



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Jessica Rani Ferreira de Sousa

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO:
Uma análise da discricionariade de docentes e diretores escolares em
Pernambuco

Recife
2025

Jessica Rani Ferreira de Sousa

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: Uma análise da
discrecionalidade de docentes e diretores escolares em Pernambuco**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Administração. Área de concentração: Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Henrique Helal

Recife

2025

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Sousa, Jessica Rani Ferreira de.

Implementação de políticas públicas em Educação: uma análise da discricionariedade de docentes e diretores escolares em Pernambuco / Jessica Rani Ferreira de Sousa. - Recife, 2025.
180 f.: il.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2025.

Orientação: Diogo Henrique Helal.

Inclui referências e apêndices.

1. Implementação de políticas públicas; 2. Discricionariedade; 3. Burocracia de rua; 4. Teoria da estruturação; 5. Educação; 6. Pernambuco. I. Helal, Diogo Henrique. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

Jessica Rani Ferreira de Sousa

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: Uma análise da
discricionariade de docentes e diretores escolares em Pernambuco**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Administração da Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas,
como requisito para a obtenção do título de Doutora
em Administração. Área de concentração:
Administração.

Aprovado em: 04/02/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Diogo Henrique Helal (Orientador/Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Sérgio Carvalho Benício de Mello (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Examinador Externo)
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. Dr. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (Examinador Externo)
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff (Examinador Externo)
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e pelas oportunidades que ela tem me apresentado sob sua iluminação.

Sou grata aos meus pais e, sobremaneira, à minha mãe, por me oferecer consolo e apoio nos momentos mais difíceis.

Gratidão à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE), pela bolsa e financiamento concedidos em fases de concepção e elaboração do projeto de pesquisa do qual esta tese é fruto.

Agradeço igualmente à Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), pelo suporte financeiro em fase crucial da pesquisa de campo e pelo suporte técnico à transcrição das entrevistas.

Gratidão ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), instituição que me acolheu enquanto servidora e docente e que me concedeu licença para capacitação em virtude do doutoramento. Este período de afastamento foi de fundamental importância para o progresso do projeto e finalização da escrita da tese.

Também não poderia deixar de expor meus sinceros agradecimentos a algumas pessoas que, pontualmente, forneceram contribuições importantes à concretização deste trabalho. Aos professores Marcio, Denise e Myrna, amigos que me ajudaram a resgatar o prazer pela pesquisa em período anterior ao ingresso no Doutorado e se disponibilizaram para leitura da proposta preliminar do projeto. Ao Sr. Israel, gestor responsável pela Gerência Regional de Educação do Alto Pajeú, meus agradecimentos pela facilitação da intermediação de contatos na pesquisa de campo nessa região. Sua prestatividade foi preciosa para viabilização do acesso a várias escolas. Agradeço a todos os colegas da turma de ingressantes de 2021, pelas trocas contributivas em distintos momentos do desenvolver do doutorado. Em meio a diversos compromissos profissionais e acadêmicos, cada qual, de algum modo, contribuiu para tornar este processo mais leve e memorável. A Anderson e Leonardo, pelas parcerias em distintos momentos ao longo do processo de escrita. A Heverson, pela paciência e acolhimento na reta final da jornada.

Agradeço também a todos os professores com o quais tive oportunidade de cursar disciplinas, interna e externamente ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco (Propad-UFPE), especialmente aos que vieram a compor minha banca de qualificação, professores Sérgio Benício (UFPE), Antônio Sérgio (UFBA) e Ivan Beck (UFMG). Seus apontamentos foram de crucial importância para o refinamento

bibliográfico e metodológico do projeto de tese. Agradeço também ao professor Armindo Teodósio (PUC-Minas), por aceitar compor a banca de defesa.

Sou especialmente grata ao meu professor orientador, pelo suporte fornecido desde etapas preliminares à consolidação do projeto de tese e sem o qual esta pesquisa certamente não teria se concretizado com tanta fluidez. Além de sua competência, compreensão e disponibilidade em me oferecer o mais qualificado tipo de orientação enquanto professor e pesquisador, Diogo Helal (UFPE) também se tornou um grande amigo.

A todos os diretores, professores e demais profissionais da rede de educação, tanto do Sertão quanto da região Agreste do estado, que se disponibilizaram a conceder entrevistas e indicar colegas para fazer o mesmo. Seus depoimentos foram inestimáveis para dar voz e sentido à análise a qual este estudo se propôs.

RESUMO

No âmbito da agência de implementadores de políticas públicas educacionais, pressões por eficiência, transparência, gestão de indicadores e controle dos resultados passam a ser elementos comuns ao exercício profissional de docentes e diretores de escolas, profissionais que compõem a chamada burocracia de nível de rua na prestação de serviços públicos em educação. Em contextos com distintas capacidades estatais de implementação, regras, recursos, rotinas e cultura constituem produto de uma configuração institucional particular criada durante o processo de implementar. Adotando-se uma lente estruturacionista, esta tese admite que haja uma relação de recursividade observada entre essas propriedades estruturantes e a discricionariedade dos profissionais implementadores diretos, fundamental para compreensão dos resultados da política pública. Dessa forma, buscou-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: Em um contexto de gestão por resultados, como se configura a discricionariedade de burocratas do nível da rua na implementação da política educacional do estado de Pernambuco? A investigação tomou como objeto de pesquisa uma política pública formalmente integrada a um modelo de gestão por resultados, cujo principal objetivo tem sido a melhoria dos índices educacionais do estado. O *design* metodológico da pesquisa foi elaborado considerando tal política como um caso único com dimensões de análise incorporadas, dentro uma abordagem qualitativa. O *corpus* de análise foi constituído por documentos, fotos e depoimentos provenientes de entrevistas semiestruturadas realizadas em dois *clusters* definidos com base em unidades escolares que registraram, respectivamente, piores e melhores resultados de desempenho mensurados pelo IDEB. Ao todo, foram entrevistados 25 participantes, entre professores, diretores escolares e outros profissionais integrantes da burocracia do nível de rua desse contexto. Para atender aos objetivos específicos de pesquisa, foram realizadas a análise qualitativa documental e a análise temática categorial do conteúdo das entrevistas, além de observação *in loco* com tomada de notas de campo. A interpretação das consequências das ações por meio do acesso aos respectivos agentes lançou luz sobre práticas e decisões importantes no nível de rua e que reconstituem algumas propriedades estruturantes da política. Com base nas discussões apresentadas e no *framework* de análise desenvolvido, foi possível elucidar como a discricionariedade emerge como um componente que merece especial atenção dos *policymakers* na implementação da política educacional do estado.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas; discricionariiedade; burocracia de rua; teoria da estruturação; educação; Pernambuco.

ABSTRACT

Within the scope of the agency of public education policies implementers, pressure for efficiency, transparency, indicators management and control of results have become common elements in the professional practice of teachers and school principals, professionals who make up the so-called street-level bureaucracy in the provision of public education services. In contexts with different state implementation capacities, rules, resources, routines and culture are the product of a particular institutional configuration created during the implementation process. Adopting structurationist lens, this thesis supports that there is a relationship of recursion observed between these structuring properties and the discretion of direct implementing professionals, fundamental to understanding the results of public policy. Thus, we sought to answer the following research question: In a context of results-based management, how is the discretion of street-level bureaucrats configured in the implementation of the education policy of the state of Pernambuco? The investigation took as its object of research a public policy formally integrated into a results-based management model, whose main objective has been to improve the state's educational indexes. The methodological design of the research was developed considering this policy as a unique case with incorporated analysis dimensions, within a qualitative approach. The corpus of analysis consisted of documents, photos and testimonies from semi-structured interviews conducted in two clusters defined based on school units that recorded, respectively, the worst and best performance results measured by the IDEB. In total, 25 participants were interviewed, including teachers, school principals and other professionals who are part of the street-level bureaucracy in this context. To achieve the specific objectives of the research, qualitative document analysis and categorical thematic analysis of the content of the interviews were carried out, in addition to on-site observation with field notes. The interpretation of the consequences of the actions through access to the respective agents shed light on important practices and decisions at the street level that reconstitute some structuring properties of the policy. Based on the discussions and the analytical framework developed, it was possible to elucidate how discretion emerges as a component that deserves special attention from policymakers in the implementation of the state's education policy.

Keywords: Implementation of public policies; discretion; street-level bureaucracy; structuration theory; education; Pernambuco.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Percurso da pesquisa	31
Figura 2 -	Historiografia de estudos sobre implementação de políticas públicas	32
Figura 3 -	Cocitação de autores	33
Figura 4 -	Coocorrência de palavras-chaves nos estudos sobre implementação de políticas públicas	35
Quadro 1 -	Condicionantes da discricionariade	51
Quadro 2 -	Teoria da estruturação na Administração e em áreas correlatas	74
Figura 5 -	<i>Meso level dynamics within policy and program implementation</i>	78
Quadro 3 -	Diferentes concepções de elementos estruturantes que moldam a implementação	78
Quadro 4 -	Objetivos específicos e inquietações norteadoras	86
Figura 6 -	Mapa das GRE's por regiões de desenvolvimento de Pernambuco	88
Figura 7 -	Distribuição das escolas por GRE em Pernambuco – IDEB 2019	93
Quadro 5 -	<i>Design</i> da pesquisa para alcance dos objetivos específicos	96
Figura 8 -	<i>Framework</i> de análise dos dados empíricos	100
Quadro 6 -	Síntese de documentos da análise de dados secundários	101
Fotografia 1 -	Painel de gestão e monitoramento de metas em ambiente escolar	105
Fotografia 2 -	Painel exibindo evolução do IDEPE nas escolas de uma GRE	106
Fotografia 3 -	<i>Banner</i> de divulgação do “Juntos pela Educação” em pátio escolar	108
Fotografia 4 -	<i>Banner</i> com discriminação de recursos recebidos por uma escola	109
Figura 9 -	Consistência na evolução e cumprimento de metas do IDEB (Rede Total)	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Classificação <i>Methodi Ordinatio</i>	36
Tabela 2 -	Número de escolas públicas de PE analisadas	91
Tabela 3 -	Quantitativo de escolas por GRE em cada decil	92
Tabela 4 -	Caracterização dos dados primários	95
Tabela 5 -	Evolução do IDEB em Pernambuco (Rede Pública)	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEG	Adicional de Eficiência Gerencial
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
BDE	Bônus de Desempenho Educacional
BI	<i>Business Intelligence</i>
Caed-UFJF	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ETE	Escola Técnica Estadual
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GRE	Gerência Regional de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE	Índice de Desempenho da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco
IDGPB	Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos em Educação Básica na Paraíba
IEO	Indicadores de Eficiência Operacional
IGE	Índice de Eficiência Gerencial
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IRI	Indicador de Regularidade no Registro de Informações Gerenciais
IRP	Indicador de Regularidade na Prestação de Contas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIEPE	Programa Investe Escola Pernambuco
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PMGP	Programa de Modernização da Gestão Pública
PMGP-ME	Programa de Modernização da Gestão Pública - Metas para a Educação
PPA	Plano Plurianual
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAGE-PE	Programa de Modernização da Gestão e do Planejamento de Pernambuco
PNE	Plano Nacional da Educação
PPE	Pacto pela Educação de Pernambuco
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
RAS	Rede de Atenção à Saúde
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEPE	Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECOM	Secretaria de Comunicação Social
SEE-PE	Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco
SIEPE	Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
SUS	Sistema Único de Saúde
TCR	Termo de Compromisso e Responsabilidade
WoS	<i>Web of Science</i>
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 OBJETIVOS DE PESQUISA.....	21
2.1 OBJETIVO GERAL.....	21
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	21
3 JUSTIFICATIVA DE PESQUISA	22
4 REFERENCIAL TEÓRICO.....	26
4.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	26
4.2 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: ANÁLISE DA HISTORIOGRAFIA, REDES DE COCITAÇÃO E PRINCIPAIS TEMÁTICAS IDENTIFICADAS NO ATUAL ESTADO DO CAMPO.....	29
4.2.1 Resultados.....	31
4.3 IMPLEMENTAÇÃO E AGENTES IMPLEMENTADORES	39
4.3.1 Burocracia de rua.....	40
4.4 DISCRICIONARIEDADE	44
4.4.1 Perspectivas de implementação e discricionariedade.....	46
4.4.2 Elementos condicionantes da discricionariedade.....	47
4.5 SITUANDO O DEBATE EM RELAÇÃO AO GERENCIALISMO E ÀS CAPACIDADES ESTATAIS	52
4.5.1 Implicações do gerencialismo à implementação de políticas e prestação de serviços públicos... 54	
4.5.1.1 Práticas gerencialistas no âmbito da educação básica brasileira.....	57
4.5.2 Capacidades estatais: conceito e aplicações.....	62
4.5.2.1 Capacidades estatais e desempenho de políticas públicas	64
4.6 TENSÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	67
4.6.1 Considerações sobre a relação de recursividade entre discricionariedade e contexto a partir da teoria da estruturação.....	69
4.6.2 Teoria da estruturação como chave analítica na Administração e áreas correlatas.....	73
4.6.3 Dinâmicas macroestruturais e agência: o modelo de Sandfort e Moulton (2020).....	77
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	82
5.1 IMPLICAÇÕES EPISTEMOLÓGICAS E METODOLÓGICAS DA TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO	82
5.2 NATUREZA DA PESQUISA	84
5.3 MÉTODO DE ESTUDO DE CASO E CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EM PERNAMBUCO	85
5.4 <i>DESIGN</i> DA PESQUISA	89
5.5 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS DA PESQUISA.....	97

6 ANÁLISE DE RESULTADOS	99
6.1 QUAIS PRINCIPAIS REGRAS E RECURSOS INERENTES À POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO?.....	103
6.1.1 A educação de Pernambuco em números: reflexões a partir do IDEB	110
6.1.2 Síntese da análise de dados secundários	113
6.2 QUE PRÁTICAS SOCIAIS SÃO PRODUZIDAS E REPRODUZIDAS NO ÂMBITO DA ROTINA DE IMPLEMENTAÇÃO NO NÍVEL DE RUA?	115
6.3 COMO OS AGENTES IMPLEMENTADORES USAM A DISCRICIONARIEDADE PARA MOLDAR REGRAS E FAZER USO DE RECURSOS AUTORITATIVOS OU ALOCATIVOS? ..	119
6.4 EM QUE MEDIDA ESSAS PROPRIEDADES (REGRAS, RECURSOS, ROTINAS E CULTURA) SÃO FACILITADORAS OU RESTRITIVAS À TOMADA DE DECISÃO, ÀS AÇÕES DOS AGENTES E, CONSEQUENTEMENTE, AO DESEMPENHO DE DETERMINADAS ESCOLAS?.....	125
6.4.1 Síntese da análise de dados primários.....	130
6.5 SÍNTESE ANALÍTICA E RECONEXÃO COM O ARGUMENTO DE TESE	131
7 CONCLUSÃO.....	133
REFERÊNCIAS	137
APÊNDICE A – Roteiro de análise documental	163
APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas	164
APÊNDICE C – Listagem de escolas por GRE e decis.....	166
APÊNDICE D – Dimensões de codificação e organização do <i>corpus</i>	174
APÊNDICE E – Diretriz de categorização dos dados primários	175
APÊNDICE F – Carta de apresentação	177
APÊNDICE G – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	178
APÊNDICE H – Termo de compromisso de divulgação dos resultados	179

1 INTRODUÇÃO

Vinculada a um modelo integrado de gestão por resultados, a política educacional de Pernambuco tem como um dos principais elementos caracterizadores o monitoramento por indicadores acompanhados por gestores escolares juntamente à Administração Pública. Dentre as transformações e os investimentos realizados com a intenção de melhorar a rede pública no nível da educação básica no estado, destaca-se o crescimento do número de Escolas Técnicas Estaduais (ETE's) e de escolas em tempo integral, que, atualmente, constituem mais do que 60% das escolas da rede (SEE-PE, 2024a). Atualmente, Pernambuco é a unidade federativa brasileira com mais alunos matriculados no Ensino Médio Integral, contabilizando 57,8% das matrículas feitas nessa modalidade dentro da rede (PPA, 2024-2027).

Entre 2007 e 2021, a rede estadual pernambucana subiu do 21º para o 3º lugar no *ranking* do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), saindo do índice 2,7 para 4,4, respectivamente (SEE-PE, 2024a). Em 2021, Pernambuco também ficou em terceiro lugar no *ranking* nacional do IDEB, computado especificamente para a etapa do Ensino Médio (2021), empatado com os estados do Ceará, Espírito Santo e São Paulo (todos com nota com nota 4,4), e atrás dos estados de Goiás, (com nota 4,6) e Paraná (4,5) (Inep/MEC, 2022b). Os dados divulgados para a etapa do Ensino Médio de 2023, mostraram uma pequena variação. Agora com nota 4,5, Pernambuco permanece atrás apenas dos estados de Goiás (com nota 4,8), Paraná e Espírito Santo (ambos com nota 4,7) (Inep/MEC, 2024a).

Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), mensurado anualmente de acordo com a mesma metodologia do IDEB, os resultados do estado também apresentaram crescimento: 69% de 2008 (com nota 2,6) a 2022 (4,4) para a etapa do Ensino Médio (SEE-PE, 2024a).

O modelo de gestão integrada “Todos por Pernambuco”, ao qual a política educacional dessa unidade federativa esteve por um bom tempo vinculada, foi fruto de uma mudança nos moldes de gestão estadual, viabilizado pela implementação da gestão pública por resultados e iniciado no Governo de Eduardo Campos, a partir de 2007. Formalmente instituído pela Lei Complementar 141/2009, esse modelo se tornou reconhecido por alinhar instrumentos formais de planejamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – e rotinizar um conjunto de tarefas e procedimentos para a pactuação de metas, monitoramento e avaliação das políticas implementadas pelo governo, trabalhadas e acompanhadas *pari-passu* pela Administração Pública direta.

Coube ao Programa de Modernização da Gestão Pública - Metas para a Educação (PMGP-ME), instituído no ano de 2008, consolidar a gestão por resultados na educação pernambucana, ao incorporar três pilares constitutivos da política de *accountability* no setor, a saber: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização na rede estadual de unidades escolares. O foco nos resultados das avaliações externas e nos índices de desempenho e as práticas de responsabilização educacional passaram a revelar, assim, um modelo de *accountability* com diretrizes ideológicas gerenciais (Morais, 2019; Oliveira; Silva, 2023; Schneider, 2019; Schneider; Nardi, 2019).

O trabalho baseado em metas do intitulado “Pacto pela Educação de Pernambuco” (PPE), política formalmente instituída em 2011 e vigente até 2023, representou um instrumento de relevância para a avaliação do saldo de políticas públicas educacionais, sobretudo de uma perspectiva estratégica da gestão (Patriota, 2014; Germano, 2015; Sousa, 2017).

O programa “Juntos pela Educação”, implementado a partir do período de transição governamental estadual (2023), mantém declarado o intuito de “viabilizar o crescimento dos índices educacionais enquanto reflexo da qualificação da educação básica”, especialmente na melhoria dos resultados das etapas de Educação Infantil (Creche e Pré-escola) e Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Anos Finais), nas quais o estado ainda tem ocupado posições muito inferiores no *ranking* do IDEB nacional, e no alcance da meta do Plano Nacional da Educação (PNE) para a etapa do Ensino Médio (SEE-PE, 2024b).

O desenho do programa Juntos pela Educação mantém aspectos similares aos do Pacto pela Educação de Pernambuco, no que diz respeito à sua integração a um modelo de planejamento estratégico pautado em macro-objetivos de governo (PPA, 2024-2027), orientados por diretrizes e dispostos em um mapa da estratégia das ações previstas para o mesmo período. Inscritos em um mesmo paradigma de *accountability* gerencial (Morais, 2019; Schneider, 2019), ambos os programas guardam consigo mecanismos de regulação institucional e do sistema formalizados por meio de avaliações, revisões anuais e bancos de dados, enfatizando a performatividade no cumprimento de metas (Ball, 2005).

Trata-se de elementos tipicamente encontrados também em outros modelos de implementação de políticas com viés *top-down*, quando a fixação de objetivos cumpre o papel de reduzir as discrepâncias entre o que foi planejado e o que está sendo efetivamente executado (Lotta *et al.* 2018; Lotta, 2019). Todos esses elementos, que denotam esforços em direção à conformidade, também se encontram presentes nos mapas estratégicos de governo, bem como no sistema de diretrizes, metas e indicadores adotado no modelo de responsabilização educacional inerente à política educacional pernambucana - Lei Nº 13.273/2007, alterada pelas

Leis nº 15.362, de 2 de setembro de 2014 e nº 16.853, de 3 de abril de 2020 (Pernambuco, 2007; 2014; 2020).

Nesse contexto, bem como em outros formatos de implementação de políticas públicas pautadas em monitoramento de resultados, tem-se uma abordagem mais centralizada de controle. Entretanto, diferentemente do que se possa imaginar, implementações no modelo *top-down* não ignoram a discricionariedade de seus agentes implementadores. Pelo contrário, a necessidade de instrumentos de monitoramento advém na natureza perversa de decisões inerentes a certos tipos de políticas públicas. Da perspectiva burocrática, a discricionariedade de agentes que atuam na ponta dos sistemas é percebida como uma disfunção inevitável e, por isso mesmo, digna de esforços para garantir conformidade (Lotta *et al.* 2018; Lima; D'Ascenzi, 2019).

A noção de discricionariedade pode ser compreendida enquanto a margem de atuação relativamente autônoma, conveniente e oportuna para além do âmbito das regras formais hierarquicamente estabelecidas, porém restrita aos limites de competência e de legalidade na esfera pública (Meirelles, 2005; Pietro, 2006). Para ser considerado conveniente, o ato deve ser útil ao interesse público, e, oportuno, quando praticado em momento adequado à satisfação desse interesse coletivo (Gasparini, 2009). Tais critérios constituem juízos de valor subjetivos dos implementadores diretos de políticas públicas estatais.

Em se tratando de políticas públicas educacionais, há de se considerar o caráter ambíguo e compósito do processo de implementação, decorrente da interação de distintos dispositivos reguladores. Para além dos diversos feixes regulatórios e suas implicações, aprofunda-se o debate a respeito das questões de descentralização, autonomia e livre escolha das escolas, diversificação e segregação na oferta escolar, contratualização da gestão escolar etc. (Viseu, 2014).

Assim, o processo avaliativo dos resultados da implementação de políticas públicas educacionais constitui um instrumento de regulação central dessas políticas na atualidade, sobretudo no que se refere à prestação de contas (Fernandes, 2013). Tal processo também compete para a construção de indicadores, escalas e classificações (Demailly, 2011) e implica, seja no domínio da autoavaliação, seja no domínio externo, como uma lógica de mercado e orientação para o beneficiário desse tipo de serviço (Maroy; Demailly, 2004).

Para os estudos de implementação, quando determinadas políticas públicas se encontram pautadas em modelos que envolvem pressões para o atingimento de resultados que se adequem às expectativas de desempenho requeridas, a consequência mais nefasta pode ser a de ignorar a complexidade das instituições e das relações entre os atores nela envolvidos (Lotta

et al. 2018). Ainda no que se refere à agência de profissionais implementadores de políticas públicas, Oliveira (2012) acrescenta que dificilmente uma ocupação é bem compreendida apenas a partir das normas formais para ela prescritas.

Ou seja, neste nível de agência dos implementadores diretos, é razoável relativizar o rigor naturalmente imposto pela referida estrutura burocrática para considerar as redes e relações sociais informais estabelecidas nessa categoria institucional, suas rotinas e os espaços para práticas discricionárias de seus profissionais (Oliveira; Peixoto, 2021). Em outras palavras, a realidade do trabalho dos implementadores de políticas do Estado a nível de rua não poderia ser mais afastada do ideal burocrático de impessoalidade e distanciamento na tomada de decisões (Lipsky, 2019). A ideia de que tais atores são capazes de exercer considerável influência no relacionamento estabelecido entre cidadãos e governo (Lipsky, 1980) é o que permite considerá-los tão relevantes para o sucesso – ou fracasso – da implementação de políticas públicas.

