereza Cristina de Almeida; MOTA, Pamela Maria do Rosário; FÉLIX, Rosângela Cristina Rocha Passos; BORDE, Amanda Moreira. O gerencialismo na escola: desafios à discricionariedade docente. **Concilium**, v. 22, n. 3, p. 273-284, 2022. Disponível em: https://clium.org/index.php/edicoes/article/view/211. Acesso: 27 de novembro de 2023.

LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy**. Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation, New York, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 186-206, 2014. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/10870. Acesso: 28 de novembro de 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. **Journal of public administration research and theory**, v. 10, n. 2, p. 329-358, 2000. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3525647. Acesso: 30 de novembro de 2023.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise Textual Discursiva**. Editora Unijai, Ijuí, 2016.

MUYLAERT, Naira da Costa. Diretores Escolares: burocratas de nível de rua ou de médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 31, set/dez. 2019.

OLIVEIRA, Maria Meire. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro**: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores. Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2017. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/31758/31758.PDF. Acesso: 27 de novembro de 2023.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; Lotta, Gabriela Spanghero; Dutra, Roberto. **Burocracias implementadoras e a (re) produção de desigualdades sociais**: perspectivas de análise no debate internacional, IPEA, 2018. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8602. Acesso: 29 de novembro de 2023.

ROSISTOLATO, Rodrigo; PRADO, Ana Pires do; MUANIS, Maria; CERDEIRA, Diana. Burocracia educacional em interação com as famílias nos processos de matrícula escolar na cidade do Rio de Janeiro. **Jornal de Políticas Educacionais**. Paraná, V. 13, n. 43, dezembro de 2019. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/68554. Acesso: 30 de novembro de 2023.

RIO DE JANEIRO, **Resolução SME** nº 297, DE 17 DE NOVEMBRO DE 202. Dispõe sobre a Matriz Curricular das Unidades Escolares da rede pública de ensino da cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12555768/4345103/RESSME29721MATRIZcurricular.pdf. Acesso: 30 de novembro de 2023.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Estudos avançados, v. 17, p. 75-96, 2003. Disponível em:

https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9903. Acesso: 19 de novembro de 2023.

TIBÃES, Viviane Chaves. **Política de Avaliação e Projetos de Correção de Fluxo na Rede do Município do Rio de Janeiro**. 2021. 147 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2021. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/17082. Acesso: 22 de novembro de 2023.

TUMMERS, Lars; BEKKERS, Victor. Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 527-547, 2014. Disponível em: https://repub.eur.nl/pub/51710/Metis_189879.pdf. Acesso: 24 de novembro de 2023.