Para entender como e por que, algumas vezes, as burocracias atuam de modo dissonante a seus objetivos, é necessário saber como as normas são operacionalizadas por esses trabalhadores na sua agência, que espaço eles desfrutam para atuar conforme suas preferências e que outras pressões no trabalho eles vivenciam (Helal; Neves, 2010; Lipsky, 1980; 2019). É em meio a tal contexto que se percebe a necessidade de lançar luz à atuação dos chamados burocratas de nível de rua, profissionais do Estado que lidam diretamente com os beneficiários de políticas públicas aos quais o governo visa atender e apresentar resultados.

Tal análise se faz necessária sobretudo da perspectiva da permeabilidade das agências e dos níveis de organização do Estado associados a características de diferentes tipos de comunidades profissionais e seus referenciais globais e setoriais. Nesse sentido, as comunidades referentes à burocracia do nível de rua de políticas sociais, por exemplo, estariam mais permeáveis a grupos dominados do que comunidades mais técnicas cuja prática profissional e autoimagem estariam mais associadas a núcleos de poder (Marques, 1997).

Dentro dessa perspectiva, cabe pontuar que o estudo das capacidades estatais e, particularmente das capacidades administrativas das burocracias públicas tem ajudado a esclarecer como atores, instituições e processos são mobilizados e articulados na produção das ações públicas (Pires; Gomide, 2016; Gomide; Pereira; Machado, 2018). Garantir a qualidade da composição do corpo burocrático constitui, assim, um desafio igualmente importante à implementação de políticas públicas (Helal; Rocha, 2013; Marques, 1997).

No âmbito da agência de implementadores de políticas públicas educacionais, práticas pautadas em princípios de eficiência, transparência, controle dos resultados e trabalho com

indicadores na gestão passam a traduzir parte da lógica da regulação e do exercício profissional de docentes e diretores de escolas (Barroso, 2005; Viseu, 2014; Oliveira; Peixoto, 2021). Tal situação se apresenta em diferentes contextos de desenvolvimento, e em países com distintas capacidades estatais de implementação.

Conforme Ball (2005), tais formas de regulação institucional e do sistema possuem tanto uma dimensão social quanto interpessoal. No tocante a essas interações, as pressões sobre os profissionais envolvidos, formalizadas por meio de avaliações, revisões anuais e bancos de dados alimentam uma possibilidade concreta de que as relações sociais autênticas sejam substituídas por relações performativas, em que as pessoas são valorizadas com base exclusivamente na sua produtividade e na contribuição à performatividade de sua unidade.

É neste contexto em que a burocracia de nível de rua faz uso de sua discricionariedade para lidar com propriedades estruturantes como regras, rotinas, cultura e recursos disponibilizados para a implementação. Essas propriedades constituem elementos importantes a serem considerados no processo de reprodução de princípios inerentes a uma conduta gerencialista de implementação com foco em resultados (Newman; Clarke, 2012) e a uma lógica de mercado decorrente de uma crescente presença empresarial na educação (Maroy; Demailly, 2004; Schneider, 2019) vivenciada pelos agentes implementadores diretos em seu escopo de trabalho.

É tentador observar estas propriedades (regras, recursos, rotinas e cultura) como “dadas”. No entanto, constituem produto de uma configuração institucional particular criada durante seu processo de implementação (Sandfort; Moulton, 2020). Esta tese admite que haja uma relação de recursividade observada entre essas propriedades estruturantes e a discricionariedade dos profissionais implementadores, fundamental para compreensão dos resultados da política pública.

Dessa maneira, a adoção de uma abordagem estruturacionista à análise sobre a implementação de políticas públicas permite lançar luz sobre como ações intencionais de atores diretamente envolvidos com esse processo afetam os *outcomes* da implementação. Mais que isso, tais ações podem melhorar ou dificultar a criação de valor público ao longo do processo de implementação (Sandfort; Moulton, 2020). Em outras palavras, estes aspectos particulares manifestos através de práticas discricionárias de gestores e docentes têm algo a revelar sobre configurações de condições mais ou menos favoráveis à obtenção de melhores resultados de desempenho da política.

Ao adotar a lente estruturacionista para analisar a implementação de uma política pública neste nível, compreendemos a existência de uma relação de recursividade, inerente ao

processo de estruturação, que ocorre na intersecção entre os níveis macropolítico e microcomportamental, ou seja, em um nível intermediário, através do modo como implementadores trabalham com essas propriedades estruturantes (Sandfort; Moulton, 2020). Admite-se que tais propriedades possuem caráter tanto condicionante quanto capacitador à ação de atores implementadores (Domingues, 2001; Giddens, 2009).

Diante de tais considerações, emerge o interesse em responder a seguinte questão de pesquisa: **Em um contexto de gestão por resultados, como se configura a discricionariedade de burocratas do nível da rua na implementação da política educacional do estado de Pernambuco?**

Para tanto, a tese segue organizada em algumas seções adicionais a esta introdução, a saber: exposição do objetivo geral e dos objetivos específicos de pesquisa; justificativa de pesquisa para o tema abordado; referencial teórico; procedimentos metodológicos do desenho e execução do projeto; análise dos resultados e conclusões da pesquisa.

2 OBJETIVOS DE PESQUISA

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar como se configura a discricionariiedade de burocratas do nível da rua na implementação da política educacional do estado de Pernambuco.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Descrever os principais mecanismos de regulação e monitoramento da política educacional do estado que condicionam os implementadores em sua agência e tomada de decisão em um contexto de gestão por resultados;
- b) Analisar as principais práticas discricionárias formais e informais do trabalho executado por agentes implementadores do nível de rua da política educacional do estado (a saber: professores e diretores escolares);
- c) Identificar competências específicas (técnico-administrativas, relacionais, políticas) que tais agentes desenvolvem para lidar com incertezas e ocorrências não previstas nas normas, em particular no que se refere aos momentos de atuação junto ao público que usufrui dos serviços de educação (estudantes);
- d) Analisar comparativamente como a discricionariiedade se manifesta entre gestores e professores de escolas com pior ou melhor desempenho.

3 JUSTIFICATIVA DE PESQUISA

A rede pública de ensino brasileira atende à maior parcela de estudantes da educação básica, da creche ao ensino médio. Segundo relatório da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as instituições públicas concentraram, em 2023, 77,5% dos alunos na creche e pré-escola, 82,3% dos estudantes do ensino fundamental regular e 87,0% do ensino médio regular. A preponderância da rede pública nesses estágios formativos tem se mostrado contínua e as variações anuais têm sido pequenas (IBGE, 2024).

Esse percentual majoritário se deve, basicamente, à legislação relativa à educação brasileira, a qual decorre do sistema de cooperação entre entes da federação para o provimento da educação básica (Brasil, 2009). Vale mencionar que, especialmente no âmbito da educação, a ausência de uma regulamentação mais estrita sobre as formas de coordenação e cooperação entre entes subnacionais culmina em uma certa fragilidade ou mesmo na existência de diversos padrões de relações de cooperação entre estados e municípios na implementação de tais políticas (Segatto; Abrucio, 2018).

No que diz respeito a resultados gerais observados no desempenho escolar brasileiro anteriormente ao período pandêmico, os dados do relatório da edição do *Programme for International Student Assessment*¹ (PISA) - 2018 já apontavam, para o Brasil, baixa proficiência em leitura, matemática e ciências, quando comparado com outros 78 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que participaram da avaliação. Neste relatório, 68,1% dos estudantes brasileiros entre 15 e 16 anos de idade não apresentavam nível básico de matemática, o mínimo para o exercício pleno da cidadania. Em ciências, o número chegava a 55% e, em leitura, 50% (INEP, 2019).

Os dados do IDEB referentes ao ano-calendário 2021 mostraram um cenário ainda mais complicado, que afetou negativamente a aprendizagem de alunos e as condições de trabalho de docentes e diretores escolares. É razoável admitir que mesmo anteriormente à Covid-19, boa parte das redes estaduais que atendiam alunos em situação de maior vulnerabilidade econômica apresentavam resultados inferiores. No entanto, em relação ao período pandêmico, esse tipo de

¹ O PISA é um instrumento de referência internacional que avalia trienalmente conhecimentos e habilidades essenciais de alunos entre 15 e 16 anos de idade, próximos do final da educação obrigatória, selecionados de forma amostral dentre escolas públicas e privadas, nas áreas de Leitura, Matemática e Ciências. No Brasil, o planejamento e a aplicação das provas é coordenada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação (MEC).

condição foi agravada, aprofundando desigualdades econômicas e problemas como falta de acesso à internet, que refletiram fortemente nos resultados desse período letivo (MEC, 2022a; Riveira, 2022).

Acrescenta-se a tal cenário a diferença em termos de recursos investidos na educação básica brasileira, em comparação aos países considerados mais desenvolvidos. Em relatório produzido pela OCDE, *Education at a glance*², o valor do investimento por aluno no Brasil em 2021 foi inferior a um terço da média dos países participantes do bloco. Ainda de acordo com o relatório, o salário dos professores brasileiros chega a ser 47% menor do que a média dos países da referida comunidade (OCDE, 2024).

Na literatura, pesquisas recentes sobre reformas no ensino médio brasileiro têm enfatizado suas diferentes implicações para professores e alunos. No entanto, observam-se poucos estudos sobre como o processo de implementação de tais reformas se dá e por que alcançam sucesso ou falham nas perspectivas daqueles que os implementam (Braga; Plank; Neto, 2018).

É importante considerar que a educação se constitui, tradicionalmente, como uma das áreas mais consolidadas e institucionalizadas das políticas sociais (Souza, 2007; Costa; Bronzo, 2012). Para além da importância de investigar sob quais condições as políticas educacionais são implementadas, como funcionam e se são exitosas, cabe reconhecer a relevância do papel desempenhado pelos seus implementadores diretos em diversas comunidades e grupos de relacionamentos no processo de implementação (Perez, 2011; Oliveira; Carvalho, 2017).

Nesse contexto, considera-se que o poder discricionário de burocratas de nível de rua é um fator decisivo na distribuição de bens e serviços públicos; portanto, a ação destes é uma variável relevante para o sucesso da implementação de tais políticas (Oliveira, 2012; Bonelli *et al.*, 2019; Lotta, 2019; Lotta; Marques, 2020; Boldrin; Ferreira, 2024). Para Evans (2011), Lipsky (1980) não concedeu atenção suficiente ao papel do profissionalismo e seu impacto no relacionamento entre gestores e trabalhadores da linha de frente, bem como sobre a natureza da discricionariedade desses agentes, sobretudo na área social.

No debate atual sobre a educação brasileira, isto parece especialmente válido na medida em que parte dos problemas relacionados ao desempenho escolar de alunos das redes públicas pode estar, de algum modo, relacionado ao processo de implementação no nível micro, ou seja, na forma como agentes implementadores (gestores, diretores, coordenadores, professores etc.) tomam decisões em suas práticas rotineiras (Gomes, 2019). Em pesquisa já realizada por

² *Education at a glance* é um relatório internacional produzido anualmente pela OCDE, que permite analisar dados dos sistemas educacionais de 49 países participantes da comunidade.

Guimarães, Bernardo e Borde (2022), a burocracia de nível de rua, representada pelos professores em um contexto escolar específico, toma para si a responsabilidade pelo preenchimento de lacunas de operacionalização da política, mediante critérios estabelecidos por interpretações subjetivas, valores, percepções e julgamentos construídos junto a outros atores do processo de implementação.

Na literatura brasileira, a agenda da burocracia de rua tem adensado o debate sobre o processo de implementação em si (Faria, 2012; Lotta *et al.* 2018; Lotta, 2010, 2019; Lipsky, 2019). Dentre os vários elementos suficientes para justificar um estudo sobre implementação de políticas públicas, está a necessidade de se analisar o comportamento dos agentes mobilizados para tal fase, e produzir informações necessárias para que políticas futuras possam ser mais bem sucedidas (Secchi, 2010; Faria, 2012). Neste sentido, caberia, ainda, um maior esforço por parte dos idealizadores de políticas públicas em reconhecer a influência e tomar conhecimento dos fatores que influenciam a forma como a burocracia de nível de rua implementa certa política (Boldrin; Ferreira, 2024).

Conforme descrito por Hjörne, Juhila, e van Nijnatten (2010), as práticas da burocracia de rua devem ser analisadas e estudadas sob a perspectiva de um problema empírico. É preciso, ainda, considerar que tais práticas não estão isentas ou completamente desvinculadas do âmbito político. Em outras palavras, estudos empíricos capazes de olhar para o momento da implementação pelas lentes da burocracia de rua podem contribuir para o mapeamento de condições que favoreçam ou minimizem possibilidades de sucesso de uma política e de seus efeitos na vida de beneficiários (Guimarães; Bernardo; Borde, 2022; Boldrin; Ferreira, 2024).

Adicionalmente, para o âmbito da própria Administração Pública e dos serviços públicos, a importância da melhor compreensão do campo de políticas públicas (Farah, 2018) e, especificamente, sobre a atuação de implementadores de rua, é reforçada pelo fato de serem estes que traduzem os programas em bens e serviços a serem usufruídos pela sociedade no dia a dia (Oliveira, 2012; Lipsky, 1980, 2019), o que confere a possibilidade de tal agência ser entendida como uma das faces mais concretas e visíveis da ação do Estado perante a sociedade e que dá legitimidade ao mesmo (Pollitt, 2013).

De tal maneira, supõe-se que analisar como tais serviços e políticas são concretamente implementados por meio da prática de burocratas que buscam o cumprimento de objetivos idealizados por meio de seu trabalho é a grande finalidade desse campo de estudos. No sentido apontado por Nothdurfter e Hermans (2018) a respeito de pesquisas sobre burocracia de nível de rua, analisar as configurações da discricionariedade dentro de uma política de caráter *top-down* em um contexto de gestão por resultados, tal qual parece ser o caso da política educacional

de Pernambuco, também pode contribuir propositivamente para processos de prestação de contas sobre implementação de determinadas políticas e o impacto positivo aos usuários que demandam por respostas institucionais.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção é apresentado o arcabouço teórico de sustentação da tese. Inicialmente, apresenta-se uma discussão sobre implementação de políticas públicas, em diferentes perspectivas e modelos teóricos. Na sequência, uma revisão sistemática da literatura realizada previamente ao desenho do projeto buscou trazer para discussão as principais temáticas já trabalhadas no campo. Adiante, são aprofundados dois dos principais construtos discutidos pela tese - burocracia de nível de rua e discricionariedade a ela inerente, e suas implicações teóricas decorrentes. Em seguida, busca-se situar essa discussão face às implicações de um contexto marcado pelo gerencialismo e perante as capacidades estatais de implementação de políticas públicas. Por fim, são feitas algumas considerações sobre a relação de recursividade entre discricionariedade e contexto a partir da lente estruturacionista.

4.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De maneira geral, estudos sobre políticas públicas costumam ser destacados por uma aspiração à relevância. Trabalhos acadêmicos que dão ênfase a abordagens propositivas sobre condições de melhoria face a problemas públicos ou a instrumentos que podem ser aproveitados por atores políticos na mitigação de tais problemas reforçam esse aspecto de relevância (Goodin; Rein; Moran, 2006).

Na literatura, boa parcela dos estudos que priorizaram capturar as principais lacunas existentes entre o processo de construção de agenda e o efetivo sucesso de programas destinados à solução de problemas públicos culminaram por considerar a etapa de implementação como uma espécie de “elo perdido” (Hargrove, 1975) do ciclo de políticas públicas. Coube a Lasswell (1956) sugerir a “implementação” enquanto um dos estágios necessários deste ciclo, modelado e compreendido pelo autor enquanto um processo político. Embora não tenha sido o primeiro a ressaltar a importância desta etapa para o processo geral de políticas públicas, a menção a uma fase de aplicação e concretização de medidas dentro de um modelo sequencial colaborou para a consolidação do termo no vocabulário sobre políticas públicas (Dleon; Dleon, 2002).

Em trabalho seminal sobre implementação de políticas públicas, Pressman e Wildavsky (1973, p. 15) a definem como um “processo de interação entre uma gama de objetivos e as ações definidas para atingi-los”. Assim, em termos práticos, a implementação compreenderia o espaço temporal no qual são observáveis os resultados concretos de uma determinada política (Secchi, 2010).

Diferentes perspectivas ou modelos de implementação tratam de modos diversos a relação entre objetivos e ações, bem como as distorções consequentes desse processo (Lima; D’Ascenzi, 2019; Mota, 2020). O desenvolvimento de teorias sobre modelos de implementação esteve concentrado, ao longo do tempo, em dois campos abrangentes de produção do conhecimento sobre a implementação, cada um deles com suas próprias lógicas, premissas e necessidades de explicação (Sabatier, 1986; Dleon; Dleon, 2002; Gomes, 2019).

Dentro da abordagem *top-down*, a implementação é percebida como produto de um plano. A geração de estudos pautados nessa abordagem, em evidência na década de 1970, se voltava para encontrar *gaps* ou falhas de implementação e corrigi-las. Trata-se de um enfoque prescritivo, preocupado com a conformidade no cumprimento de objetivos previamente pactuados no desenho de políticas públicas até alcançar o público beneficiário (Dleon; Dleon, 2002; Lotta *et al.* 2018; Lotta, 2019).

Assim, nos moldes de implementação *top-down*, assume-se genericamente que as distorções de aderência dos efeitos e resultados de políticas em relação ao planejado sejam decorrentes de problemas hierárquicos e relativos a falhas no controle (Pressman; Wildavsky, 1973). Face ao ceticismo quanto a desvios de rota frequentemente observados na implementação de variados tipos de políticas (Sabatier, 1986), a saída seria aumentar a clareza dos objetivos, sendo recorrente o alto investimento em ferramentas de monitoramento e controle hierárquicos rígidos (Gomes, 2019; Lima; D’Ascenzi, 2019). Por outro lado, a aceitação do caráter político e estratégico do processo de definição de objetivos faz com que esse processo seja consensualmente e previamente aceito em detrimento de uma formulação pactuada junto aos processos táticos e operacionais que lhe dariam cumprimento (Lima; D’Ascenzi, 2019).

Em contraposição à perspectiva *top-down*, emergem, a partir da década de 1980, estudos mais preocupados em analisar como a implementação acontece de fato, valorizando o resultado dos fluxos dos processos decisórios e a performidade dos atores envolvidos na implementação, considerando as múltiplas pressões às quais estes estão submetidos (Dleon; Dleon, 2002; Lotta *et al.* 2018; Lotta, 2019). Conforme Dleon e Dleon (2002), os estudos dessa segunda geração, caracterizados por uma abordagem denominada “*bottom-up*”, partem de três premissas fundamentais: analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e descrever e analisar as redes de implementação.

Assim, a abordagem *bottom-up* ressalta o papel dos burocratas e das redes de atores capazes de influenciar a modelagem da implementação de políticas públicas. Esse enfoque aponta que o sucesso da implementação de políticas depende, em grande parcela, da maior participação dos implementadores (Herjn, 1982), levando em consideração a discricionariedade desses agentes para modificar a política formulada (Lipsky, 1980).

O debate polarizado entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up*, embora tenha se enfraquecido nas décadas posteriores, abriu espaço para uma terceira geração de pesquisas, que buscassem sair desse binômio e propor outros modelos analíticos ou sintéticos (Dleon; Dleon, 2002). O objetivo desse esforço, relativo a descrições da teoria à prática do processo de implementação, era explicar por que determinados formatos de implementação variam em função do tempo, do tipo de política, das unidades governamentais envolvidas, bem como compor estudos mais científicos, capazes de prever o tipo de modelo de implementação mais provável de ocorrer em situações futuras (Goggin *et al.* 1990).

Alguns desses modelos sintetizam elementos de ambas as abordagens, combinados com percepções de outras literaturas (Sabatier, 1986). Alguns incorporam elementos de distintas fases do ciclo de políticas públicas, como a formulação, atentando para a ambiguidade e o conflito inerentes a esta, como fatores determinantes da capacidade de provisão das ações a nível local (Matland, 1995); ou ressaltam os processos decisórios inerentes à implementação, a partir de coalizões (Sabatier, 1988).

Tais estudos contribuem para reflexões importantes sobre melhores formas de compreender tanto as falhas quanto a realidade do processo de implementação de políticas públicas (Lotta *et al.* 2018; Lotta, 2019), principalmente por meio de modelos que buscaram incorporar elementos alternativos e contornar os chamados vieses de implementação (Moraes Sobrinho; Helal, 2017).

Sobre esses vieses, podem ser mencionados alguns trabalhos relevantes. O modelo proposto por Smith (1973), por exemplo, avalia a interação entre políticas idealizadas, organizações-alvo, grupos-alvo e fatores ambientais. Berman (1978) enfatiza que a implementação de políticas bem-sucedidas depende da interação destas com características institucionais. Brynard (2000), por sua vez, elenca um conjunto de variáveis explicativas da eficácia da implementação: o conteúdo das políticas, o nível de comprometimento dos atores responsáveis, apoio de clientes e coligações de beneficiários, a capacidade dos agentes implementadores e o contexto institucional onde estão inseridas. Já Silva e Melo (2000) se referem à dinâmica do processo de implementação como equivalente ao resultado de um jogo

político, o qual compõe-se por trocas, negociação, barganha e disputa entre os atores implicados.

Na literatura mais recente também é possível citar esforços de delineamento de abordagens integrativas, em estudos que tentam avançar em direção às conexões entre as fases de implementação e avaliação de políticas (Lima; Dascenzi, 2019); nas vicissitudes decorrentes de problemas não previstos na formulação e que se tornam obstáculos a serem contornados no momento da implementação (Silva; Melo, 2000); ou na proposição de modelos de análise expandida pautados no dilema entre controle e discricionariedade de agentes implementadores (Bonelli *et al.* 2019).

Além da diversidade de modelos e de abordagens compreensivas, um dos principais desafios inerentes à pesquisa sobre implementação de políticas públicas diz respeito à versatilidade assumida pela temática, em distintos campos de estudo transversais (administração pública, políticas públicas, gestão social, ciência política etc.). Adicionalmente, a gama de atores e de fluxos decisórios envolvidos no processo de implementação em si (públicos, privados, sociedade civil organizada) faz com que determinados programas e iniciativas se tornem ainda mais complexos e expandem as possibilidades de teorização sobre o campo (Sousa; Batista; Helal, 2022).

Tendo em vista o rigor metodológico demandado para explorar a temática e a necessidade de vislumbrar um panorama detalhado dos estudos já realizados, abrangendo desde trabalhos seminais ao atual estado da arte do campo de pesquisas, buscou-se analisar o percurso científico da implementação de políticas públicas por meio de uma revisão sistemática da literatura³.

Para fins de atendimento aos objetivos ao qual esta tese se propõe, a seguir, são expostas uma análise da historiografia, das redes de cocitação e as principais categorias temáticas identificadas no estado da arte do campo. A análise detalhada dos 38 artigos (elencados na Tabela 1 do tópico 4.2.1) selecionados pelos critérios da ferramenta metodológica *methodi ordinatio* – em suas respectivas categorias temáticas – encontra-se disponível na versão completa da referida revisão sistemática.

4.2 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: ANÁLISE DA HISTORIOGRAFIA, REDES DE COCITAÇÃO E PRINCIPAIS TEMÁTICAS

³ SOUSA, J. R. F., BATISTA, L. F. HELAL, D. H. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. **Sociedade e Estado [online]**, v. 37, n. 2, pp. 457-487, 2022.

IDENTIFICADAS NO ATUAL ESTADO DO CAMPO

Uma revisão sistemática da literatura foi realizada sob recomendação do PRISMA, modelo instrucional com uma série de recomendações a serem consideradas na elaboração de revisões sistemáticas e metanálises (Moher *et al.*, 2009). Como fonte de dados, escolheu-se a *Web of Science (WoS)*, base internacional de artigos de periódicos de vários países e de alta confiabilidade (Bar-Ilan, 2008; Rossetto *et al.*, 2018).

Justifica-se a fonte escolhida por se tratar de uma base de acesso contínuo a informações multidisciplinares de revistas científicas de mais alto impacto no mundo (Bar-Ilan, 2008). Frequentemente utilizada, a *WoS* também disponibiliza um conjunto de dados de cada referência, o que permite a manipulação em *softwares* de pesquisa bibliométrica e análises derivadas desse tipo de pesquisa, a exemplo da análise das redes de cocitação (ROSSETTO *et al.*, 2018).

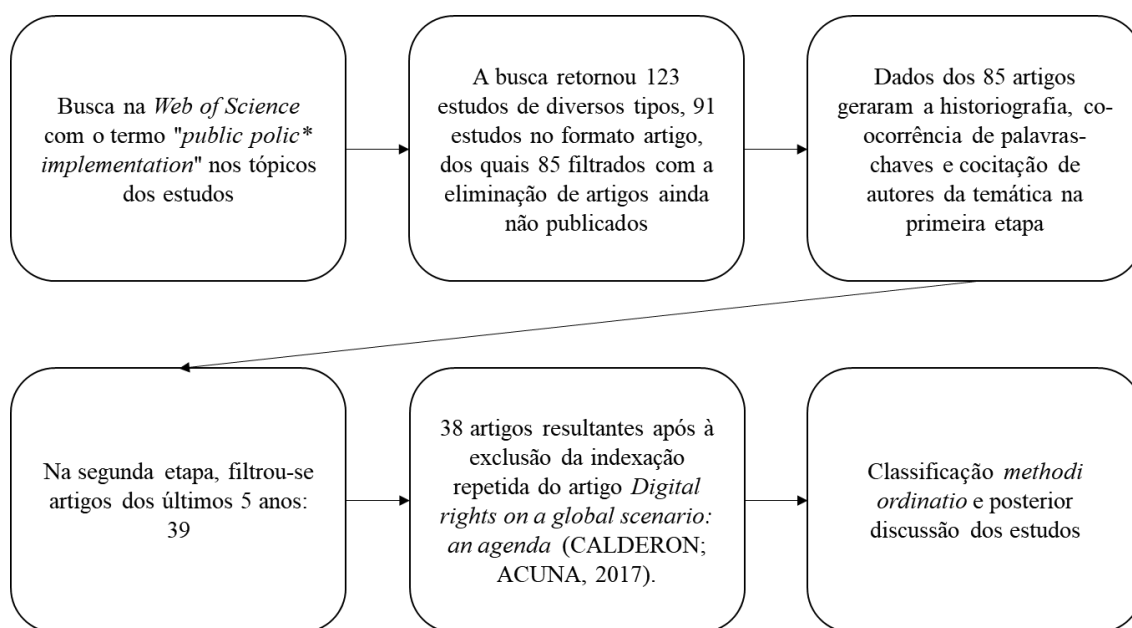
A busca pelo termo "*public polic* implementation*" se deu nos tópicos dos estudos (títulos, resumos, palavras-chaves do autor e *keyword plus* – as palavras-chaves recorrentes nos textos). O asterisco (*) na expressão se refere às variações de singular e plural que o construto pode adotar (-y ou -ies). A busca inicial retornou 123 estudos de diversos tipos, dos quais foram filtrados 91 estudos no formato de artigo, que foram reduzidos a 85 artigos com a eliminação de artigos ainda não publicados (*early access*). Foram esses 85 artigos preliminarmente elegíveis para a pesquisa que produziram a historiografia, a coocorrência de palavras-chaves e a cocitação de autores da temática em uma primeira etapa.

Em uma segunda etapa, buscando maior delimitação dos estudos para análise, foram selecionados apenas os artigos dos últimos 5 anos referentes ao período de busca (2017 a 2021), resultando em 39 artigos. Essa delimitação teve como propósito a análise da produção recente internacional sobre o tema. Ficou definido um conjunto de 38 artigos a partir da exclusão da indexação repetida do artigo *Privacidad y Derechos Digitales en el escenario global: EPU 2016 y el caso ecuatoriano* (Calderon; Acuna, 2017b). Posteriormente, utilizou-se a *methodi ordinatio*, ferramenta metodológica que classifica estudos por meio do ano de publicação, do número de citações de cada artigo e do fator de impacto do periódico que o veiculou (PAGANI; KOVALESKI; RESENDE, 2015), de acordo com a fórmula: $\text{InOrdinatio} = (\text{Fi} / 1000) + \alpha * [10 - (\text{AnoPesq} - \text{AnoPub})] + (\sum \text{Ci})$.

“Fi” é o valor do fator de impacto (*Journal Citation Report* - JCR), fornecido em relatório pela base utilizada, “ α ” (atribuído pelo pesquisador) reflete o impacto do ano de publicação (o qual varia de 1 a 10), “AnoPesq” corresponde ao ano de execução da busca do

estudo, “AnoPub” é o ano em que o estudo foi publicado e “Ci”, o número de citações do estudo. Esse percurso de pesquisa segue descrito na Figura 1. A listagem dos 38 artigos selecionados, na Tabela 1, é detalhada ao final do tópico 4.2.1.

Figura 1 - Percurso da pesquisa



Fonte: Sousa, Batista e Helal (2022)

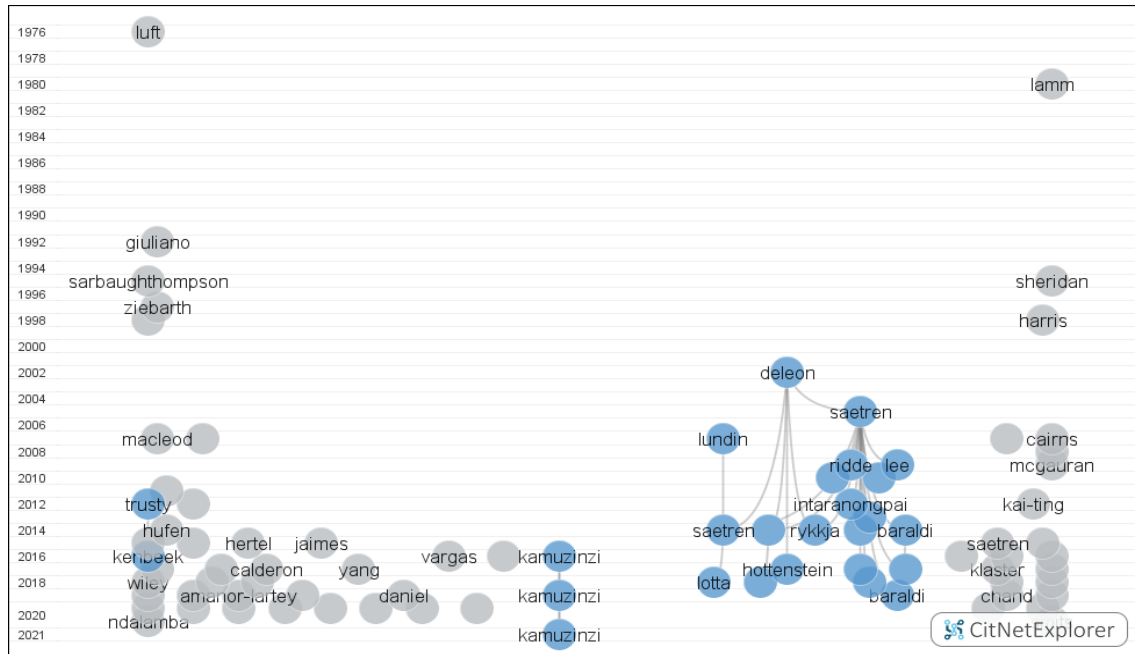
Uma vez definido o portfólio teórico, procedeu-se, preliminarmente, a uma análise da historiografia das principais publicações e trabalhos seminais já presentes no campo, na intenção de descrever as principais redes de cocitação de autores, além das redes de coocorrência de palavras-chaves.

4.2.1 Resultados

A análise da historiografia dos artigos selecionados na primeira etapa do percurso da pesquisa mostra o artigo de Luft (1976), *Benefit cost analysis and public policy implementation: from normative to positive analysis*, o qual explora a relação entre o custo-benefício e a implementação de políticas públicas, e que se apresenta como o pioneiro em relação à temática. Observando-se a historiografia do campo, também foi possível identificar as redes recentes das chamadas *core publications*, redes de publicações que demonstram as relações mais fortes entre os autores dos trabalhos citados. Dessa forma, os *core publications* estão representados pelos círculos azuis, e as conexões entre os círculos, as suas relações de proximidade. O gráfico a

seguir foi elaborado com auxílio do *software* VOSViewer (2021).

Figura 2 - Historiografia de estudos sobre implementação de políticas públicas



Fonte: Sousa, Batista e Helal (2022)

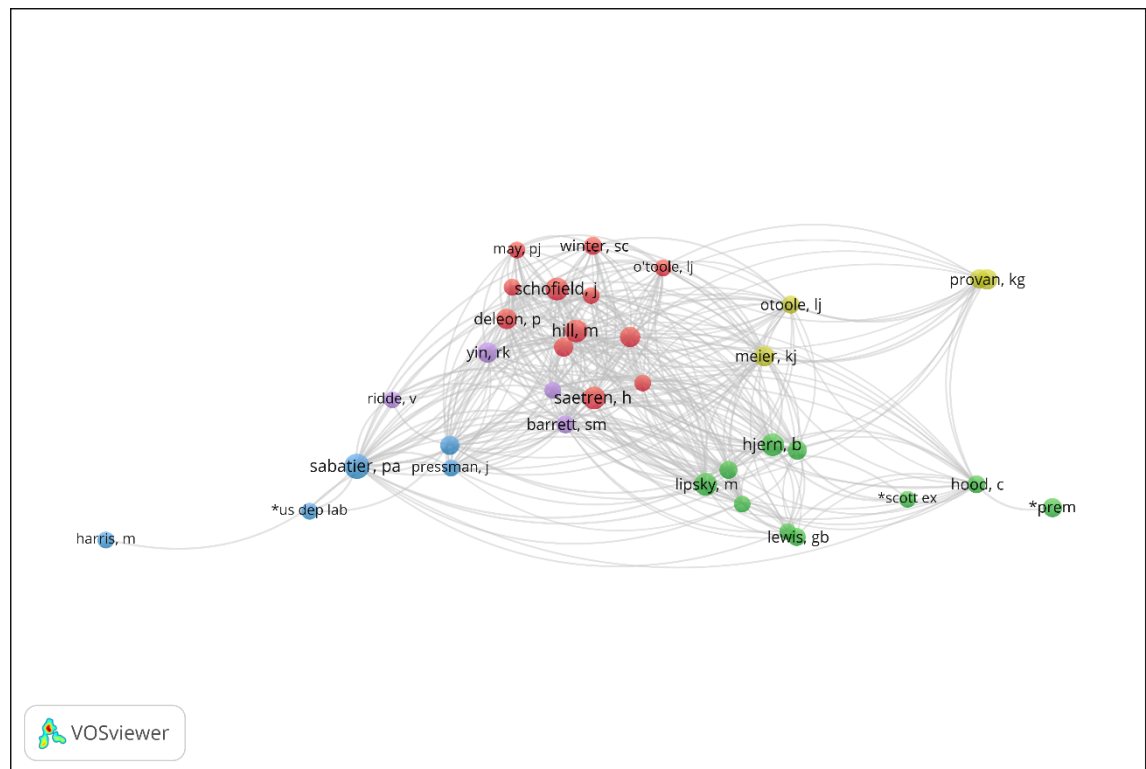
Por se tratar de um tema multidisciplinar, constata-se que as pesquisas sobre implementação de políticas públicas possibilitam diversas frentes de abordagem, em vários países do mundo. Como exemplo ilustrativo dessa diversidade, destacam-se os estudos de Kamuzinzi (2016, 2021) e Kamuzinzi e Rubyutsa (2019) que discutem sobre o “*imihigo*”, um conceito que reflete a organização da sociedade – aldeia, município ou distrito – tendo como finalidade o estabelecimento de metas e os prazos necessários para o atingimento dos objetivos em uma espécie de contrato de desempenho criado pelo povo daquela localidade para atender às suas próprias demandas coletivas.

Cabe também destacar a emergência de estudos brasileiros sobre o tema. Lotta (2012, 2020) e Lotta *et al.* (2018) discutem, respectivamente, os implementadores de políticas públicas e seus usuários no âmbito da saúde pública, e uma agenda brasileira de pesquisas sobre implementação de políticas públicas, voltada sobretudo aos desafios do federalismo brasileiro, à implementação em contextos de heterogeneidade e desigualdades, ao impacto da publicização de serviços, aos processos participativos e à intersetorialidade.

Além dos estudos historicamente mais relevantes no recorte assumido, importa ainda analisar os trabalhos que fundamentam esses estudos, e que constituem, por sua vez, as redes de cocitação. A análise dessas redes oferece um suporte teórico indispensável à elaboração

fundamentada de novas pesquisas. As principais redes de cocitação envolvem autores que realizam desde discussões temáticas até debates metodológicos, considerando-se os *designs* a serem adotados em pesquisas sobre implementação de políticas públicas, como se vê na Figura 3, também elaborada com o auxílio do *software* VOSViewer (2021).

Figura 3 - Cocitação de autores



Fonte: Sousa, Batista e Helal (2022)

Como é possível observar, as redes de cocitação mostram o quanto a literatura está condensada em torno de trabalhos (e de determinados autores) específicos. Na Figura 3, o tamanho dos nós indica o número de citações das referidas pesquisas. As diferentes cores indicam os principais *clusters* em meio aos quais os autores se citam entre si.

A partir de uma breve análise da Figura 3, podem ser identificados alguns autores mais citados conjuntamente: “Robert Yin”, sinalizando recorrência do estudo de caso enquanto estratégia de pesquisa utilizada; “Paul Sabatier”, como um dos principais teóricos sobre implementação de políticas públicas; e “Peter DeLeon”, com o artigo DeLeon e DeLeon (2002) sendo o mais citado no recorte (165 citações), servindo de referência para várias pesquisas do campo.

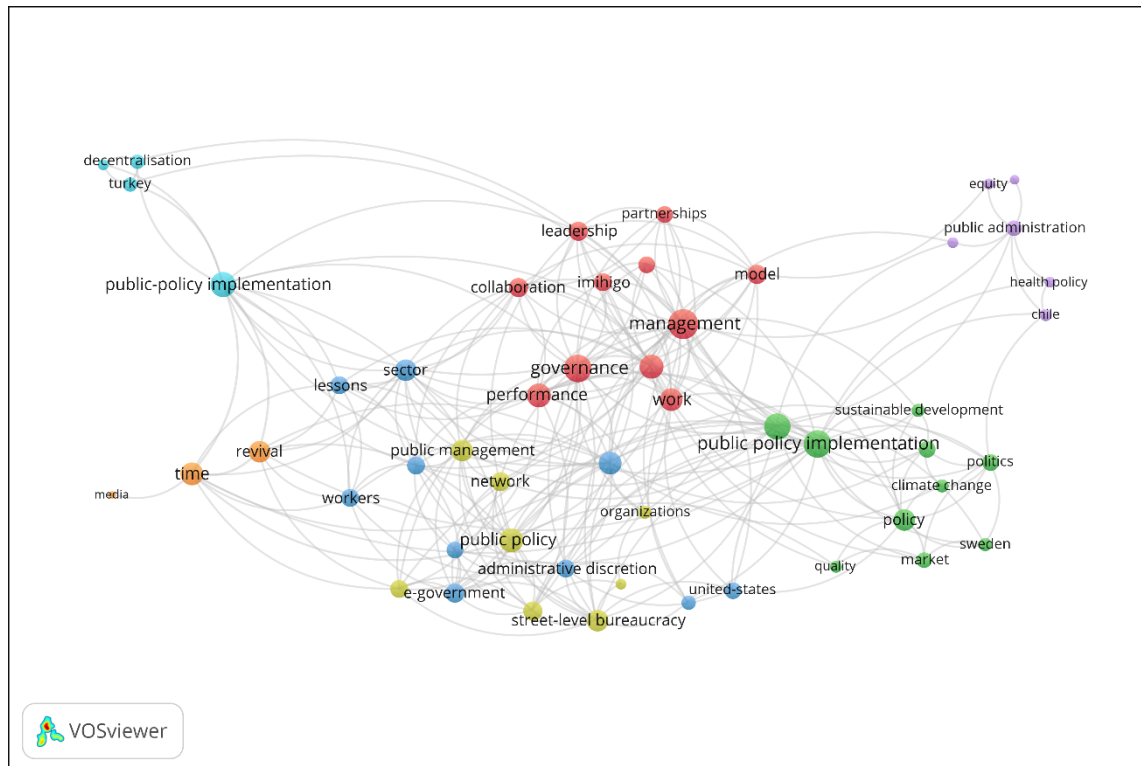
DeLeon e DeLeon (2002) elaboraram um texto seminal sobre as gerações de estudos em políticas públicas, apontando estudos de primeira geração, fortemente marcados por uma

orientação *top-down* e prescritiva; estudos de segunda geração, receptivos à perspectiva *bottom-up* de implementação e ao debate sobre burocracia de nível de rua no processo de implementação – neste caso, com destaque para o trabalho também seminal de Lipsky (1980) – e estudos de terceira geração, os quais revelam um caráter integrativo, com o uso de teorias alternativas ou modelos sintéticos da literatura sobre implementação em políticas públicas.

Em se tratando de contribuições teóricas integrativas, Paul Sabatier, é um dos importantes autores a fazer uma análise crítica a respeito das abordagens *top-down* e *bottom-up* (Sabatier, 1986). O modelo de coalizões de defesa referenciado em Sabatier (1988) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) também amplia o escopo das possibilidades analíticas do processo de implementação de políticas públicas e ressalta a capacidade explicativa desse modelo sobre mudanças que ocorrem nesse processo.

Ham e Hill (1993) também integram parte da literatura fundamental sobre a temática da implementação ao fazerem uma análise sobre “o processo de elaboração de políticas públicas no Estado capitalista moderno”. Uma obra na qual apontam contribuições do campo de estudo das teorias organizacionais à análise de políticas públicas e propõem um encadeamento de vários níveis teóricos de análise que serve como guia para outros contextos de pesquisa. Avançando no panorama geral de publicações, observa-se que a implementação de políticas públicas tem sido estudada em variadas frentes de pesquisa, com associação a temas como: governança, desenvolvimento sustentável, *e-government*, *street-level bureaucracy* (burocracia de nível de rua), políticas de saúde e descentralização em todos os processos que envolvem as ações da administração pública, como é possível visualizar mediante esquema de visualização gerado pelo *software* VOSViewer (2021), na Figura 4.

Figura 4 – Coocorrência de palavras-chaves nos estudos sobre Implementação de políticas públicas



Fonte: Sousa, Batista e Helal (2022)

A análise da coocorrência de palavras-chave permite constatar que novos temas têm surgido face ao desenvolvimento de conceitos já importantes no campo de estudo. Por exemplo, a própria noção de burocracia de rua, introduzida por Lipsky (1980) e recuperada em Lotta (2010, 2012, 2019, 2020) tem sido ampliada, quando associada à ideia de discricionariedade administrativa, ou quando novos estudos desenvolvem noções como burocracia de nível intermediário, burocracia de alto escalão, burocracia de tela ou de sistema (Bush, 2020; Cardoso, 2020) etc. Construtos como governança, performance e trabalho também ressaltam a natureza transversal das pesquisas na área.

Quanto à emergência dos demais assuntos (governança, desenvolvimento sustentável, *e-government*, *street-level bureaucracy* (burocracia de nível de rua), políticas de saúde e a descentralização de processos da administração pública), é possível inferir que tais debates têm ganhado proeminência tanto no âmbito acadêmico quanto no âmbito público e social, repercutindo, assim, em iniciativas de pesquisa que procuram captar a relevância de novos fluxos decisórios, mais horizontalizados, participativos e intersetoriais no processo de implementação. Da mesma maneira que novos termos e conceituações ganham espaço na agenda de pesquisa científica, a complexificação das demandas sociais centradas nos usuários

de serviços públicos, por sua vez, tem requerido problematizações atualizadas e concernentes a essas demandas.

Por fim, para retratar o estado da arte da literatura, procedeu-se a uma delimitação de artigos mais refinada, em uma segunda etapa, suficiente para uma revisão sistemática e consequente contribuição teórica. Nesses termos, conforme já descrito anteriormente, foi construído o portfólio teórico eleito pela técnica *methodi ordinatio*, conforme apresentado a seguir:

Tabela 1 - Classificação *Methodi Ordinatio*

Artigo	Abreviação do Periódico	Ano	JCR	Citações	InOrdinatio
Private Transaction Costs of Water Trade in the Murray-Darling Basin (LOCH; WHEELER; SETTRE, 2018)	Ecol Econ	2018	5,389	18	53,01
When traditional principles bring coherence in complex networks management: the case of Imihigo in public policy implementation (KAMUZINZI, 2021)	Policy Stud-Uk	2021	2043	0	52,04
Does Collaboration Improve Organizational Efficiency? A Stochastic Frontier Approach Examining Cities' Use of EECBG Funds (PARK; KRAUSE; FEIOCK, 2019)	J Publ Adm Res Theor	2019	7	8	48,01
Incorporating a resilience lens into the social and urban transformation of informal settlements: the participatory upgrading process in Villa 20, Buenos Aires (2016-2020) (ALMANZI; MOTTA; HARDOY, 2020)	Environ Urban	2020	3,2	2	47,00
Implementing public policy in a non-directive manner: capacities from an intermediary organization (SMITS <i>et al.</i> , 2020)	Can J Public Health	2020	2,448	1	46,00
An Exploratory Study into the Understandings and Awareness of Leadership Ethos and Its Inherent Critical Success Factors by Public Sector Officials in the Department of Trade and Industry (DTI) and the Ministry of the National Economy (ECONAT) (NDALAMBA; ESAU, 2020)	Int J Public Admin	2020	0,68	1	46,00
The Implementation of Emergency Aid as an exceptional measure of social protection (CARDOSO, 2020)	Rev Adm Publ-Rio Jan	2020	0,24	1	46,00
A Public Psychological Pressure Index for Social Networks (ZHANG <i>et al.</i> , 2020)	Ieee Access	2020	3,367	0	45,00
Integrating social learning into climate change adaptation public policy cycle: Building upon from experiences in Brazil and the United Kingdom (NICOLLETTI; MASCHIETTO; MORENO, 2020)	Environ Dev	2020	3,326	0	45,00

Health councils and dissemination of SUS management instruments: an analysis of portals in Brazilian capitals (SANTOS <i>et al.</i> , 2020)	Cienc Saude Coletiva	2020	1,336	0	45,00
What Makes a Key Player in Interorganizational Social Policy Networks? The Case of Uruguay (BIOSCA; GALASO, 2020)	Int J Public Admin	2020	0,68	0	45,00
Crafting or mass-producing decisions: Technology as professional or managerial imperative in public policy implementation (BUSCH, 2020)	Inform Polity	2020	0,55	0	45,00
Implementation Challenges in Public Policies Towards Indigenous Peoples: The Impact of Health Policies in Urban Contexts (HUENCHO <i>et al.</i> , 2020)	J Intercult Stud	2020	0,4	0	45,00
Categorizing Easy and Difficult Users: Everyday Practices of Public Policy Implementation and the Production of Social Differences (LOTTA; PIRES, 2020)	Dados-Rev Cienc Soc	2020	0,357	0	45,00
Caracterização Ambiental, Uso e Ocupação do Solo entre os Anos de 1985 e 2015, em Região no Sul do Estado de Goiás (CARNEIRO; MARTINS; GUILHERME, 2020)	Geoambiente On-Line	2020	0,05	0	45,00
Population structure of <i>Pseudomonas aeruginosa</i> through a MLST approach and antibiotic resistance profiling of a Mexican clinical collection (CASTANEDA-MONTES <i>et al.</i> , 2018)	Infect Genet Evol	2018	3,342	9	44,00
Addressing the undergraduate internship challenge in developing countries A learning-by-doing project-based online internship model (CHAND; DESHMUKH, 2019)	Educ Train	2019	2,275	3	43,00
The Intersection of Nonprofit Roles and Public Policy Implementation (DANIEL; FYALL, 2019)	Public Perform Manag	2019	2,745	2	42,00
When Tradition Feeds on Modern Accountability Mechanisms in Public Policy Implementation. The Case of Imihigo in Rwanda (KAMUZINZI; RUBYUTSA, 2019)	Public Perform Manag	2019	2,745	2	42,00
The role of central government and local government and the moderating effect of good governance on forest fire policy in Indonesia (PANJAITAN <i>et al.</i> , 2019)	Benchmarking	2019	0,85	2	42,00
Public policy implementation and basic sanitation issues associated with hydroelectric projects in the Brazilian Amazon: Altamira and the Belo Monte dam (GAUTHIER; MORAN, 2018)	Geoforum	2018	3,901	5	40,00
When megaprojects meet archaeology: a research framework and case study from Yenikapi, Istanbul (BARALDI; SHOUP; ZAN, 2019)	Int J Cult Policy	2019	1,533	0	40,00
The Human Capital Model or Location! Location! Location!? The Gender-Based Wage Gap in the Federal Civil Service (MANI, 2019)	Gend Issues	2019	0,52	0	40,00

Aplicando o de Referência para Análise Jurídica de Políticas Públicas: A Implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa 1, no Município de São Paulo (CHILVARQUER, 2019)	Rev Estud Inst-Braz	2019	0,24	0	40,00
A Model of Saints, Wizards and Demons: The Dynamics of Public Policy Implementation (AMANOR-LARTEY, 2019)	Ghana Soc Sci J	2019	0,05	0	40,00
Meet the local policy workers: Implementation of health promotion guidelines in Denmark (WIMMELMANN; VALLGARDA; JENSEN, 2018)	Public Policy Admin	2018	3,386	3	38,00
Compassionate Bureaucracy: Assuming the Administrative Burden of Policy Implementation (WILEY; BERRY, 2018)	Nonprof Volunt Sec Q	2018	3,142	3	38,00
Balancing Relations and Results in Regional Networks of Public-Policy Implementation (KLASTER; WILDEROM; MUNTSLAG, 2017)	J Publ Adm Res Theor	2017	7	7	37,01
Challenges in National-level Tourism Strategy Implementation - A Long-term Perspective on the New Zealand Tourism Strategy 2015 (ALBRECHT, 2017)	Int J Tour Res	2017	3,791	6	36,00
Attitudes Towards Citizen Participation in the Local Decision-Making Process: A Comparative Analysis (JURLINA ALIBEGOVIĆ; SLIJEPCJEVIĆ, 2018)	Drus Istraz	2018	0,391	1	36,00
For a Brazilian agenda of policy implementation studies (LOTTA <i>et al.</i> , 2018)	Rev Serv Publico	2018	0,05	1	36,00
Regulatory interpretation: regulators, regulated parties, and the courts (RANDOLPH; FETZNER, 2018)	Bus Polit	2018	1,1	0	35,00
Conectividad rural y cambio social: los Infocentros Comunitarios en el Ecuador (CALDERON; ACUNA, 2017a)	Rev Publicando	2017	0	1	31,00
Deviations from China's School Football Policies during the Implementation Process: Signs, Causes, and Countermeasures (YANG; TANG, 2017)	Int J Hist Sport	2017	0,648	0	30,00
Municipal Leadership of Climate Adaptation Negotiations: Effective Tools and Strategies in Houston and Fort Lauderdale (WILLIAMS; GREEN; KIM, 2017)	Negotiation J	2017	0,409	0	30,00
Public Policy Implementation: Lessons for the Design. Analysis of Cases of Public Management Modernization and Health Care Reform in Chile (GAMBI, 2017)	Rev Clad Reforma Dem	2017	0,213	0	30,00
Protecting the Teaching and Learning Environment: A Hybrid Model for Human Subject Research Public Policy Implementation (HOTTENSTEIN, 2017)	J Res Admin	2017	0,12	0	30,00
Privacidad y Derechos Digitales en el escenario global: EPU 2016 y el caso ecuatoriano (CALDERON; ACUNA, 2017b)	Rev Publicando	2017	0	0	30,00

Fonte: Sousa, Batista e Helal (2022)

Por meio da delimitação possibilitada pela aplicação do *methodi ordinatio*, foram eleitos

os 38 artigos considerados mais relevante para este estudo. A metodologia foi aplicada na intenção de realizar um aprofundamento analítico, buscando apontar percursos e tendências para futuras pesquisas sobre o tema em questão. Posteriormente à escolha dos artigos mais recentes, a classificação dos estudos não excluiu nenhum artigo (não houve nenhum artigo com índice *InOrdinatio* negativo), preservando-se o número de 38 artigos eleitos.

Os escritos eleitos apresentam vários métodos e enfoques, cujas discussões puderam ser organizadas em torno das seguintes categorias temáticas: (1) atores envolvidos na implementação de políticas públicas; (2) redes em implementação de políticas públicas; (3) tecnologias de informação e comunicação; (4) organizações sem fins lucrativos; (5) implementação de políticas públicas de educação; (6) implementação de políticas públicas voltadas ao meio ambiente natural; (7) implementação de políticas públicas voltadas à assistência social; e (8) implementação de políticas públicas de saúde, bem como (9) outros temas transversais.

Enfim, observa-se que uma parcela significativa das categorias temáticas (as que designam áreas consolidadas de cobertura em políticas sociais) evidencia a natureza setorial ainda pujante nos estudos sobre implementação. Os estudos que evidenciam esse traço tendem a preservar uma visão estadocêntrica do processo de implementação e da política pública de forma geral. Tal visão entende a política pública como uma ação ou programa necessariamente revestido do caráter imperativo de autoridade do poder público. Por outro lado, as demais categorias temáticas mesclam perspectivas multicêntrica e estadocêntrica e ilustram muito bem como atores diversos – além de agentes estatais – podem estar inseridos dentro do debate da implementação de políticas (Sousa, Batista, Helal, 2022).

4.3 IMPLEMENTAÇÃO E AGENTES IMPLEMENTADORES

Como sintetizam Carson *et al.* (2015), é importante ressaltar que a implementação é mais do que um mero processo individual passivo ou uma reação às decisões de gestão no contexto de um processo causal linear e processual. Em vez disso, ela envolve negociação e criação de significado na interação entre o profissional que implementa e o cliente atendido, bem como entre a profissão, a equipe e a organização.

Os agentes implementadores de ponta constituem, nesse sentido, um dos elementos mais caros à literatura de implementação de políticas públicas (Lotta, 2019), sendo possível considerar que, na prática, a implementação de políticas seja um processo interativo entre

cidadãos e os chamados “burocratas de rua” (Lotta; Marques, 2020). Nesse sentido, a literatura já reconhece, na figura das pessoas que lidam diretamente com a implementação de políticas públicas, importante papel para a compreensão das *policies* (Lipsky, 1980; 2019).

Também se aponta que dificuldades ou ambiguidades no processo de implementação se relacionam, de alguma forma, com a atuação desses agentes na ponta do sistema, e cujas preferências são capazes de influenciar o conteúdo de seus programas (Matland, 1995; Silva; Melo, 2000; Lotta, 2010; Lotta; Pavez, 2010; Lotta; Santiago, 2017).

4.3.1 Burocracia de rua

Segundo Faria (2012), os estudos sobre implementação de políticas públicas se tornaram sistemáticos a partir do reconhecimento generalizado de que (a) essa fase pode ser a principal responsável pelo baixo impacto de determinadas políticas e (b) do caráter artificial da distinção entre política e administração. Tais premissas se devem a estudos empíricos que passaram a apresentar fartas evidências de que, por uma diversidade de motivos, a atuação das burocracias públicas não é neutra e que a implementação envolve escolhas e decisões tomadas a nível local, por agentes não eleitos, quais sejam, integrantes das chamadas burocracias públicas.

Os “burocratas de nível de rua”, também chamados operadores de linha (Costa; Bronzo, 2012) são agentes do Estado que prestam seus serviços diretamente ao usuário-cidadão ou monitoram os serviços públicos prestados por terceiros. Os que atendem diariamente os usuários também podem ser chamados na literatura de burocratas da linha de frente ou burocratas das esquinas (a exemplo de assistentes sociais, enfermeiros, médicos, juízes, professores etc.) (Lipsky, 1980). Por sua vez, organizações do serviço público que empregam um número significativo destes profissionais em relação à sua força total de trabalho podem ser denominadas como burocracias de rua (Lipsky, 2019).

Bonelli *et al.* (2019) propõem um modelo no qual justapõem três diferentes perspectivas analíticas sobre a atuação de burocratas de nível de rua, as quais podem interferir em maior ou menor grau no processo de implementação, sendo estas: (1) dimensão estrutural, referente à existência de normas e metas definidas e à qualidade da aderência a planos e regras formais; (2) dimensão relacional, relativa à intensidade e à frequência de interações, quantidade e qualidade de informações e tipos de relações de poder; e (3) dimensão da ação individual referente à existência e valor de incentivos, e à influência de variáveis cognitivas.

Os perfis desses burocratas e sua atuação no processo de implementação costumam ser melhor compreendidos a depender de sua maior ou menor proximidade do cidadão e

considerando-se especialmente o tipo de poder exercido, o qual, avaliando-se a política pública em questão, pode variar entre a garantia de benefícios e a entrega de serviços aos usuários (como acontece no caso de agentes de saúde, diretores escolares entre outros) e a inibição ou repressão de irregularidades mediante o exercício da fiscalização e da coerção (caso de policiais, auditores ou fiscais de agências reguladoras, entre outros) (Bonelli, *et al.* 2019).

Coletivamente, profissionais da burocracia de nível de rua representam boa parte do funcionalismo e absorvem parcela considerável dos recursos públicos. Além disso, encontram-se em posição privilegiada para compreender com clareza as limitações de uma intervenção efetiva e as incapacidades de resposta geradas pelo processamento em massa na prestação de certos serviços (Lipsky, 2019). Um fator facilitador para tanto é que, via de regra, burocratas de rua não precisam ter uma preocupação excessiva com sua imagem pública. Na maioria das vezes em que o público atendido em um determinado serviço se encontra insatisfeito, o principal alvo de crítica são gestores, superiores imediatos e agentes políticos ligados àquele serviço. Essa condição amplia os recursos de poder de burocratas de rua (Oliveira, 2012).

Por outro lado, a fiscalização de resultados na ponta do sistema torna-se um ponto crucial para o caso das burocracias públicas. Diferentemente das organizações privadas, elas não recebem aviso do mercado quando seus consumidores não estão satisfeitos, já que ou monopolizam os serviços, ou a opção para os seus clientes é muito custosa, e estes não podem optar se querem ou não ser atendidos pelo Estado (Lipsky, 1980). Deste modo, o monitoramento do trabalho dessa categoria profissional traz à tona controvérsias sobre a eficiência do emprego de incentivos que teriam, porventura, um papel de regulação do comportamento e trabalho de tais implementadores (Oliveira, 2012).

Também há de se considerar a própria natureza do trabalho desempenhado, uma vez que se observam diferenças no comportamento de burocratas de rua de diferentes profissões. Profissionais de saúde e professores, por exemplo, são constantemente vistos como profissionais ajudantes (benevolentes), mais inclinados a quebrar as regras, do que disciplinar e sancionar, tal como policiais (Tummers; Bekkers, 2014).

Além do papel de mediação, é importante salientar que o contato direto com os cidadãos (usuários dos serviços em questão) é um elemento definidor do conceito de burocrata de nível de rua. Sua agência também o impacta o comportamento do usuário dos serviços, em termos de demandas e expectativas ao lidar com o burocrata (Lipsky, 1980; Lipsky, 2019; Oliveira; Peixoto, 2021).

Nesse sentido, algumas instituições caracterizadas como exemplos típicos de burocracias de rua ilustram como, a despeito de uma política implementada sob o viés *top-down*

em sua formulação e com *design* único para muitas unidades, podem apresentar, nessas unidades, resultados diversos:

Schools are conceived, therefore, as dynamic and flexible organizational structures, as their processes and administrative rules take the contours traced by these individuals. It is this process that shapes, in time, the organizational culture of schools, in addition to explaining how public education policies can produce such distinct effects, even when based on uniform general principles (Oliveira; Peixoto, 2021, p. 10).

Conforme discorrem Oliveira e Peixoto (2021), o contexto escolar reflete bem a natureza do trabalho desempenhado pela categoria dos burocratas de nível de rua, constituída principalmente por professores e diretores escolares. Além dos traços inerentes à categoria profissional já descritos anteriormente, a ação desses profissionais é ainda permeada por elementos típicos relativos a reformas administrativas que ganharam força sobretudo a partir dos anos 80, com a modernização de tradicionais práticas da Administração Pública em relação aos usuais mecanismos de controle burocrático (Barroso, 2005). Esses aspectos contextuais quem ambientam a ação dos burocratas de nível de rua serão adensados em tópico posterior.

Rice (2013) agrega a perspectiva da burocracia de rua ao microinstitucionalismo, identificando diferentes camadas influenciadoras ao processo de ativação de implementação de políticas, no que tange, por exemplo, às ideias de um assistente social sobre o valor dos assistidos; às características organizacionais e desenvolvimentos políticos, econômicos, culturais e sociais mais amplos e instituições que enquadram ou restringem as ações consideradas relevantes, apropriadas ou permitidas em determinadas situações.

Independentemente de tais questões, a implementação de políticas a nível de rua se mostra marcada por pressões de ordens diversas, tais como demandas político-institucionais, materiais ou técnico-administrativas, exemplificadas quando implementadores mais próximos dos usuários necessitam dar ritmo às etapas previstas para programas de implementação previamente desenhados (Nascimento; Helal, 2015); ou mesmo por pressões oriundas dos beneficiários do serviço para que estes possam ter um tratamento individualizado e resolutivo (Lotta, 2019). É natural que indivíduos que atuam nestas instituições da esfera pública se deparem, em um momento ou outro, com o dilema da ação coletiva, resultante do questionamento sobre como, mesmo em condições de pressão, as organizações públicas conseguirão agir em prol do interesse coletivo (Helal; Neves, 2010).

Por esses e outros fatores, a realidade do trabalho de burocratas de rua encontra-se um tanto distante do ideal de impessoalidade e desvinculamento esperado para a tomada de decisão na burocracia pública (Weber; 1999). Outro fator problemático é a relação entre a oferta e a

demanda das políticas públicas. Quando a demanda de determinadas políticas cresce para alcançar a oferta, a burocracia de nível de rua corre o risco de ficar presa em um ciclo de mediocridade (Lipsky, 1980).

Partindo-se das reflexões de Lipsky (1980, 2019) e conforme sugerido por Nothdurfter e Hermans (2018), a relação direta existente entre a burocracia de rua e os usuários do serviço público determina mais do que aspectos referentes a como o serviço é prestado, mas também diz respeito ao poder de influência e poder de barganha daqueles sobre esses. Em relação a esse aspecto, conforme Keiser (2010), em burocracias sem interação física constante com usuários, as avaliações dos clientes tendem a ser menos importantes que em instituições tradicionais.

Nothdurfter e Hermans (2018) fazem uma revisão de literatura com a intenção de explorar os usos e significados atribuídos à perspectiva da burocracia de nível de rua em trabalhos nos campos da administração pública, política social e trabalho social. Nos estudos do campo da Administração Pública, o debate sobre burocracia de nível de rua passa por três temas chave que merecem destaque: (1) discricionariedade, como uma característica positiva ou negativa e determinante no sucesso do processo de implementação; (2) burocratas de nível de rua enquanto empreendedores ou estimuladores do processo de mudança política; (3) determinantes do uso da discricionariedade e (4) o impacto negativo de práticas prerrogativas da Nova Gestão Pública no trabalho desempenhado por burocratas de nível de rua.

Segundo Oliveira (2012), dentre os modelos que dão suporte à compreensão da atuação de burocratas de nível de rua em organizações onde os resultados podem ser mensurados encontra-se a teoria do agente-principal⁴ (Jensen; Meckling, 1976). Sua aplicação apresenta os pressupostos básicos de que a relação entre líderes eleitos (principais) e burocratas (agentes) é hierárquica; os burocratas estariam, por contrato, limitados à responsabilidade primária de implementar a lei (Hupe, 2013).

Assume-se que, com o tempo, interesses entre agentes e principais possam divergir, mas, nessas situações, os agentes contam com maior disponibilidade de informações a seu favor. Por outro lado, principais podem se utilizar de mecanismos específicos para mitigar a probabilidade de agentes deixarem de cumprir com atividades que lhes são designadas e regular seu comportamento, por exemplo, por meio de incentivos econômicos (Hupe, 2013; Oliveira, 2012).

⁴ Inspirados em princípios e teorias econômicas de autores diversos, Jensen e Meckling (1976) definem a relação principal-agente como equivalente a um contrato em que uma das partes (o principal) engaja a outra parte (o agente) a desempenhar algum serviço em seu nome, envolvendo, nesse processo, uma delegação de autoridade para o agente.

Nesse contexto, é preciso considerar que os formuladores nem sempre são capazes de antecipar as contingências que podem afetar o ambiente em que as políticas são implementadas, e que os programas e planos delimitam cursos de ação e de decisão limitados, abrindo, dessa forma, espaço para um comportamento discricionário pelos implementadores (Silva; Melo, 2000; Lotta, 2010; Lotta; Santiago, 2017). Frequentemente as regras as quais esses profissionais dispõem não estão claras ou não são suficientes para lidar com situações específicas. No âmbito de sua discricionariedade é que esses profissionais são capazes de desenvolver mecanismos de enfrentamento (Tummers; Bekkers, 2014). É nesse sentido, inclusive, que Lipsky (1980) analisa a burocracia de nível de rua como uma “arena” do poder discricionário que determina os resultados das políticas públicas.

4.4 DISCRICIONARIEDADE

Expectativas e demandas específicas dos usuários dos serviços públicos podem ser um elemento determinante para o exercício da discricionariedade (BONELLI *et al.*, 2019). O exame das condições nas quais ela se conforma e dos fatores que nela interferem pode ajudar a dar maior robustez à discussão sobre a regulação do comportamento de burocratas de rua (Lotta; Marques, 2020).

Para Hawkins (1992), no âmbito jurídico-administrativo a discricionariedade pode ser definida como o conjunto de procedimentos de tomada de decisão e o escopo para o jogo de julgamento individual proporcionado dentro de uma certa estrutura de regras. Para Hupe (2013), a discricionariedade corresponde à liberdade restrita aos constrangimentos legais, da qual o agente da política desfruta para entregá-la aos beneficiários.

Hupe (2013) identifica, ainda, quatro perspectivas teóricas diferentes sobre o conceito de discricionariedade. Além de perspectiva jurídica, cuja característica definidora é a autoridade delegada, é possível identificar uma visão econômica, que destaca a representação de interesses; uma visão sociológica, que destaca a liberdade de julgamento e uma visão política, cujo destaque é para o exercício do poder público em nome do bem comum.

Independentemente da perspectiva adotada, entende-se que esse conceito é um elemento analítico relevante a ser considerado no processo de implementação de políticas (Hupe, 2013; Lotta, 2019), bem como fundamental à análise de atuação do burocrata de nível de rua (Oliveira, 2012; Hupe, 2013; Bonelli *et al.*, 2019; Lotta, 2019; Lotta; Marques, 2020; Boldrin; Ferreira, 2024).

A literatura aponta que não são apenas os burocratas literalmente no nível de rua que desfrutam de tal potencial discricionário. De fato, em termos substanciais, a discricionariedade se manifesta inevitavelmente, por mais estreitamente que suas ações sejam formalmente vinculadas às regras (Goodin, Rein; Moran, 2006). Alguns conhecidos teóricos organizacionais desenvolveram o conceito geral de “perda de controle” para descrever a maneira pela qual o poder de um chefe de topo de controlar os seus subordinados se esvai quanto mais abaixo na cadeia de comando o subordinado está (Blau, 1963; Deutsch, 1963).

Especificamente no âmbito dos estudos sobre políticas públicas, a literatura apresenta duas dimensões centrais à compreensão da discricionariedade. A primeira revela a ideia de discricionariedade enquanto espaço para a ação, quer seja, a liberdade do indivíduo dentro dos limites do contexto de atuação burocrática. A segunda busca entender a ação propriamente dita, ou seja, como os indivíduos exercem a discricionariedade a eles delegada, que comportamento desempenham, quais fatores os influenciam e como interpretam as regras e implementam políticas públicas (Lotta; Santiago, 2017).

Assim, o espaço de discricionariedade pode ser maior ou menor conforme a abrangência, a quantidade e a ambiguidade das regras às quais seus agentes se encontram submetidos (Lispy, 2019). Vale ressaltar ainda que, nos estudos sobre análise de políticas públicas, diferentemente do âmbito do Direito, as regras a serem consideradas não se restringem às regras formais de estatutos jurídicos oficiais, podendo também ser informais ou tácitas (Lotta, 2019).

No âmbito escolar, por exemplo, esse espaço de ação discricionária pode ser observado na tradução ou adaptação de aspectos pedagógicos – metodologias de ensino e conteúdos curriculares; nas relações interpessoais e na dimensão humana dessas relações construídas em contexto escolar; nas respostas concedidas a agentes burocráticos superiores, alunos e responsáveis e inclusive a toda uma cadeia de sujeitos que esperam o resultado da política educacional em questão. Também se manifesta nas decisões sobre soluções para lidar com recursos insuficientes ou condições inadequadas de trabalho (Guimarães; Bernardo; Borde, 2022).

A discricionariedade, por vezes, pode ser confundida com a autonomia, a qual, conforme Lotta e Santiago (2017), diz respeito à habilidade da burocracia, enquanto coletivo, de alcançar objetivos criados internamente ao Estado. Assim, a autonomia também pode ser compreendida como uma dimensão relativa aos impactos da ação dos burocratas que variam conforme suas capacidades e seu reconhecimento.

Deste modo, a ação da burocracia pode ser simultaneamente autônoma e discricionária, sendo possível compreender como uma coisa se relaciona a outra. Tal compreensão torna-se fundamental para analisar de forma menos ingênua a implementação de políticas públicas, e avaliar como investimentos no capital humano de tais políticas têm o potencial de contribuir com resultados mais desejáveis para a população que delas depende (Cordeiro, 2019).

4.4.1 Perspectivas de implementação e discricionariedade

A margem de atuação discricionária também pode variar conforme o tipo de política implementada e o desenho para o atingimento de seus objetivos e metas. A noção de discricionariedade é importante tanto nas abordagens *top-down* quanto *bottom-up* (Deleon, Deleon, 2002; Hill; Hupe, 2009). De uma perspectiva *top-down*, a discricionariedade não é sempre bem-vinda (DAVIS, 1969; POLSKY, 1993), podendo ser enxergada como uma possibilidade de burocratas de nível de rua perseguirem objetivos privados em detrimento daqueles estabelecidos pelos *policy makers* (Brehm; Gates, 1999). Em outras palavras, a discricionariedade é vista aqui como um “fator desviante” da finalidade da política pública, o qual pode afastá-la de seus objetivos pré-concebidos (Lotta *et al.* 2018). No entanto, o poder discricionário do agente da base torna-se, ainda assim, imprescindível para que a organização se adapte à realidade (Matland, 1995; Oliveira, 2012).

Da perspectiva *bottom-up* a discricionariedade é vista como inerente e inevitável para a aplicação de regras gerais, regulamentos e normas a situações específicas, o que, por sua vez, ajuda a melhorar a eficácia dos programas de políticas públicas e possibilita maior apoio democrático a estes. Adicionalmente, em contexto de regras abundantes e de prazos e recursos limitados, seria desejável que os burocratas de nível de rua fossem capazes de priorizar quais normas aplicar, dadas as conjunturas específicas em que operam (Brodkin, 1997; Maynard-Moody; Musheno, 2000; Maynard-Moody; Portillo, 2010).

Thomann, Van Engen e Tummers (2018), em pesquisa realizada com professores e trabalhadores da área de saúde na Holanda, corroboram a compreensão de que, na abordagem *top-down* da literatura sobre implementação de políticas públicas, a discricionariedade é frequentemente encarada como um problema de conformidade. Por outro lado, dentro de uma perspectiva *bottom-up* de implementação, a percepção e a experiência de discricionariedade mostram-se como uma condição quase-necessária e, portanto, equipara-se a um pré-requisito à disposição de implementação da burocracia de nível de rua.

Ancorando seus resultados à perspectiva *bottom-up* de implementação, os autores sinalizam para um *gap* relativo à outra perspectiva: Como problematizar a discricionariedade em relação à perspectiva *top-down* (em um contexto gerencialista) de implementação? Para tanto, sugerem:

*Top-down approaches emphasize the degree of freedom **granted by a rule maker** to an implementing actor (“discretion-as-granted”; Howlett 2004). Contrary to this, bottom-up approaches presuppose an **inevitable** existence of discretion and analyze how the degree of freedom is actually used by frontline workers (“discretion-as-used”; Hupe 2013) (Thomann; Engen; Tummers, 2018, p. 584).*

Em síntese, tais considerações implicam em diferentes concepções de discricionariedade, as quais podem ser relacionadas, respectivamente, a uma margem de discricção “a priori” ou “a posteriori” para o agente implementador, conforme o tipo de perspectiva de implementação em questão.

4.4.2 Elementos condicionantes da discricionariedade

Uma sistematização da literatura sobre fatores comportamentais de agentes implementadores revela uma fragmentação ainda persistente quanto às diferentes abordagens que compõem o estado da arte sobre implementação de políticas públicas, e, por consequência, à discricionariedade de tais agentes (Ferreira; Medeiros, 2016).

Isso significa que burocratas de nível de rua podem experimentar diferentes níveis de discricionariedade inclusive no âmbito de uma mesma política, a depender de: seus próprios conhecimentos sobre brechas nas regras; se a organização em que atuam formalizou a política de modo diferenciado; suas relações com os gestores e condições de ajustamento; da sua personalidade, mais seguidora de regras ou rebelde (Brehm; Hamilton, 1996; Prottas, 1979).

A taxonomia de Ellis (2014) identifica quatro tipos de comportamento discricionário, a depender da extensão em que as práticas da linha de frente são formalizadas do topo para baixo ou moldadas por decisões do tipo *bottom-up*, e também do tipo de formalização em questão, seja ela gerencialista ou profissional. A autora também mostra que as decisões discricionárias são restringidas pela rotinização da prática de avaliação, bem como diferentemente influenciadas pela disciplina gerencial, métodos e valores profissionais.

Para Lotta (2010), duas categorias de fatores interferem na discricionariedade de burocratas de nível de rua. Fatores de ordem institucional e organizacional são referentes sobretudo às políticas organizacionais estabelecidas, que punem ou premiam determinadas

ações e escolhas e influenciam os interesses e preferências dos atores. Já os fatores individuais ou relacionais dizem respeito às trajetórias de cada indivíduo, às relações estabelecidas no momento da implementação, à instituição na qual os profissionais estão alocados, podendo também ser moldados por meio de treinamentos ofertados pelas instituições.

Características da performance de determinados agentes e de redes por eles constituídas são um bom exemplo de fatores individuais e relacionais. Apesar de serem encontrados, na literatura, diferentes fatores que influenciam a discricionariedade, ainda há uma lacuna no entendimento de se e como os perfis relacionais dos burocratas de nível de rua afetam a implementação de políticas (Lotta; Marques, 2020).

Conforme Thomann; Engen e Tummers (2018), pouca atenção ainda é dada à suposta relação entre a discricionariedade assumida por profissionais da burocracia de rua e sua respectiva motivação para implementação de políticas públicas. As hipóteses trazidas pelos autores giram em torno de três interpretações: (1) O poder – inerente à discricionariedade – é uma condição quase necessária, mas não suficiente para fomentar o desejo/disposição para a implementação de políticas na burocracia de rua; (2) a falta de poder é uma condição quase suficiente para um baixo nível de desejo/disposição para a implementação de políticas pela burocracia de rua; e (3) a combinação de poder mais significância⁵ de uma política pública é uma condição quase-necessária para um elevado desejo/disposição para a implementação de política pela burocracia de rua.

Os resultados apresentados por Thomann; Engen e Tummers (2018) deram suporte para aceitar a primeira hipótese, considerando o exercício do poder em seus diferentes níveis como pré-requisito para a disposição à implementação. Em outras palavras, profissionais de linha de frente precisam sentir que podem influenciar a política pública.

Quanto à hipótese 2, as conclusões são ambíguas, uma vez que os resultados apresentados divergem entre os grupos analisados (professores e profissionais de saúde). Uma das prováveis explicações para tanto é que os fatores capazes de promover satisfação ou insatisfação no trabalho variam de indivíduo para indivíduo (Bassett-Jones *et al.* 2005; Herzberg *et al.* 1959; Sachau, 2007). Quanto à terceira hipótese, o estudo também indicou que quando trabalhadores da linha de frente sentem que detêm grande poder discricionário e que a política é significativa para a sociedade, essa combinação fortalece sua vontade de implementá-la (Van Der Voet *et al.*, 2017).

⁵ A ideia de significância remete a um propósito maior a ser alcançado por determinada política pública, suas finalidades sociais e valor adicionado aos clientes beneficiários (Tummers; Bekkers; Steijn 2009).

As conclusões apontadas a partir da aceitação da primeira hipótese parecem especialmente válidas em políticas comumente implementadas por meio de burocracias profissionais (a exemplo de políticas de saúde ou educacionais). Nesse tipo de estrutura, quem está na linha de frente são exatamente profissionais formados para tomar decisões, com base no aprendizado exterior e anterior ao próprio ingresso na organização (Mintzberg, 2006). Conforme referido por Wilson (1989), o exemplo das escolas públicas é bastante ilustrativo, uma vez que estas evidenciam o *link* entre governos e estrutura burocrática estatal, configurando-se como uma instituição caracterizada por sua capacidade de materializar a ação da Administração Pública, tal como universidades, hospitais, entidades de assistência social, estações de polícia etc.

Por fim, segundo Oliveira (2012), as questões mais importantes a serem observadas no âmbito das práticas discricionárias dentro das burocracias de rua dizem respeito à: extensão em que estas são atenciosas com as demandas e denúncias iniciadas pelos indivíduos atendidos; se são mais sensíveis a determinados tipos de solicitações e públicos-alvo; e que papel fatores como carga de trabalho e recursos concretos disponíveis desempenham na *responsiveness*.

Especificamente em âmbito escolar, esses aspectos são referidos em Guimarães, Bernardo e Borde (2022) e se traduzem em uma complexidade inerente a um trabalho impossível de ser conduzido meramente por meio de currículos, planejamentos e diretrizes organizacionais. Nesse contexto, a redução da discricionariedade dificulta um fazer no qual a dimensão humana quase sempre permeia o processo decisório desses profissionais. No âmbito de sua discricionariedade, professores, dentre outras práticas, são chamados a se posicionar em relação aos outros atores do processo de implementação, considerar suas demandas educacionais e contemplar a coletividade de seus alunos sem desconsiderar as subjetividades de cada um deles. Em ambas as situações, tais práticas são atravessadas pela interação quase sempre pessoal entre professor e estudante.

A esses e outros tantos elementos condicionantes do exercício de discricionariedade, é possível mencionar ainda o nível de confiança entre os profissionais e a gestão, os sistemas de incentivos que promovem ou impedem a implementação de uma política ou a forma como a política foi implementada (de cima para baixo, de baixo para cima) dentro de uma organização, características de personalidade como otimismo, crenças de autoeficácia e *locus* de controle etc (Tummers; Bekkers, 2014). Como o exercício da discricionariedade pressupõe a interpretação de normas em determinadas situações, é preciso considerar que percepção, valores e aspectos psicológicos individuais influenciarão a tomada de decisão dos agentes (Boldrin; Ferreira, 2024).

Tummers e Bekkers (2014) desenvolvem um modelo teórico que aborda, na concepção dos autores, dois efeitos importantes da discricionariedade exercida por burocratas de nível de rua: a significância para os beneficiados (clientes) da política e o desejo/disponibilidade/vontade de implementação do profissional burocrata. A discricionariedade, nesses termos, seria capaz de elevar o nível de significância para os beneficiados (clientes) da política pública na medida em que os burocratas se sentem mais capacitados para ajudá-los em suas especificidades.

A possibilidade de aplicar seus próprios julgamentos ao lidar com as necessidades e desejos dos cidadãos usuários de serviços públicos também é determinante nessa mediação. Ao mesmo tempo, esse efeito mediador implica positivamente no desejo de bem implementar a política pública por parte do profissional burocrata. Também foram obtidos resultados de efeitos diretos da discricionariedade sobre o desejo de implementação, podendo-se afirmar, assim, que ela configura um elemento inerentemente valorizado por burocratas de nível de rua⁶ (Tummers; Bekkers 2014).

Nesse caso, é importante considerar que a mediação total não é esperada, uma vez que outros fatores intervenientes ajudam a explicar a influência da discricionariedade sobre a disposição para a implementação por parte dos burocratas, tais como a necessidade intrínseca destes por autonomia no trabalho (Wagner III, 1994).

Outra implicação do uso do poder discricionário por parte da burocracia de rua diz respeito à habilidade que estes profissionais desenvolvem para categorizar os usuários do serviço público ou política em questão. A categorização se dá mediante uma espécie de julgamento moral, com potencial para elencar indivíduos mais ou menos merecedores (Lipsky 2019; Lotta; Pires, 2020), penalizar indivíduos menos merecedores ou oferecer menos que esforços pragmáticos permitiriam (Oliveira, 2017).

A identificação de atitudes, comportamento, etnia ou *status* socioeconômico dos cidadãos usuários de determinada política pode afetar diretamente o julgamento feito para este tipo de categorização (Maynard-Moody; Musheno, 2022). Expectativas associadas às características típicas de um grupo e utilização de padrões de estereótipos podem, inclusive, conduzir a avaliações diferenciais por parte de implementadores na linha de frente (Raaphorst; Groeneveld, 2018).

⁶ Para Tummers e Bekkers (2014, p. 8), “a mediação é o efeito de uma variável independente (discricionariedade) em uma variável dependente (disposição para implementar) por meio de uma variável mediadora (significação do cliente)”.

O quadro 1, apresentado a seguir, traz uma síntese dos principais aspectos condicionantes de discricionariedade identificados na literatura e descritos neste tópico.

Quadro 1 - Condicionantes da discricionariedade

Condicionantes da Discricionariedade	Elucidação operacional	Referências
Valor atribuído a incentivos	Percepção sobre bonificações e recompensas.	Bonelli <i>et al.</i> (2019).
Valor atribuído aos assistidos	Julgamento moral de atitudes, comportamento ou <i>status</i> social para categorização de usuários da política.	Maynard-Moody; Musheno (2022), Rice (2013); Lipsky (2019); Lotta e Pires (2020).
Conhecimentos sobre brechas nas regras	Conhecimentos sobre normas, personalidade, mais seguidora de regras ou rebelde.	Brehm; Hamilton, (1996); Prottas (1979).
Trajetórias de cada indivíduo	Histórico de formação, de carreira, episódios considerados importantes na trajetória de trabalho.	Lotta (2010).
Disposição para implementação	Sentimento de poder influenciar a política.	Thomann; Engen e Tummers (2018).
Características de personalidade	Valores e aspectos psicológicos individuais. Identificação de traços como otimismo, crenças de autoeficácia e <i>locus</i> de controle.	Tummers, Bekkers (2014); Boldrin, Ferreira (2024).
Autonomia	Necessidade intrínseca por autonomia no trabalho.	Wagner III (1994).

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Esses aspectos servirão como tópicos do roteiro de entrevistas (Apêndice B) para coleta dos dados empíricos da pesquisa, e compõem o *framework* de análise exposto no início da seção 6. Na segunda coluna, observa-se a elucidação operacional de cada item.

Feitas tais considerações, entende-se como oportuno contextualizar o debate sobre o uso da discricionariedade e os efeitos da mensuração de performance referente à agência de burocratas de rua na implementação de políticas públicas, situando-o face a uma perspectiva mais ampla. Tal perspectiva diz respeito a um cenário gerencialista de gestão por resultados, no qual esse processo de implementação está inserido, bem como em termos da capacidade estatal para implementação da política em si.

Os impactos do gerencialismo e das reformas a ele associadas constituem uma das principais questões atreladas à discricionariedade e à autonomia profissional. Alguns estudos

nesse sentido corroboram a ideia de que, além da padronização e dos impactos inerentes às reformas gerencialistas, a introdução de novas ferramentas tecnológicas muito tem modificado as práticas dos profissionais burocratas de rua. Tais fatores não têm modificado, entretanto, os seus espaços de discricionariedade e poder (Nothdurfter; Hermans, 2018). As seções seguintes se dedicam a um aprofundamento dessa discussão e a seus respectivos desdobramentos no contexto da gestão da educação básica brasileira.

4.5 SITUANDO O DEBATE EM RELAÇÃO AO GERENCIALISMO E ÀS CAPACIDADES ESTATAIS

Embora possa ser referenciado por alguns enquanto um recente paradigma administrativo global (Osborne; Gaebler, 1994; Kettl, 1996), é preciso considerar que o gerencialismo não pode ser apontado como um modelo completamente coerente em sua concepção. O conjunto de medidas implantadas para modificar os parâmetros da organização burocrática foi aplicado de distintas maneiras, em contextos políticos de diferenciados valores. Nesses distintos contextos de reforma, pode-se afirmar que foram dadas respostas diferenciadas para problemas públicos semelhantes, a depender da tradição administrativa, das regras do sistema político, do grau de centralização existente e da força do consenso pró Estado de bem-estar existente em cada nação (Abrucio, 2006).

O “Estado gerencial” foi uma expressão cunhada para dar nome a um processo de transformação cultural e política em curso (Pollit, 1993; Newman; Clarke, 2012), o qual trouxe, consigo, novas lógicas de tomada de decisão, que priorizavam economia e eficiência em detrimento de outros valores públicos. Em alguma medida, uma espécie de tradução do *ethos* do setor privado para o setor público (Newman; Clarke, 2012).

Newman e Clarke (2012) referem-se ao gerencialismo enquanto uma espécie de ideologia e à gerencialização enquanto um processo de transformação da gestão, ambos fundamentais para as iniciativas de reforma do Estado e da administração pública.

O gerencialismo é uma *ideologia* que legitimava direitos ao poder, especialmente ao *direito de gerir*, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais. Em segundo lugar, o gerencialismo é uma *estrutura calculista* que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las. Usualmente está estruturado em torno de um cálculo interno de eficiência (entradas-saídas) e um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado. Contudo, o gerencialismo também é uma *série de discursos superpostos* que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do quê deve ser gerido. [...] A gerencialização é um processo de *estabelecimento de autoridade gerencial* sobre recursos

corporativos (materiais, humanos ou simbólicos) e tomada de decisão corporativa. Em segundo lugar, a gerencialização é um processo de *estabelecimento de estruturas calculistas* de gerencialismo. Estas definem os termos e as condições da tomada de decisão. O objetivo da gerencialização é incorporar estas estruturas como as formas de conhecimento que governam padrões de relacionamentos internos e externos. Finalmente, a gerencialização é um processo de *criação de formas de ‘gerir’ e tipos de gestores* (Newman; Clarke, p. 359, grifos dos autores).

Assim, as práticas do que se convencionou chamar por Nova Gestão Pública (NGP) foram profundamente marcadas pelas reformas neoliberais que buscaram ajustar o aparato institucional a um contexto de desregulação, descentralização e desestatização, e pelo esforço de tornar a gestão pública tão eficiente quanto à gestão privada (Fadul, 2004). À medida em que a mudança de cultura era apresentada como necessária para produzir organizações mais receptivas e eficientes, e a competição como uma resposta necessária para superação de problemas do modelo burocrático de gestão, remonta-se à um isomorfismo discursivo que favoreceu um contexto de consentimento para enxergar virtudes nas transformações trazidas pelo modelo gerencial aplicado à administração pública (Newman; Clarke, 2012).

Foi essa espécie de sentimento difuso contrário à noção de burocracia estatal e favorável às práticas da iniciativa privada de gestão que serviu como catalizador político para os processos de reforma iniciados na Grã-Bretanha (1979) e nos EUA (1980) (Abrucio, 2006). No Brasil, ainda que o pontapé inicial de tais transformações tenha sido dado ainda em 1967, sob a prerrogativa de modernização administrativa com a publicação do Decreto-lei nº 200, que instituiu os princípios de racionalidade administrativa e planejamento orçamentário e estruturava a Administração Pública (direta e indireta) tal qual a conhecemos hoje (Matias-Pereira, 2014; Pinto; Santos, 2017), a reforma só ganhou força na década de 1990, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995). Esse plano tinha como intuito melhorar a performance da Administração Pública e reduzir o tamanho do Estado mediante repasses de atribuição de funções a instâncias subnacionais e locais, bem como à sociedade civil ou à iniciativa privada (Matias-Pereira, 2014).

É importante dizer que o arcabouço gerencial não se apresentou, nem mesmo no caso britânico, como um conjunto de premissas homogêneo e imutável, incorporando críticas e modificando peças de sua configuração ao longo do tempo (Abrucio, 2006). No tópico seguinte, trataremos de algumas das principais implicações dos princípios gerenciais à implementação de políticas e à prestação de serviços públicos.

4.5.1 Implicações do gerencialismo à implementação de políticas e prestação de serviços públicos

Inspirado em práticas da gestão empresarial, o modelo de administração pública gerencial pressupõe elevado grau de profissionalização de servidores públicos, estratégias de inovação e descentralização, submissão dos serviços públicos a um ambiente competitivo. Nesses parâmetros, o controle de resultados e o acompanhamento do grau de satisfação dos usuários se torna elemento que rege a provisão de uma diversidade de serviços tradicionalmente assegurados pelo setor público (Fadul, 2004). No mundo pós-crise do modelo de Estado de Bem-estar Social, expande-se a compreensão de que a propriedade pública e o controle público não precisam, necessariamente, ser assumidos como a mesma coisa (Majone, 1996) e emerge o papel de “Estado regulador”, ou “Estado-avaliador” (Afonso, 2013; Marcelino *et al.*, 2019).

Num cenário de reforma gerencial do Estado e de descentralização política e administrativa, será possível identificar elementos que influenciarão de diversas formas o caráter de formulação e implementação de políticas, sobretudo no que diz respeito a funções supletivas, redistributivas e ao corolário do federalismo cooperativo brasileiro e suas especificidades (Martins, 2010). Enquanto as políticas governamentais da segunda metade da década de 1980 foram profundamente marcadas por uma regulação característica de uma “racionalidade democrática” (o que provocou dispersão de recursos e facilitou práticas clientelistas), nos anos 1990, a lógica imperativa passa a ser a racionalidade financeira (relativa à redução dos gastos públicos, do tamanho do Estado, bem como da abertura do país ao capital financeiro internacional) (Souza; Faria, 2004).

O gerencialismo puro apresenta como principal objetivo melhorar a eficiência na utilização de recursos e aumentar a produtividade do setor público. Com isso, técnicas e instrumentos de avaliação de desempenho e controle orçamentário passaram a ser utilizados. Porém quando critérios de medição da eficiência se tornam tão rígidos quanto as regras e procedimentos do modelo de gestão burocrático, afeta-se a capacidade adaptativa do sistema (Abrucio, 2006).

Assim, ao enfatizar demasiadamente a estratégia da eficiência, o modelo gerencial puro estaria relegando a segundo plano certos valores fundamentais à atuação dos gerentes, especialmente no referente à flexibilidade para decidir e inovar. Um outro problema do enfoque demasiado em eficiência é referente à atribuição da devida importância à avaliação da efetividade na prestação de serviços públicos. Não se tratando de um conceito econômico –

como eficiência – a efetividade corresponde aqui à uma avaliação qualitativa dos serviços públicos (Abrucio, 2006).

Para Pallavicini (2020), a NGP pode ser compreendida como um modelo de administração pública que oferece suporte teórico à reforma administrativa, pautado em diretrizes da agenda de reforma prevista nos países da OCDE, e transferida para os países latinos sobretudo a partir da década de 1990. Duas grandes tendências podem ser identificadas nesse modelo: a princípio, buscam-se ferramentas e estratégias para tornar o serviço público mais eficiente (planejamento estratégico, gestão por resultados, avaliação de desempenho etc.). Em segundo lugar, enfatiza-se a necessidade de reformar algumas das relações interorganizacionais no setor público, adotando como parâmetro a Nova Economia Institucional e a ênfase na promoção da concorrência por meio de parcerias público-privadas, terceirização, gestão da qualidade na prestação de serviços, especialização vertical e horizontal do governo, descentralização de competências para agências e governos locais etc.

Considera-se que o conjunto de mudanças estruturais características desse modelo gerencialista de gestão trouxe novas formas para viabilizar o funcionamento de organizações públicas e do próprio Estado, redefinindo não apenas espaços e papéis em seu âmbito, mas também no âmbito das relações do Estado com a sociedade civil e com o mercado (Fadul, 1997; 2004). Entretanto, um dos pontos de atenção para esse processo de reforma é que ela deveria levar em conta o convencimento prioritário dos profissionais públicos e da população, *stakeholders* importantes e, por muitas vezes, negligenciados por algumas propostas essencialmente tecnocráticas (Abrucio, 2006).

É importante salientar que, nos caminhos de transformações do gerencialismo puro, a incorporação da percepção dos usuários de serviços e políticas públicas como clientes ou consumidores veio reforçar a estratégia de satisfação desse público, na tentativa de tornar os serviços mais ágeis, mais leves e mais competitivos (Abrucio, 2006; Silvestre, 2019). Entretanto, ao assumir essa visão – consumerista – ignora-se que, no setor público, a relação entre usuários e prestador de serviços (ou implementador de políticas) é mais complexa, uma vez que não obedece ao modelo de decisão de compra típico do mercado. Pelo contrário, os serviços públicos de caráter compulsório não permitem escolhas (Abrucio, 2006).

A perspectiva consumerista também não atende adequadamente à demanda por equidade na prestação de serviços na implementação de políticas. A burocracia pode, inclusive, usar de sua discricionariedade para atender a grupos organizados de consumidores que se constituírem em grupos de interesse (Frederickson, 1992), uma vez que, no modelo gerencial, o funcionalismo depende da avaliação dos clientes para avanço profissional. Essa possibilidade

de consumidores constituírem-se em grupos de interesses e em clientes preferenciais torna-se mais acentuada em situações de escassez de recursos públicos, ou em situações de competição por recursos entre os mesmos equipamentos sociais (Abrucio, 2006).

Assim, a introdução de elementos consumeristas reflete, muitas vezes, mais consideração aos interesses individuais que à concepção mais ampla do bem ou interesse público (Newman; Clarke, 2012). A esse respeito, quando uma unidade melhor classificada recebe mais recursos, seus profissionais terão melhores rendimentos, certamente por meio de incentivos por produtividade e os usuários consumidores tenderão a utilizar esse serviço continuamente. Em outras palavras, a prática de premiação de unidades com melhor desempenho reflete um ciclo virtuoso e saudável como técnica para tornar o Estado cada vez mais capaz de responder às demandas da sociedade. Por outro lado, aqueles equipamentos sociais que não conseguem as melhores avaliações dos consumidores terminam por alimentar um ciclo vicioso. Receberão menos recursos, terão menos incentivos financeiros e funcionários menos motivados e, por conseguinte, seus consumidores continuarão insatisfeitos (Abrucio, 2006).

A subestimação do conteúdo político da prestação desses serviços também é outro ponto de atenção à prestação de serviços e implementação de políticas sob o enfoque gerencialista, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato avaliam a qualidade dos programas e políticas públicas implementadas pelo governo. Entretanto, na gestão pública, também estão em jogo valores como equidade e justiça, os quais não podem ser mensurados por meio das premissas do gerencialismo puro (Mayordomo, 1990).

Dentro de tais premissas, um problema decorrente da concentração de esforços em aumentar a flexibilidade e a agilidade do sistema de gestão é a distinção radical entre formuladores e implementadores de políticas públicas. Isso acontece quando os responsáveis pela avaliação de políticas o fazem sem experiência de campo, ou dos problemas do dia a dia administrativo, e quem, de fato, implementa a política, não sabe o porquê de executá-la de uma dada maneira, tampouco tem condições de repassar sua experiência para os formuladores. Esse cenário dificulta a aprendizagem organizacional e limita possibilidades de aprimoramento da prática administrativa. As ideias de “Estado-avaliador” e de separação entre formulação e implementação também dificulta a identificação clara do responsável pela prestação global de determinados serviços públicos (Abrucio, 2006; Afonso, 2013).

Em síntese, Hood (1991) identifica sete elementos-chave (chamados pelo autor de “componentes doutrinários”) capazes de caracterizar práticas gerencialistas na prestação de serviços públicos: (1) poder na gestão profissional atuante; (2) padrões explícitos de

desempenho e medidas de avaliação; (3) ênfase no controle dos resultados; (4) desagregação das grandes unidades do setor público; (5) maior competição no setor público (6) adoção de estilos de gestão praticados pelos privados; (7) maior disciplina e parcimônia na utilização dos recursos públicos.

A seguir, são tecidas algumas considerações a respeito de como esses traços podem ser evidenciados no âmbito de práticas referentes ao contexto específico da educação básica no Brasil, como, por exemplo, no uso massivo de indicadores de processo e de resultados, reformas curriculares e programas de profissionalização de gestores escolares.

4.5.1.1 Práticas gerencialistas no âmbito da educação básica brasileira

No âmbito da educação, têm-se como objeto uma política social inserida em um cenário complexo, e a responsabilidade do Estado em garantia da educação para todos, em igualdade de condições de acesso e permanência e com manutenção de um padrão mínimo de qualidade para lograr a devida qualificação de estudantes (Brasil, 1996). Em meio a um contexto de reformas e mudanças estruturais, no caso brasileiro, há de se ressaltar a influência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-Lei nº 9.394/96) e do Plano Nacional da Educação (PNE), que vêm balizando mudanças nas políticas educacionais desde a década de 90.

A LDB estabelece os objetivos de definição dos princípios e fins da educação, da organização do sistema educacional e divisão de responsabilidades, autorizações de funcionamento, avaliação da qualidade, níveis e modalidades de ensino, capacidades de financiamento etc. Também define, em seu artigo 21, as categorias que compõem a educação escolar, sendo a primeira, a educação básica - constituída pelos níveis infantil, fundamental e médio – e a segunda, a educação superior (Brasil, 1996). Trouxe em seu âmbito uma série de princípios que, por um lado, estimularam processos ditos de descentralização e flexibilização e, por outro, orientações para utilização de novas formas de controle e padronização via processos avaliativos standardizados (Dourado, 2002).

O PNE estabelece diretrizes para universalização do atendimento escolar, erradicação do analfabetismo, ampliação do investimento público em educação e estratégias para cumprimento de uma série de metas a serem alcançadas dentro de sua vigência (2014-2024), incluindo a melhoria do desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no PISA, tomado como instrumento de avaliação internacional de referência (Brasil, 2014).

Dentro do espectro da função de avaliação do desempenho da educação brasileira, o IDEB é o principal indicador de resultado legitimado como aferidor do nível de qualidade educacional básico por meio do Decreto nº. 6.094/2007 (Brasil, 2007). Vale mencionar que a criação do IDEB, a partir de 2007, além de conferir maior publicização para os resultados educacionais, possibilitou que programas e políticas subnacionais fossem implementados segundo critérios de desempenho escolar, além de permitir controle por resultados pelo governo federal (Segatto; Abrucio, 2018).

Para Gracindo (1997), no espectro do modelo neoliberal (paradigma produtivo), as práticas educacionais têm se mostrado assentadas nos seguintes pilares: gestão empresarial, pragmatismo, supremacia da avaliação de produtos, sendo todos esses fatores decorrentes da competitividade ditada pelo mercado. Conforme Oliveira e Peixoto (2021), as interferências do gerencialismo no âmbito das práticas de professores e gestores escolares têm provocado transformações, a princípio, pouco tangíveis, mas de sérias implicações aos resultados do serviço prestado, tais como falta de identificação com o ambiente de trabalho, menor atenção dedicada à reflexão sobre o trabalho em si, treinamento e recrutamento inadequado e limitação da autonomia fora da sala de aula.

Dos professores, espera-se que consigam gerenciar tudo frente a usuais demandas da função, como lidar com questões de ordem social ou psicológica dos alunos, bem como manterem-se reciclados em relação ao domínio de recursos tecnológicos. Por outro lado, nesse mesmo contexto, gestores assumem papel central, com novas rotinas e atribuições administrativas. Para além do papel de conotação educacional, esses últimos atores desempenham importante papel político embebido de demanda por conhecimento de uma série de questões estratégicas, financeiras e regulatórias (Oliveira; Peixoto, 2021).

De acordo com Schneider (2019), a busca por eficiência educacional e competitividade por meio de reformas alinhadas aos princípios da *New Public Management* evocam características de uma “*accountability* gerencial”. Embora consolidadas nas áreas da administração e da ciência política, as discussões sobre *accountability* no campo da educação podem ser consideradas como parte de um fenômeno relativamente recente, associado a processos de avaliações externas standardizadas e aplicadas em larga escala e responsabilização de escolas, docentes e comunidade escolar pelos resultados educacionais obtidos (Morais, 2019; Schneider, 2019).

Além das reformas inerentes ao paradigma do *New Public Management*, que impactaram diretamente o *modus operandi* das escolas, há de se ressaltar o caráter social das transformações do público que dela faz uso. Trata-se de um corpo (discente) cada vez mais

heterogêneo e com bagagens culturais diversificadas (Ball, 2002). Uma diversidade de problemas e questões sociais têm sido delegadas à escola e, por instância de ação, aos professores, tais como exclusão, violência, vulnerabilidades e desigualdades sociais. Essas e outras questões tensionam o fazer de muitos profissionais (Guimarães; Bernardo; Borde, 2022).

Diante de tantos desafios, tem-se apresentado como fundamental a necessidade de focar em aspectos da gestão escolar. A respeito do **poder na gestão profissional atuante**, é cada dia mais presente a existência de programas formativos que buscam ressaltar a importância do desenvolvimento de competências técnicas aplicadas a esse contexto de gestão. Conforme sugerem Crisóstomo, Martins e Silva (2019), o IDEB pode ser considerado como um reflexo do trabalho da gestão realizada nas escolas. Em discussões teóricas que adotam tal perspectiva, a obtenção de melhores resultados depende, idealmente, de que gestores sejam profissionalizados e obtenham conhecimentos inerentes a políticas e programas que orientem suas ações para que, a partir de métodos empreendedores, controles sejam otimizados e fortalecidos (Lourenço *et al.*, 2017b). A questão da profissionalização também é especialmente referenciada em pesquisas que buscam avaliar a eficiência da gestão dos gastos públicos e sua relação aos resultados obtidos na educação, conforme descrito mais adiante.

Quanto ao estabelecimento de **padrões explícitos de desempenho e medidas de avaliação**, a influência do PISA como referência internacional para avaliação do desempenho educacional é evidente, apesar das contestações de ordem epistemológica, metodológica, ou mesmo política a respeito das limitações pela padronização e simplificação dos dados coletados (Dias; Mariano; Cunha, 2017). Ainda no que tange ao estabelecimento de objetivos visando ao alcance de padrões internacionais, desde o ano de 2005, o Inep estabeleceu metas com a intenção de que o Brasil alcançasse o patamar educacional dos países desenvolvidos da OCDE até o ano de 2022 (ano do bicentenário da Independência), algo que não aconteceu⁷. Cada unidade federativa possui metas diferentes, sendo que escolas que já possuem um bom índice de educação devem prosseguir em evolução e escolas com maior dificuldade recebem metas que impõem maior esforço no processo evolutivo (INEP-MEC, 2019).

No âmbito nacional, além do IDEB, mensurado a cada dois anos, uma diversidade de outros indicadores são adotados a nível das redes estaduais ou municipais de ensino, como é o caso das taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar, o número de matrículas, a utilização do transporte escolar, dados sobre a infraestrutura escolar etc.

⁷ Assim como as metas estabelecidas pelo Inep para o atingimento de média 6 no IDEB nacional até 2022, boa parte das metas estabelecidas no PNE do último decênio, o qual findou em 2024, não foram alcançadas.

A perseguição de padrões de desempenho, que se espalhou rapidamente na década de 90, caracteriza uma postura alimentada pela crença de países periféricos no ideal de modernização alcançada pela trajetória de progresso de países centrais (Afonso, 2013). Tal crença se mostra congruente com a adoção de orientações políticas, culturais e econômicas que constantemente pressupõem o mercado como um único padrão de referência, entendendo-se o fator competitivo como essência da ideologia neoliberal. Esse fator passou a perpassar a educação básica, uma vez que gestores, educadores e estudantes também passam a ser cobrados em função de resultados obtidos (Marcelino *et al.* 2019).

Uma vez estabelecidos os padrões e medidas de avaliação, traduzidos sob a forma de metas, abre-se espaço para uma gestão pautada em resultados. A **ênfase no controle dos resultados** escolares denota mais um traço característico do gerencialismo aplicado ao contexto educacional. Conforme descrito para o caso da política educacional de Pernambuco, o monitoramento com indicadores representa um instrumento de relevância para a avaliação do saldo de políticas públicas educacionais, sobretudo quando se enfatiza a perspectiva estratégica de modelos de gestão pautada em resultados (Patriota, 2014; Germano, 2015; Sousa, 2017).

Por outro lado, ainda em relação ao uso do IDEB como parâmetro de comparação entre as escolas dentro uma mesma rede, há de se considerar tal indicativo como um instrumento relevante não apenas à gestão, mas também à sociedade, no que tange ao acompanhamento de séries históricas de desempenho escolar. Nesse sentido, o indicador funciona como um distintivo que acaba por estimular uma **competição** na qual as escolas se envolvem para alcançar melhores resultados (Lourenço *et al.*, 2017a).

No caso de uma política social como a educação, a introdução de elementos de escolha por boa reputação como um exacerbamento das práticas de seletividade denota orientação desses processos a partir de baixo. Como consequência, tem-se uma inversão de racionalidades, uma vez que decisões sobre como bens e serviços públicos devem ser alocados, como e onde julgamentos públicos devem ser feitos e como imputar responsabilização sobre o que de fato acontece nas escolas perante um público mais abrangente (Newman; Clarke, 2012).

De acordo com Abrucio (2006), é importante acrescentar que, diante do pressuposto da competição entre equipamentos sociais, a ideia de que os consumidores podem, de fato, escolher a unidade ou serviço de melhor qualidade não é, necessariamente, verdadeira. Obstáculos financeiros, geográficos e até mesmo a impossibilidade de todos optarem pela unidade de melhor qualidade tornam essa ideia falaciosa. Esse cenário de competição também acaba por ampliar o isolamento de algumas unidades de outras, alheias às demandas do conjunto. A esse respeito, argumenta o autor:

O modelo de competição pode levar ao que a ciência política denomina de jogo de soma-zero. Isto é, o equipamento social vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo “leva tudo” (*takes all*), ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor. Já a unidade de serviço público que obtiver as piores “notas” dos consumidores “perde tudo”, o que resultará indiretamente na aplicação de incentivos para que esse equipamento social continue sendo o pior. Nesse jogo, no entanto, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos, conferindo a alguns consumidores a possibilidade de ser mais cidadão do que outros (Abrucio, 2006, p. 189).

Essa permeabilidade do setor público a práticas inerentes à competitividade característica do mercado impõe uma série de limitações ao Estado e, ao mesmo tempo, requer do Estado mecanismos necessários ao controle e regulação da nova ordem imposta pelo mercado. Assim, a combinação entre elementos de Estado e de mercado, sobretudo em contextos governamentais neoliberais, resulta na intensificação do controle sobre currículos e exames nacionais, junto à publicização dos resultados escolares, expandindo as pressões competitivas no sistema educacional. É nesse espectro que emerge a figura do “Estado-avaliador”, tendo a avaliação como estratégia de responsabilização e prestação de contas públicas (Marcelino *et al.* 2019).

Assim, dentro da lógica gerencial, além de estímulos à competitividade, a preocupação com a **disciplina na utilização dos recursos públicos** tem sido cada dia mais evidenciada, mediante o sentimento de cobrança por serviços capazes de melhor atender às necessidades dos cidadãos (Tavares; Alves, 2015). Para os adeptos desse entendimento, tal disciplina é traduzida por eficiência quando se busca demonstrar que resultados positivos que as políticas públicas educacionais podem provocar estão relacionados com a boa gestão dos recursos e não necessariamente com um alto volume de investimento. Ou seja, nas últimas décadas, o mero aumento dos gastos em investimentos em educação não têm repercutido de modo significativo na melhoria do nível de qualidade sobre o desempenho educacional brasileiro (Souza, 2022).

Dessa maneira, é possível mencionar uma série de estudos dedicados a analisar a relação entre a eficiência no uso de recursos públicos investidos e os resultados de desempenho escolar obtidos na educação básica (Tavares; Alves, 2015; Moraes; Dias; Mariano, 2017; Crisóstomo; Martins; Silva, 2019; Oliveira; Minori; Frota, 2019; Santos; Freitas; Flach, 2020).

Nesse sentido, por exemplo, o Projeto Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos em Educação Básica na Paraíba (IDGPB), uma parceria entre Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), ilustra como uma iniciativa inédita de constituição de um banco de dados reunindo informações estatísticas das áreas da Educação e da Saúde, em níveis municipal e estadual, propõe-se a sistematizar indicadores

educacionais referentes ao desempenho dos gastos públicos em educação no estado como um todo, e também por microrregiões e municípios (TCE-PB, 2020).

A utilização de dados do Censo Escolar como referência para investimentos tendo em vista uma distribuição mais eficiente de recursos com base na quantidade de alunos nas escolas em cada esfera de governo também reforça a preocupação com a disciplina, traduzida por eficiência. Tais repasses podem ocorrer por meio de distintos programas do Ministério da Educação (MEC), a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), dentre outros (Oliveira; Minori; Frota, 2019).

Por fim, vale citar que a necessidade de uma alocação mais eficiente dos investimentos em educação foi e tem sido a principal justificativa para o processo de descentralização fiscal e administrativa do sistema educacional, municipalização do ensino, e para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), e outras medidas implementadas a partir dos anos 90 (Lourenço *et al.*, 2017b; Crisóstomo, Martins; Silva, 2019).

Nesse caso, é importante pontuar que, se por um lado, a descentralização e a vinculação de receitas tributárias ao setor educacional aumentaram a disponibilidade de recursos orçamentários imediatos em diversos entes subnacionais, por outro, a ampliação da oferta nos municípios, em grande parte, focados no ensino pré-escolar, não seguiu o mesmo ritmo. No caso do FUNDEF, por exemplo, o ponto problemático corresponde ao fato de que, ao ser implementado, o extinto programa propunha retirada de recursos do ensino pré-escolar para o ensino fundamental. Esse caráter de competição entre níveis de ensino configura outro reflexo das práticas neoliberais visíveis em um contexto de reforma gerencial do Estado (Rodriguez, 2001).

Adicionalmente, menciona-se o considerável impacto do efeito redistributivo de matrículas sobre os sistemas municipais receptores, que na maioria dos casos não se encontravam aparelhados nem administrativamente nem pedagogicamente para a devida ampliação da oferta (Rodriguez, 2001). Em outras palavras, esses entes federativos não dispunham das capacidades estatais necessárias a uma implementação eficaz da política pública em questão.

4.5.2 Capacidades estatais: conceito e aplicações

O conceito de capacidade estatal tem sido cada vez mais explorado nos estudos na área de administração pública e políticas públicas. Em pesquisa bibliométrica realizada por Saguin *et al.* (2018, p. 10), verifica-se que a noção de capacidade estatal é enormemente pesquisada, porém ainda pouco teorizada na literatura. Por se tratar de um conceito prolífero, várias são as nuances que podem ser enfatizadas em distintas definições de capacidade estatal, desde a necessidade de se amparar a esse conceito para uma melhor compreensão sobre a implementação de políticas públicas (Haque *et al.*, 2021) até as iniciativas de medidas frequentemente recomendadas por organismos internacionais (El-Taliawi; Van Der Wal, 2019).

Conforme pontuam Gomide, Pereira e Machado (2018), o estudo das capacidades estatais vem a esclarecer como atores, instituições e processos são mobilizados e articulados na produção das ações públicas. Para Skocpol (1985), a noção é referente à capacidade do Estado de implementar políticas, especialmente em condições de oposição real ou potencial de grupos sociais ou de circunstâncias socioeconômicas adversas.

Haque *et al.* (2021) se dispõem a descrever duas linhas gerais de compreensão associadas ao conceito de capacidade estatal na literatura internacional. A primeira consiste em um foco no que pode ser alcançado, em termos da “capacidade de desenvolver programas, atrair, absorver e gerenciar recursos, avaliar atividades e aplicar as lições aprendidas a atividades futuras” (El-Taliawi; Van Der Wal, 2019, p. 246), ou pela “capacidade de tomar decisões políticas e executar ações de implementação” (Pires; Gomide, 2014, p. 6).

A ideia de capacidade estatal como uma capacidade intimamente relacionada à qualidade de sua burocracia também estaria compreendida dentro dessa perspectiva. Em outras palavras, tal capacidade poderia ser traduzida pela “habilidade organizacional e burocrata de implementar projetos governamentais” (Centeno; Kohli, Yashar, 2017, p. 3).

Uma segunda linha de compreensão concentra-se no que fazer ou como fazer para desenvolver capacidade estatal. Nessa perspectiva, de acordo com Cingolani, (2018), para a construção de capacidade estatal é necessário algum nível de centralização de poder coercitivo, autonomia da burocracia e reforço dos canais de interação entre Estado e sociedade.

Alguns autores também apontam como necessária a profissionalização da burocracia e o desenvolvimento de habilidades humanas (Cardenas, 2010; Whittle; Rafferty, 2012). Outros destacam a necessidade de reforma de organizações burocráticas, *design* de programas administrativos, treinamento de oficiais administrativos e reforço de seu compromisso (Haque *et al.*, 2021).

Ainda nessa linha de compreensão, Yan e Saguin (2019) propõem um *framework* segundo o qual o desenvolvimento de capacidade estatal pode ser compreendido enquanto

produto de uma combinação ótima de dimensões analítica, operacional e política. A dimensão analítica diz respeito à inteligência sobre demandas sociais, bem como à habilidade de melhor especificá-las. Tal capacidade acaba se refletindo também em um esforço de comprometimento com o atendimento a solicitações demandadas por profissionais da burocracia. Já a dimensão operacional se refere ao uso adequado de recursos e instrumentos viáveis ao desenho e implementação eficazes na solução de problemas públicos. Por sua vez, a dimensão política do desenvolvimento de capacidade compreenderia o engajamento político com a destinação de recursos e com o desenvolvimento de habilidades visando a conciliação de interesse e retenção de legitimidade.

Por fim, é importante pontuar que as capacidades estatais demandadas por diferentes setores de políticas públicas – e em seus diferentes níveis de competência de implementação (federal, estadual ou municipal) diferem (Haque *et al.*, 2021). Em nível subnacional, a discussão sobre capacidades estatais evidencia, dentre outras questões, iniciativas dos governos estaduais ou municipais no intuito de prover melhor desempenho a suas políticas via profissionalização de suas estruturas burocráticas (Gomide; Machado; Albuquerque, 2021).

Marenco, Strohschoen e Joner (2017) examinam, por exemplo, em que medida os municípios com burocracias profissionalizadas foram mais capazes de utilizar a transferência de autoridade política e administrativa para tributar e implementar políticas públicas. Já Grin, Nascimento, Abrucio e Fernandes (2018) analisam a relação entre desempenho fiscal municipal e gestão pública considerando as dimensões administrativa, técnica, institucional e política das capacidades locais.

O tópico seguinte busca explorar algumas implicações decorrentes da relação entre capacidades estatais e desempenho de políticas públicas.

4.5.2.1 Capacidades estatais e desempenho de políticas públicas

Na literatura brasileira, a discussão sobre capacidades estatais remonta às demandas requeridas pelas novas configurações institucionais assumidas após a CF de 1988, considerando-se o processo de redemocratização do Estado brasileiro (Pires; Gomide, 2016). Partindo-se de tal compreensão, é importante considerar o ambiente político-institucional no qual são implementadas as políticas públicas (Sá e Silva; Pires; Lopez, 2011).

Partindo-se de tal pressuposto, decorrem algumas implicações teóricas. A princípio, diferentes configurações de governança sugerem uma reflexão a respeito do impacto que diferentes modelos assumidos pela estrutura organizativa do Estado podem promover na

implementação de políticas públicas. É nesse sentido que alguns autores se propõem a discutir as transformações do Estado e as respectivas demandas por novas interpretações a respeito das implicações para a sua capacidade de produzir políticas públicas (Matthews, 2012; Pires; Gomide, 2016).

Assim sendo, considera-se a relação entre governança e capacidades estatais como uma relação aberta e indeterminada, a depender de quais atores estejam envolvidos, do modo como interagem, da distribuição de papéis e de funções entre os mesmos. Ou seja, na análise dos arranjos institucionais das políticas públicas estaria uma chave importante à identificação e compreensão das capacidades estatais (Pires; Gomide, 2016).

Nessa compreensão, Estados mais capazes podem ser fruto de uma ampliação da viabilidade de arranjos institucionais mais sofisticados, os quais possibilitam a combinação de elementos como direcionamento central com flexibilidade na ponta, processos de monitoramento intensivo e multifocal, onde emergem oportunidades para o aprendizado e a inovação inerentes a reflexões coletivas (Matthews, 2012; Sørensen, 2012; Sabel; Zeitlin, 2012). Nesse sentido, por exemplo, arranjos institucionais mais inclusivos permitem que atores locais avaliem e revejam processos de implementação de maneira a corrigi-los, possibilitando adaptação de objetivos gerais de uma determinada política aos contextos e condições locais de implementação, por meio de uma dinâmica em que o monitoramento e a reflexão coletiva sobre os resultados da política alimentam uma espécie de aprendizagem por aprimoramento contínuo (Sabel, 2004).

A segunda implicação decorrente do pressuposto ambiente político-institucional no qual a implementação ocorre adiciona um ponto de vista relacional à ação governamental, ressaltando os múltiplos atores e procedimentos de negociações e articulações entre eles, sua interação com a burocracia estatal bem como os mecanismos de coordenação utilizados entre as diferentes organizações estatais. Conforme Pires e Gomide (2016), ao priorizar questões referentes à autonomia do Estado, a literatura tradicional sobre capacidades estatais teria dado pouca importância a essa dimensão.

Deste modo, entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções

de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (Pires; Gomide, 2016, p. 126).

Em síntese, os achados de Pires e Gomide (2016) sugerem fortemente que a dimensão de capacidade estatal enfatizada influencia no tipo de resultado obtido pela política pública implementada.

Ainda, conforme pontuam Gomide, Machado e Albuquerque (2021), é importante a distinção da capacidade estatal dos seus resultados observados empiricamente, evitando-se o problema do raciocínio tautológico na aplicação do conceito. Nesse sentido, a capacidade estatal é entendida como um construto formado por dimensões constitutivas observáveis apenas indiretamente, através de um conjunto de indicadores.

Desse modo, esses autores utilizam, como referencial, um quadro pautado por abordagens teóricas complementares sobre o construto capacidade estatal, enfatizando, enquanto dimensões constitutivas: (1) profissionalização e (2) autonomia individual – ambas dimensões ressaltam aspectos relativos à noção de governança, sendo o primeiro referente ao recrutamento e à ascensão na carreira mediante critérios meritocráticos e o segundo, referente à discricionariedade operacional para implementação de ações definidas na esfera política, semelhante ao proposto por Fukuyama (2013); (3) recursos e (4) habilidades – estabelecidas, num nível individual, pela capacidade traduzida em habilidades técnicas, gerenciais e políticas dos burocratas, enquanto em um nível organizacional, pela capacidade traduzida em disponibilidade de recursos humanos, financeiros e de infraestrutura de informações necessários para uma agência desempenhar adequadamente suas funções, conforme definido por Wu *et al.* (2015); e, por fim, (5) relacionamentos com atores não estatais – dimensão a qual enfatiza a perspectiva de autonomia inserida abordada por Evans (1995).

Nesses termos, os principais achados da pesquisa de Gomide, Machado e Albuquerque (2021) apontam que a profissionalização e a expertise burocráticas são variáveis preditoras do desempenho estatal e que a profissionalização medeia o efeito da autonomia burocrática sobre o desempenho. Em outras palavras, pode-se dizer que autonomia e profissionalização caminham juntas e que, quanto maior o nível de profissionalização burocrática, maior o efeito da autonomia sobre o desempenho organizacional.

Em relação à dimensão de autonomia burocrática, Gomide, Machado e Albuquerque (2021) destacam que esta deve ser entendida não como um atributo fixo, mas enquanto apenas um potencial a ser devidamente explorado pelo poder político para que se concretize em termos de eficácia, já que o fato de o Estado deter capacidade não implica necessariamente que a utilizará (Centeno *et al.*, 2017).

Em síntese, é imperativo considerar que a própria noção sobre capacidade estatal tem sido modelada conforme se modificam os caminhos trilhados pelo Estado a fim de estabelecer objetivos e realizá-los. Mais que isso, há fortes indicativos de que o poder de implementação de políticas do Estado é uma tarefa que se encontra, inerentemente, nas mãos de sua burocracia (Cingolani, 2013). Destaca-se, nesse contexto, a centralidade da capacidade administrativa, relacionada às burocracias de rua, para a implementação de políticas, bem como para as outras dimensões da noção de capacidade estatal (Haque *et al.*, 2021; El-Taliawi; Van Der Wal, 2019).

Em relação às implicações da discricionariedade operacional da burocracia de rua para implementação de ações definidas na esfera política, para Fukuyama (2013), esta pode ser considerada como uma dimensão constitutiva da autonomia individual de profissionais e, por conseguinte, um indicativo importante da capacidade estatal para implementação de políticas. Sobre as formas de se fazer uso da discricionariedade, e conforme já discorrido anteriormente, é importante destacar que a crescente padronização de procedimentos decorrentes do gerencialismo têm colocado grandes exigências sobre esses profissionais (Ponnert; Svensson, 2015).

4.6 TENSÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme discutido em seções anteriores, a rotinização da procedimentos de avaliação, disciplina gerencial, métodos e valores profissionais (Ellis, 2014) difundidos pelo gerencialismo institucionalizou uma série de práticas, ancoradas a uma conduta de gestão por resultados. Nesses moldes, a implementação de políticas públicas é intermediada por uma lógica que incorpora e reproduz valores associados à uma racionalidade representativa de um processo de gerencialização da gestão (Newman; Clarke, 2012).

Ao se referir à reforma gerencial, Morais (2019) destaca três dimensões constitutivas ao modelo que tomou forma no Brasil. Uma primeira dimensão, institucional-legal, voltada à descentralização estrutural do Estado e reorganização em novos formatos organizacionais; uma dimensão da gestão propriamente dita, em sua essência caracterizada pela concessão de maior autonomia e adição de novos formatos de responsabilização de gestores – via administração por resultados, competição e controle social – e uma terceira dimensão, cultural, caracterizada por uma mudança de mentalidade, traduzida pela confiança nos resultados advindos com novo modelo em detrimento do anterior (burocrático).

Salienta-se que, no contexto brasileiro, as reformas educacionais incursionadas a partir dos anos 1990 tomaram como referencial uma conformação a uma série de demandas da iniciativa privada, por consequência de uma crescente presença empresarial na educação (Schneider, 2019). Neste sentido, é conveniente pontuar que a lógica neoliberal gerencial inerente à terceira dimensão anteriormente mencionada culmina por constituir uma racionalidade “[...] e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados” (Dardot; Laval, 2016, p. 17), agindo, dessa maneira, sobre condutas e subjetividades individuais e coletivas (Morais, 2019).

No escopo de tal racionalidade, os burocratas de rua não apenas respondem a incentivos de performance, mas fazem uso de sua discricionariedade para se ajustar a tais incentivos, produzindo práticas informais mais diversas do que os *policymakers* e administradores públicos tendem a reconhecer (Brodkin, 2011). Em outras palavras, as medidas de desempenho e outros princípios inerentes à “*accountability* gerencial” (Morais, 2019; Schneider, 2019) podem aparentar transparência ao processo de implementação, mas também obscurecer uma compreensão completa sobre como tais agências trabalham e o conteúdo real que estão produzindo (Brodkin, 2007).

Dessa forma, é coerente assumir a existência duas perspectivas relacionadas nesse processo. De uma perspectiva “micro”, a discricionariedade, dimensão volitiva da agência da burocracia de nível de rua, e como esta se manifesta mediante aspectos condicionantes como as trajetórias de cada profissional, o valor atribuído aos assistidos, conhecimentos sobre brechas nas regras, dentre outros aspectos já elencados anteriormente (sintetizados no Quadro 1).

De uma perspectiva mais abrangente, é preciso considerar o sistema de gestão da política, o qual, por meio de um emaranhado de normas legais, cadeia de comando, sistema de prestação de contas, objetivos, metas e demais obrigações, vem à esteira do exercício da função pública de implementar (Boldrin, Ferreira, 2024). Nesse contexto, no âmbito educacional, encontram-se propriedades estruturantes de um sistema que têm reproduzido princípios gerencialistas. Ao tratar esses elementos como propriedades estruturantes, não nos referimos aos modelos de práticas que constituem o sistema de gestão da política em si, mas ao conjunto de princípios que orientam essas práticas (Sewell, 1992). Princípios que, por ora, nos referimos como inerentes a uma conduta gerencialista de implementação com foco em resultados (Newman; Clarke, 2012).

Essas propriedades são referentes ao ambiente regulatório, aos princípios que norteiam o sistema de gestão por resultados, às regras do modelo de responsabilização educacional, às normas e regimentos que pautam rotinas para a implementação de currículos, às capacidades e

aos recursos de implementação. Todos esses elementos influenciam o processo de implementação e são fundamentalmente moldadas pela agência dos implementadores. Fazem, portanto, alusão direta ou indireta à questão da discricionariedade desses agentes (Sandfort; Moulton, 2020). É importante destacar que propriedades estruturantes não existem fora do escopo da conduta dos atores, pelo contrário, constituem-se de sua produção e reprodução (Giddens, 2009).

Nesse âmbito, a estruturação acontece na medida em que os agentes, socialmente habilitados em suas práticas, inferem o que é apropriado e legítimo em seu contexto particular. Em algumas situações, a implantação de elementos estruturantes promove harmonia e compreensão compartilhada. Em outras, discordância. Tanto a compreensão compartilhada quanto a discordância são caminhos para mudanças nas organizações, bem como para a criação de redes e práticas de equipe durante o processo de implementação de políticas e programas (Sandfort; Moulton, 2020).

Para abordar a referida relação entre discricionariedade e contexto, esta tese adota a teoria da estruturação (Giddens, 2009) como uma lente pertinente à análise do processo de implementação de políticas públicas, bem como potenciais tensões envolvidas nesse processo.

Para o nível de investigação possível de se alcançar para um fenômeno de ordem micro/meso, apoiamo-nos na abordagem alternativa de Sandfort e Moulton (2020) sobre estruturação na implementação de políticas públicas (aprofundada em seção posterior, no tópico 5.1.1). Os tópicos seguintes buscam justificar de modo mais detalhado tais escolhas.

4.6.1 Considerações sobre a relação de recursividade entre discricionariedade e contexto a partir da teoria da estruturação

Neste tópico são apresentadas algumas considerações preliminares sobre a teoria da estruturação (Giddens, 2009), adotada como metateoria para análise do processo de implementação de políticas públicas. Considera-se, nesse sentido, que a política pública pode ser entendida como um sistema a princípio cercado por um arranjo institucional pré-estabelecido.

Os sistemas sociais são constituídos dos próprios processos interativos em meio aos quais se observa a junção entre ação e estrutura (Domingues, 2001). No âmbito da teoria da estruturação, os sistemas são constituídos de práticas situadas. Ou seja, atividades reproduzidas pelos agentes que criam práticas rotineiras (Giddens, 2009).

É válido considerar que a política pública em questão se encontra inserida em um ambiente político-institucional que irá demandar capacidades estatais específicas de implementação as quais, por sua vez, influenciam nos resultados obtidos por tal política (Pires; Gomide, 2016). Por outro lado, a relevância dos atores implementadores que atuam na ponta desse mesmo sistema (política pública), enfatiza a agência da burocracia de rua, compreendendo o elemento de discricionariedade como igualmente importante na determinação dos resultados alcançados pela política em questão (Cingolani, 2013; Lipsky, 2019; Lotta, 2019).

Hupe (2013) reconhece que o próprio estudo da burocracia de nível de rua carrega consigo uma marca sociológica substancial. O trabalho de Lipsky (1980), ao ressaltar componentes de alienação e de enfrentamento de profissionais burocratas de rua, reforça essa marca.

Para Giddens, os agentes (atores) são sempre reflexivos, podendo demonstrar ou não alterações em seus comportamentos, fato que alimenta um fluxo contínuo de mudança social. Já a estrutura apresenta um caráter tanto condicionante (*constraining*) quanto capacitadora (*enabling*) à ação dos atores (Domingues, 2001).

Um ponto importante para a devida compreensão da teoria da estruturação é que a ação se diferencia da reação por sua intencionalidade. O agente caracteriza-se como agente exatamente pela intenção de agir de uma determinada forma. A intenção corresponde ao que o agente sabe ou acredita que sabe que terá um determinado desfecho, ainda que ocorram resultados impremeditados (Giddens, 2009). De modo contrário, a conduta não intencional se caracteriza apenas como reação.

Como uma abordagem a serviço de pesquisas empíricas de contextos societários particulares, a teoria da estruturação estabelece, no entanto, um “mínimo ontológico”: tanto a agência quanto a estrutura são co-constitutivas das práticas históricas que mantêm em existência os sistemas sociais. Nesse sentido, mesmo a conduta do mais poderoso agente ocorre em um ambiente socioestrutural de restrições e oportunidades que condicionam sua agência. A contraparte também é verdadeira: qualquer que seja o nível de coerção estrutural imposta à conduta de um agente, seu poder de agência dá a ele alguma possibilidade de “agir de modo diferente” diante daquela coerção (Giddens, 1989, p. 258).

Assim, “a ação depende da capacidade do indivíduo de ‘criar uma diferença’ em relação a um estado de coisas ou curso de eventos preexistente ou a um curso de eventos. Um agente deixa de o ser se perde a capacidade de ‘criar uma diferença’ [aspas do original] (Giddens, 2009, p. 17). A agência relaciona-se intimamente com o poder, relacionado à capacidade de transformação (Giddens, 2009).

As estruturas, por sua vez, têm caráter virtual, constituem-se de práticas institucionalizadas, incorporada nas instituições e na mente dos indivíduos, na forma de possibilidades mais ou menos fluidas, cristalizadas ou heterogêneas que tanto os sujeitos quanto as instituições mantêm em suas memórias (Domingues, 2001). “Refere-se não só a regras envolvidas na produção e reprodução de sistemas sociais, mas também a recursos” (Giddens, 2009, p. 28). Tais regras e recursos são definidores de parâmetros para a ação, fornecendo também instrumentos antes inexistentes para a ação (Domingues, 2001).

De acordo com Sewell (1992), ao presumir a virtualidades das estruturas, seria mais coerente compreendê-las como conjuntos de regras e de esquemas culturais, pensando nos recursos (autoritativos e alocativos) enquanto um efeito das mesmas. De tal maneira, entender-se-ia que a distribuição - eventualmente desigual - de recursos alocativos é intermediada e moldada pelas estruturas. Em outras palavras, o que essa categoria de recursos representaria seria uma consequência das regras e esquemas que informam o seu uso social. Bem como os recursos autoritativos, quando entendidos como manifestações e consequências da promulgação de esquemas culturais. Entretanto, o próprio autor reconhece que, ao visualizar as estruturas somente enquanto conjuntos de regras e esquemas culturais, incorre-se no erro de ignorar sua premissa central de dualidade (Giddens, 2009), já que, dessa forma, aos atores caberia apenas reproduzir *scripts* pré-existentes.

Diante de tal impasse, o mais apropriado seria, considerando o seu caráter dual, definir as estruturas como compostas, simultaneamente, por regras e esquemas, os quais são, de fato, virtuais e por recursos, reais. Nesse sentido, assim como regras e esquemas culturais são responsáveis por instantiar ou incorporar recursos, recursos também são responsáveis por inculcar e justificar esses mesmos esquemas, seja em organizações ou na sociedade (Sewell, 1992).

Assim, pode-se afirmar que as estruturas se tornam perceptíveis por suas propriedades estruturais. Tais propriedades abrangem práticas de (1) coerção (sistemas de regras) e (2) facilitação (sistema de recursos) que influenciam a ação, seja via imposição de regras ou disposição de recursos. Fala-se em recursos autoritativos quando estes são mobilizados mediante capacidades que ampliam o poder de comando sobre outras pessoas. Já os recursos alocativos são mobilizados por meio de acesso e capacidades sobre objetos materiais (Giddens, 2009).

A autorização refere-se às capacidades que possibilitam fluir o comando sobre pessoas. A alocação, às capacidades que geram comando sobre objetos ou outros materiais. Recursos autoritativos podem ser exemplificados por força física, destreza, conhecimentos,

comprometimento emocional e outros meios obter ou reter talentos, ou de propagar recursos materiais. É a atualização dessas capacidades nas mentes e nos corpos das pessoas que as tornam recursos. Recursos alocativos são recursos não humanos, tais como os próprios recursos materiais, naturais ou fabricados. Ambos os tipos de recursos podem ser usados para realçar ou manter o poder de determinados agentes (Sewell, 1992).

Regras e recursos encontram-se implicados de forma recursiva na reprodução social. Ao contrário de uma noção dualística entre estrutura e ação, o pressuposto da dualidade da estrutura remete ao fato de que não existe uma estrutura que determina tudo, tampouco um agente com plena autonomia. Assim, a estrutura é entendida como um meio e um resultado da conduta que ela própria organiza e o princípio da dualidade representa a conciliação entre estrutura e ação (Giddens, 2009).

O processo de estruturação em si se refere às condições que governam a transmutação ou continuidade das estruturas e, por conseguinte, a reprodução dos sistemas sociais (Giddens, 2009).

Analisar a estruturação de sistemas sociais significa estudar os modos como tais sistemas, fundamentados nas atividades cognitivas de atores localizados que se apoiam em regras e recursos na diversidade de contextos de ação, são produzidos e reproduzidos em interação (Giddens, 2009. p. 30).

Em outras palavras, para compreensão da agência enquanto uma extensão da estrutura, é importante lembrar que ela emerge do conhecimento de um ator sobre regras e esquemas culturais, da sua capacidade de aplicar tais conhecimentos a novos contextos, bem como do controle ou da capacidade desse ator de mobilização sobre determinados recursos. As formas específicas que tais capacidades irão tomar são, em parte, determinadas pelas estruturas de um contexto histórico, pelos esquemas e recursos disponíveis do meio social particular ao indivíduo. Mas a capacidade para agir é algo tão inerente ao ser humano quanto a capacidade de respirar (Sewell, 1992).

As modalidades de estruturação dizem respeito a como essas práticas sociais são reproduzidas recursivamente ao longo do tempo, por significação, legitimação ou dominação. Na significação, os agentes interagem apoiados na comunicação, por meio da qual mobilizam esquemas interpretativos, ou regras semânticas. Na legitimação, a interação entre os agentes se fundamenta nas sanções de normas ou regras morais, que podem ser entendidas como normativas. Por fim, na dominação, essa interação se expressa mediante o exercício de poder enquanto capacidade para mobilização de recursos necessários à ação (Giddens, 1989).

A recursividade inerente às práticas sociais humanas refere-se ao fato de que tais práticas são continuamente recriadas pelos próprios atores sociais através dos meios pelos quais eles se expressam como atores. Entenda-se, nesse contexto, a expressão da cognoscitividade como aptidão ou habilidade para reconhecer, capacidade para descobrir, ter conhecimento. Por meio de sua consciência prática, os agentes reconhecem regras, recursos e suas propriedades estruturais. Já a consciência discursiva refere-se ao conhecimento que dispõem sobre as condições de sua própria ação (Giddens, 2009).

Há um ponto de partida hermenêutico na teoria da estruturação, já que se reconhece que a descrição de atividades humanas necessita de familiaridade com as formas de vida expressas nas atividades em questão. Cabe a essa reflexividade sobre as práticas sociais o caráter de monitoração atribuído ao fluxo contínuo da vida social (Giddens, 2009).

A noção (teorema) de dualidade da estrutura está implícita no fato de que agente e estrutura não são dois conjuntos de fenômenos independentes entre si. As estruturas podem ser, simultaneamente, restritivas e facilitadoras. De modo semelhante, as propriedades estruturais dos sistemas sociais podem ser, simultaneamente, meio e fim das práticas por elas recursivamente organizadas (Giddens, 2009).

É essa dualidade que caracteriza a relação de recursividade entre as práticas discricionárias dos agentes implementadores de rua e as capacidades estatais requeridas pelo arranjo institucional que permeia toda a política pública. Como pontua Hupe (2013), a manifestação da discricionariedade está inerentemente implicada na existência de regras, bem como a existência de regras envolve o uso de discricionariedade.

Nesses termos, propõe-se o estruturacionismo como uma lente teórica pertinente à análise e à avaliação de políticas públicas, uma vez que esta permite uma reflexão a respeito da estrutura e interpretação das consequências das ações por meio do acesso aos respectivos agentes (Giddens, 2009; O'Dwyer; Mattos, 2010; Sandfort; Moulton, 2020).

Para melhor compreender como a teoria da estruturação vem sendo aplicada como lente analítica em teses e dissertações nacionais nas ciências administrativas e em áreas correlatas, o tópico a seguir apresenta algumas abordagens neste sentido.

4.6.2 Teoria da estruturação como chave analítica na Administração e áreas correlatas

Em uma busca no catálogo de teses e dissertações da plataforma da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes, 2023), foram selecionados apenas

trabalhos do tipo “teses” e “dissertações”, digitando-se a palavra “estruturação” na área de busca. Na sequência, foram aplicados os filtros relacionados ao ano de publicação dos trabalhos, cujo recorte foi o compreendido entre 2015 e 2022; grande área de conhecimento, selecionando-se trabalhos das “Ciências Humanas” e “Ciências Sociais Aplicadas” e, na área de conhecimento, “Administração”; “Administração de Empresas”; “Administração Pública”; “Ciência Política”; “Educação”; “Políticas Públicas” e “Sociologia”.

Procedendo-se à leitura dos resumos e identificando o significado atribuído à palavra “estruturação”, ao todo, foram obtidos 10 trabalhos de fato referentes à teoria da estruturação de Antony Giddens (1989). Considerando o propósito de observar como a TE vem sendo aplicada a pesquisas empíricas nas áreas mencionadas, foi desconsiderado o trabalho “A causalidade na explicação sociológica e a teoria da estruturação de Anthony Giddens” (Dissertação de Programa de Pós-graduação em Sociologia, Unb, 2019), por se tratar de um trabalho essencialmente teórico. Essa análise preliminar dos resumos resultou em 9 trabalhos no total, sendo, destes, 8 teses e 1 dissertação, conforme disposto no quadro a seguir.

Quadro 2 - Teoria da estruturação na Administração e em áreas correlatas

Tipo	Autor	Ano	Universidade	Programa	Título
Tese	Quilice	2022	UFMG	Administração	Posicionamentos dos atores em transições para a sustentabilidade: mudanças nas práticas discursivas
Tese	Batista	2021	UNAMA	Administração	A estruturação das controladorias municipais e a institucionalização de seus controles frente ao avanço regulatório governamental
Tese	Isidorio	2020	PUC-MG	Educação	Interações de alunos “pré-adolescentes” na sala de aula: um estudo baseado na teoria da estruturação de Anthony Giddens.
Tese	Daltro	2020	UFBA	Administração	Transformação digital no setor público: um estudo sobre o uso de mídias sociais na prefeitura de uma capital brasileira
Tese	Abrahim	2020	UNAMA	Administração	Estratégia como prática sob a lente giddensiana: proposta de um framework teórico-metodológico para a análise do strategizing
Tese	Barbosa	2019	UFBA	Administração	A regulação assistencial e a integração da rede de atenção à saúde no SUS: entre oportunidades e constrangimentos
Tese	Leal	2018	UFPE	Administração	O exercício da liderança criativa em uma ilha de criatividade – Uma análise no ambiente da LX Factory em Portugal
Dissertação	Defaveri	2018	UNIOESTE	Contabilidade	A influência da estruturação entre as tensões dinâmicas e o desempenho estratégico
Tese		2015	PUC-MG	Administração	O Sistema de Relações De Trabalho analisado sob o enfoque da teoria da estruturação: a influência recursiva entre

	Porto				agência e propriedades estruturais do sistema no estabelecimento da remuneração dos trabalhadores altamente qualificados
--	-------	--	--	--	--

Fonte: Elaboração da autora (2025)

Uma breve revisão dos objetivos de pesquisa declarados pelos trabalhos permite dizer que todos trazem uma análise de fenômenos situados em meio a ou relacionados a mudanças ou transformações estruturais. A maioria das pesquisas também faz menção à ênfase na análise da conduta estratégica dos atores investigados.

Barbosa (2019), por exemplo, busca investigar de que forma os padrões da estruturação orientam a implementação da política de Regulação Assistencial do Sistema Único de Saúde (SUS), na perspectiva da Rede de Atenção à Saúde (RAS). A pesquisa, parte, inclusive, da problemática segundo a qual a implementação da política enquanto prática social não condiz com os mecanismos normativos usualmente adotados. A ação regulatória é considerada uma prática social, essencialmente sustentada mediante a ação humana em interação, envolvendo um conjunto diversificado de atores, embasada por regras – expressas em normas legais, conhecimento técnico e por esquemas interpretativos negociados e comunicados entre os envolvidos, que mobilizam de recursos assistenciais disponíveis no território – distribuídos nos serviços de diferentes complexidades, facilitados ou não de acordo com a capacidade dos agentes.

Daltro (2020) discorre como algumas tecnologias de informação e comunicação mediadas pela internet, como é o caso das mídias sociais, têm alterado profundamente os moldes de relacionamento entre a sociedade e a administração pública e constituído uma nova onda de inovação governamental. O arcabouço teórico escolhido é uma variante da teoria da estruturação giddensiana. A chamada teoria da estruturação adaptativa (TEA), derivada de estudos sobre apropriação tecnológica e suas aplicações na área de sistemas, é utilizada a fim de evidenciar como estruturas das referidas tecnologias avançadas penetram, influenciam e transformam organizações, bem como as interações sociais influenciam e transformam as intenções originais do artefato tecnológico.

A pesquisa de Isidório (2020) teve como objetivo analisar as interações entre alunos pré-adolescentes, por meio das relações mediadas pela estrutura, agência e exercícios de poder no âmbito escolar, sob a perspectiva estruturacionista. Assim, a noção de estruturação é empregada para explicar como alunos e professores, além de influenciados pela estrutura, têm um papel ativo na reprodução e na transformação de seus mundos sociais. A tese relata como a teoria da estruturação pode apresentar uma contribuição às teorias educacionais na medida em que revela

a dinamicidade entre estrutura e agência e oferece *insights* importantes para pensar as interações em sala de aula em função das transformações na sociedade.

Sob a lente da teoria da estruturação (Giddens, 2009), e considerando o avanço regulatório governamental das últimas décadas, a pesquisa de Batista (2020) objetiva compreender de que forma os agentes atuantes em prefeituras vêm agindo e reagindo frente à necessidade de (re)estruturação de suas controladorias, bem como influenciando no corrente processo de institucionalização dos controles em âmbito municipal no estado do Pará. Para tanto, considera as modalidades de significação, dominação e legitimação como subvariáveis da estruturação que se interrelacionam na área organizacional das controladorias, porém não configuram uma dualidade que favoreça a (re)estruturação das mesmas.

Em Abrahim (2020), estudam-se práticas relacionadas ao trabalho de preparação para o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), no âmbito de um centro universitário da rede privada do estado do Pará, tendo como finalidade a análise da conduta estratégica de coordenadores dos cursos de graduação. A autora justifica a escolha do repertório da teoria da estruturação (Giddens, 2009) especialmente por sua atenção a detalhes macrossociológicos, e por sua sensibilidade ao contexto institucional e a abertura à mudança, além de considerar o cotidiano dos atores envolvidos e a possibilidade de imbricamento com outros *streams* da pesquisa organizacional. Ao considerar que o nível micro concilia o contexto macro da realidade inerente a dualidade da estrutura, reitera, assim, que o corpo teórico da estruturação é suficientemente atraente para a aplicação da perspectiva da estratégia como prática (Whittington, 2015).

Conforme exposto, enfim, a teoria da estruturação tem sido referenciada para a análise de fenômenos organizacionais por meio de diferentes abordagens, em pesquisas nacionais (Abrahim, 2020; Batista, 2021; Daltro, 2020; O'Dwyer; Mattos, 2010; O'Dwyer, 2015; Porto, 2015; Quilice, 2022) e internacionais (Sewell, 1992; Pozzebon, 2004; Sandfort; Moulton, 2020). Em síntese, destaca-se a natureza predominantemente qualitativa e interpretativa das pesquisas, com exceção do trabalho de Batista (2020), de natureza quali-quantitativa. Nos trabalhos que fazem alusão às modalidades de estruturação: significação, dominação e legitimação – estas são adotadas como categorias analíticas.

Assim como pontuado em Abrahim (2020), boa parte dessas pesquisas faz alusão ao dilema entre uma abordagem micro e macrossociológica nos aspectos metodológicos e epistemológicos para os respectivos fenômenos investigados. Essa questão, em especial, é abordada no tópico a seguir.

4.6.3 Dinâmicas macroestruturais e agência: o modelo de Sandfort e Moulton (2020)

Em se tratando de pesquisa em políticas públicas, a lógica multinível da governança sugere um quadro abrangente para descrever o contexto no qual a implementação ocorre. No entanto, pesquisas empíricas tendem a destacar as dinâmicas macroestruturais ou as ações microcomportamentais dos indivíduos dentro do sistema (Barzelay; Gallego 2006; Moynihan 2018; Robichau; Lynn, 2009). Na literatura sobre implementação, essa dicotomia tende a ser refletida na tensão entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* (Goggin *et al.*, 1990).

O dilema entre uma abordagem micro e macrosociológica para analisar fenômenos organizacionais – e dos processos que ocorrem no entorno da prestação de serviços quando da implementação de determinada política ou programa – é discutido em Sandfort e Moulton (2020), que propõem um modelo de variáveis de nível intermediário, consideradas como propriedades estruturantes no processo de implementação a nível de rua.

A abordagem apontada por Sandfort e Moulton (2020) sugere a superação da ênfase seletiva em variáveis institucionais da estrutura ou da agência como fatores responsáveis pela condução de mudança e inovação em relação a resultados desejáveis em políticas públicas.

There are important meso-level processes – interactions between agency and structure around the core program technology – that occur at the organizational and service delivery levels of the system (Hill 2003; Knox et al. 2018; Sandfort 2010⁸). To understand these, we must depart from conventional assumptions that essentialize either structure or human agency. Both are important and cannot be understood in isolation. Structures shape how action is directed. But structures attain their significance because of how actors invest in them. And actors, themselves, have agency in the valuation of institutional mechanisms and communication about them. This is the essence of structuration. And it is the recursive dance between institutions and agents that is central to enable system change during policy and program implementation (Sandfort; Moulton, 2020, p. 3).

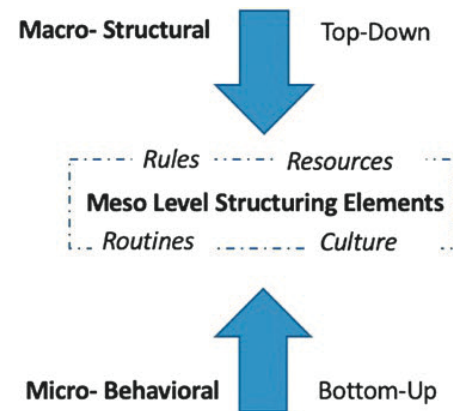
Desse modo, conforme as autoras, o referido processo de estruturação na implementação de políticas públicas ocorre na intersecção entre os níveis macropolítico e microcomportamental, ou seja, em um nível intermediário, através do modo como implementadores trabalham com esses elementos estruturantes, e moldam o seu contexto de atuação, conforme ilustrado na figura a seguir.

⁸ HILL, H. C. Understanding implementation: Street-level Bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory** 13(3): 265–82, 2003.

KNOX, V.; HILL, C.; BERLIN, G. Can evidence-based policy Ameliorate the nation's social problems? **Annals** 678: 166–79, 2018.

SANDFORT, J. R. Human service organizational technology. In.: **Human services as complex organizations**, 2nd ed., ed. Yeheskel Hasenfeld, 269–90. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2010.

Figura 5 - *Meso level dynamics within policy and program implementation*



Fonte: Sandfort e Moulton (2020, p. 4)

Uma lente estruturacionista presume que essas propriedades não devem ser enxergadas como fatores exógenos e relativamente imutáveis, pelo contrário. O quadro F, a seguir, explora a relação de recursividade entre propriedades estruturantes e agência para explicar as diferenças entre concepções das propriedades estruturantes de nível intermediário como “dadas” (exógenas) ou como “moldáveis” (endógenas):

Quadro 3 - Diferentes concepções de elementos estruturantes que moldam a implementação

	Definição	Concepção exógena	Concepção Endógena
Regras	Prescrições aplicadas sobre quais ações são requeridas, proibidas ou permitidas	Burocracia, carga administrativa, contagem de políticas formais.	Transferência da carga administrativa do cidadão para o governo; simplificação de aplicativos, sites; implantação de estímulos comportamentais.
Recursos	<i>Inputs</i> para a sobrevivência de uma organização ou programa	Dependência de recursos; restrições fixas; incerteza ou estabilidade.	“ <i>Resourcing</i> ”; uso de recursos para criação de mudança ou estabilidade em sistemas sociais; aplicação de talentos operantes.
Rotinas	Modelos repetitivos de ação para a coordenação de atividades dos atores no âmbito de uma organização;	Estabilizam organizações; Ferramentas que	Características de performance; escolhas entre repertórios de ações possíveis.

	desenvolvimento de hábitos	habilitam a burocracia de rua para lidar.	
Cultura	Interações tidas como garantidas e profundamente enraizadas da vida cotidiana	Valores coletivos ou quadros que guiam e restringem a ação; Dificuldade de mudança.	Conjunto de ferramentas culturais implantado para apoio à mudança ou manutenção do <i>status quo</i> .

Fonte: Adaptado/traduzido de Sandfort e Moulton (2020, p. 5)

Como apontado por Sewell (1992), regras podem se apresentar como elementos mais superficiais e tangíveis, tais como receitas ou diretrizes legais ou como códigos mais profundamente integrados às práticas do dia a dia, como normas de etiqueta. Nesse modelo, Sandfort e Moulton (2020) conceitualizam regras como elementos do primeiro tipo, mais facilmente observáveis, considerando que esquemas de códigos mais imbricados à ação (e nem sempre conscientes) possam ser explorados na categoria de rotinas ou cultura.

Nesse sentido, no processo de implementação de políticas públicas, as regras corresponderiam à legislação governamental formal, restrições regulamentares e requisitos informalmente impostos por atores governamentais ou não. Na prática, as regras são moldadas e interpretadas pelos agentes dentro de um sistema (Blau 1963; March *et al.* 2000). A agência humana e a curiosidade estão constantemente trabalhando na adaptação das regras que orientam a implementação (Sandfort; Moulton, 2020). Para Grindle (1977), profissionais que constituem a burocracia implementadora de determinado programa ou política não se caracterizam meramente como aplicadores neutros das regras, mas detêm seus próprios interesses na formulação e aplicação destas, podendo, inclusive, constituir alianças ou interações com a elite burocrática.

Também vale mencionar que uma mesma regulamentação pode produzir resultados totalmente diferentes no saldo de implementação de uma política pública em contextos de implementação diversos. O que implica dizer que estas não são determinantes no exercício das práticas dos profissionais que atuam no processo (Arretche, 2001; Lotta, 2010).

De acordo com a teoria da estruturação, os recursos são utilizados pelos agentes para operar o sistema, manter ou aumentar seu poder (Sewell, 1992). No processo de implementação de políticas, a disponibilidade ou carência de insumos influenciam e limitam fortemente as opções para tomada de decisão da burocracia de nível de rua diuturnamente (Ferreira *et al.*, 2020). Conforme já descrito anteriormente, com base na forma em que são colocados à disposição e usufruto dos agentes, são classificados em autoritativos e alocativos (Giddens, 2009).

Quando pessoas aplicam conhecimentos e empreendem esforços na utilização de determinados tipos de recursos, em detrimento de outros, estes se tornam fontes de poder (Sandfort, Moulton, 2020). Dotações semelhantes de recursos frequentemente são utilizadas de formas diferentes, com base na compreensão de sua significância e utilidade pelos agentes (Cyert; March 1963; Gross 2009).

Em outras palavras, os recursos se tornam significativos quando utilizados para modificar relações ou resultados organizacionais. Sandfort e Moulton (2020) sugerem, inclusive, abordar essa propriedade estruturante não como um substantivo, mas como um verbo de ação: “*resourcing*”, referindo-se a uma maneira de conseguir ativos como dinheiro, pessoas, materiais, conhecimentos, e usá-los para promover mudança ou estabilidade no ambiente social (Feldman, 2004).

Como propriedades estruturantes de caráter intangível, o modelo destaca as categorias de rotinas e cultura. Rotinas são derivadas da interpretação de regras formais e desenvolvimento de hábitos, padrões repetitivos de ação coordenada de múltiplos atores. Pode-se dizer que promovem conexão entre as atividades organizacionais e fazem das mesmas, coletivas. Abrangem uma gama de procedimentos organizacionais usuais como contratação, orçamentação, desenho de programas e avaliação de desempenho (Sandfort; Moulton, 2020).

Estudos empíricos já evidenciaram como a burocracia de nível de rua não apenas desenvolve suas próprias rotinas como também desafia rotinas impostas por gestores, à luz do seu próprio discernimento a respeito de como o seu trabalho se relaciona com os *outcomes* de determinada política (Maynard-Moody; Musheno 2000; Lotta 2010). Frequentemente, a agência de burocratas de nível de rua tem sido associada a mecanismos de *coping*, ao invés de à ação estratégica intencionada a moldar a direção de *outcomes* políticos ou programáticos. De fato, profissionais desse nível interpretam e estabelecem rotinas que os possibilitam cumprir suas tarefas e se ajustar a pressões institucionais (Lipsky, 1980).

Rotinas constituem elementos fundantes do processo de aprendizagem e da institucionalização de práticas organizacionais. Não obstante tragam estabilidade, as rotinas organizacionais são regularmente ajustadas pelos atores, visando à melhoria dos resultados. (Sandfort; Moulton, 2020). Essa possibilidade de alterações ou ajustes no decorrer do tempo pressupõe a existência de um repertório coletivo para pensar e agir face a determinados problemas (Gross, 2009).

Por fim, os aspectos referentes à cultura são ainda menos facilmente observáveis e ainda mais enraizados nas interações reconhecidas como naturalizadas do cotidiano. Essa propriedade opera de modo mais informal, e é desenvolvida a partir de crenças e valores compartilhados

pelos membros de uma organização, para modelar o processo de implementação (Morrill 2008; Weber; Dacin 2011). O compartilhamento de valores e crenças corrobora com a percepção de que a agência também pode ser entendida como coletiva, uma vez que tanto a transposição de esquemas culturais quanto a mobilização de recursos são sempre constituídos mediante comunicação com os outros, podendo envolver habilidades de coordenação, persuasão e monitoramento (Sewell, 1992).

Indivíduos e organizações têm capacidade para extrair de uma cultura mais ampla repertórios para perseguir fins desejados. Em outras palavras, pessoas com habilidades sociais ou identidades marcantes podem adquirir determinadas ferramentas culturais (símbolos, histórias, rituais etc.) na intenção de implantá-las dentro de um determinado contexto (Weber; Dacin 2011).

O conhecimento sobre essas ferramentas culturais pode ser acessado e utilizado por agentes para implusionar mudanças no sistema. A cultura organizacional pública normalmente está enraizada numa interação entre responsabilidades de uma política ou programa, meio ambiente e recursos (Sandfort; Moulton, 2020).

Além de obediência à lei, a obediência cultural também está presente no trabalho da burocracia de nível de rua (Maynard-Moody; Musheno, 2022). Nesse sentido, a introdução de novas práticas processuais deve observar os valores compartilhados pela cultura organizacional. Quando os valores evocados pelas práticas são coerentes com as aspirações e os valores compartilhados pela cultura, há maiores chances de essas novas práticas serem rapidamente aceitas e institucionalizadas.

A reformulação do “quebra-cabeça” da implementação pelas lentas da estruturação não apenas oferece *insights* teóricos mais ricos, mas também um gancho pragmático para descrever como os agentes afetam a implementação (Sandfort; Moulton, 2020). Os elementos estruturantes do modelo de Sandfort; Moulton (2020), a partir de então adotados como suporte à análise de dados empíricos permitem um olhar sobre a discricionariedade, em seus aspectos condicionantes elencados anteriormente, e sobre seu relacionamento com tais propriedades estruturantes.

Na seção seguinte, discorre-se sobre as principais implicações metodológicas e epistemológicas do marco teórico adotado nesta tese, bem como demais procedimentos inerentes ao *design* de pesquisa.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção são apresentados os procedimentos metodológicos da tese. Preliminarmente, são discutidas as principais implicações epistemológicas e metodológicas da teoria da estruturação para o caso empírico estudado. Em seguida, são expostas a natureza da pesquisa, considerações sobre o estudo de caso enquanto estratégia metodológica e elementos que caracterizam a política de educação em Pernambuco enquanto caso. Por fim, detalham-se o *design* e as considerações éticas do projeto de pesquisa.

5.1 IMPLICAÇÕES EPISTEMOLÓGICAS E METODOLÓGICAS DA TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO

Anthony Giddens (1938-) é um sociólogo britânico que absorveu influências da fenomenologia e do interacionismo simbólico, da teoria dos jogos de linguagem de Wittgenstein, da dramaturgia de Goffman, do estruturalismo de Lévi-Strauss, do pós-estruturalismo de Derrida e Foucault, além do funcionalismo de Parsons e Merton e de insumos da sociologia clássica de Marx, Weber e Durkheim. Sua obra ganha destaque em torno da teoria da “estruturação”, a qual se debruça sobre a dualidade da estrutura, e por meio da qual o autor observa, de um lado, a ação levada a cabo por atores individuais e, de outro, os impactos da estrutura sobre estes agentes (Domingues, 2001).

Conforme aponta O’Dwyer (2015), a teoria da estruturação é uma teoria social moderna, receptiva de variadas estratégias metodológicas de pesquisa como revisão documental, entrevistas e estudos etnográficos. Rossoni, Guarido Filho e Coraiola (2013) destacam quatro pressupostos ontológicos e epistemológicos do estruturacionismo: (1) a realidade social como construção intersubjetiva, (2) o princípio da dualidade da estrutura, (3) a dupla hermenêutica na pesquisa social e (4) o posicionamento estrutural como primordial para análise da agência.

Do pressuposto de aceitação da realidade como construção intersubjetiva decorre a implicação, para a teoria da estruturação, da virtualidade da estrutura, e de sua reinterpretação pelos atores sociais nos momentos de interação. Tal implicação não considera a visão de qualquer fenômeno social como puramente subjetivo, uma vez que a reprodução de tais práticas ocorre com base em referenciais estruturais compartilhados coletivamente em contextos espaciais e temporais delimitados, o que acaba conferindo certa homogeneidade e regularidade à ação coletiva (Rossoni; Guarido Filho; Coraiola, 2013).

Em relação ao princípio da dualidade da estrutura, já descrito em seção anterior, Giddens (2003) recomenda, para fins de melhor enquadramento metodológico, o recorte analítico, com ênfase na análise da conduta estratégica dos atores ou na análise institucional. A análise da conduta estratégica enfatiza a forma como os atores sociais se apoiam em propriedades estruturais para constituição de relações sociais. Já o foco institucional preocupa-se em demonstrar como propriedades estruturais podem ser cronicamente reproduzidas de sistemas sociais. Esta tese, ao buscar responder objetivos específicos referentes à dimensão da agência e à discricionariedade, tem recorte analítico com ênfase na análise da conduta estratégica, não ignorando a sua relação dual e constitutiva à dimensão institucional.

Sob o pressuposto da dupla hermenêutica, o objeto de estudo das ciências sociais se altera por obra do pesquisador que o estuda. Reside aí uma diferença das teorias produzidas nas ciências da natureza. As teorias sociais não produzem quadros significativos findos em si mesmos, mas intervenções morais na vida social cujas condições da existência buscam esclarecer (Giddens, 1978). Assim, a noção de dupla hermenêutica acaba por atribuir um caráter crítico inerente à teorização na pesquisa social.

Enfim, em relação ao posicionamento estrutural como primordial para análise da agência, considera-se que os sistemas sociais são organizados como práticas sociais regularizadas, e depreende-se que os atores de cuja conduta tais práticas são constituídas estejam estruturalmente posicionados (Giddens, 1989). De modo que os sistemas sejam constituídos no âmbito de continuidade das práticas sociais, suas propriedades estruturais podem ser caracterizadas enquanto relações de posições-prática, que considera posições, papéis e identidades estabelecidas na rede de relações sociais. Identidade esta à qual certo conjunto de sanções normativas é atribuída (Giddens, 1989).

Alguns autores ressaltam a possibilidade de uso da teoria da estruturação como metateoria, caracterizada pelo seu caráter transparadigmático (Rossoni; Guarido Filho; Coraiola, 2013). Para os objetivos desta tese, como já mencionado anteriormente, considera-se a teoria da estruturação como uma lente teórica com implicações metodológicas para o estudo de políticas públicas.

[...] Não existe, é claro, obrigação para quem quer que efetue detalhada pesquisa empírica, num dado cenário localizado, de acolher uma série de noções abstratas que apenas atravancariam o que, caso contrário, poderia ser descrito com economia e em linguagem comum. Os conceitos da teoria da estruturação, como no caso de qualquer perspectiva teórica concorrente, devem ser considerados, para muitos fins de pesquisa, nada mais do que recursos sensibilizadores. Quer dizer, eles podem ser úteis para se refletir sobre problemas de pesquisa e para a interpretação dos resultados de estudos (Giddens, 1984, p. 385).

Assim, partimos dos pressupostos da estruturação enquanto metateoria (Rossoni; Guarido Filho; Coraiola, 2013) para apoiar-nos no modelo de Sandfort; Moulton (2020), adotado como suporte para análise da discricionariedade e da sua relação com as propriedades descritas – regras, recursos, rotinas e cultura – como categorias preliminares de análise, integrantes do *framework* exposto no início da seção 6. Acreditamos que esse caminho ofereça também oportunidade de explicar de forma mais robusta variações nos processos e nos resultados de implementação em contextos diferentes (Sandfort; Moulton, 2020).

Considerando a escola como um exemplo típico de instituição pública e socializadora tradicional (Wilson, 1989; Isidório, 2020; Oliveira; Peixoto, 2021), nesta tese, nos referimos ao sistema educacional como um sistema social complexo, que envolve uma diversidade de atores: alunos, pais de alunos, professores, governos, instituições de ensino públicas e privadas, meios de comunicações, associações profissionais, comunidade etc. (Freitas; Spinola, 2014). Na intenção de captar as nuances do caso da política educacional do estado através da lente estruturacionista e suas implicações metodológicas, foram elaboradas as seguintes perguntas norteadoras, aqui consideradas como inquietações preliminares a serem consideradas na pesquisa: (1) Quais as principais regras e recursos inerentes à política de educação do estado? (2) Que práticas sociais são produzidas e reproduzidas no âmbito da rotina de implementação no nível de rua? (3) Como os agentes implementadores usam a discricionariedade para moldar regras e fazer uso de recursos autoritativos ou alocativos? (4) Em que medida essas propriedades (regras, recursos, rotinas e cultura) são facilitadoras ou restritivas à tomada de decisão, às ações dos agentes e, conseqüentemente, ao desempenho de determinadas escolas?

Acredita-se que possíveis respostas a tais questões irão ajudar a alcançar os objetivos específicos, nas distintas dimensões analíticas da pesquisa, conforme exposto mais adiante, no quadro 4.

5.2 NATUREZA DA PESQUISA

Em relação ao nível de dominância, a natureza desta pesquisa se define por seu caráter qualitativo e, quanto à simultaneidade, por uma abordagem sequencial no emprego de técnicas de coleta e de análise de dados (Creswell, 2003; Johnson; Onwuegbuzie, 2004).

Como ideia fundamental para uma pesquisa de natureza qualitativa, levam-se em conta os significados subjetivos atribuídos pelos participantes investigados em relação ao problema de pesquisa inicialmente exposto (Creswell, 2010; Flick, 2013). Também se assume um viés

epistemológico interpretativista, uma vez que a análise do material empírico se dará mediante interpretação das informações coletadas, as quais não deixarão de estar vinculadas às origens, histórias e entendimento dos sujeitos investigados (Creswell, 2010; Mayring, 2014).

A pesquisa também se caracteriza por seu caráter descritivo-explicativo. Descritiva pois intenciona proporcionar um detalhamento sobre possíveis competências desenvolvidas por estes profissionais, no âmbito de sua discricionariedade (Gil, 2018). Explicativa na medida em que visa identificar condições mais ou menos favoráveis à obtenção de melhores ou piores resultados de desempenho escolar, por meio da comparação de práticas discricionárias dos agentes implementadores a nível de rua. Nesse sentido, apoia-se na comparação como um bom caminho para posterior proposição de teorias de alcance e relevância acadêmica (Freitas; Neto, 2015).

Para tanto, este projeto considera a triangulação de dados e metodológica como uma estratégia pertinente para fortalecer os achados de pesquisa (Jack; Raturi, 2006), cujos métodos e técnicas a serem adotadas encontram-se expostos nas próximas seções.

5.3 MÉTODO DE ESTUDO DE CASO E CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EM PERNAMBUCO

O PPE, implementado formalmente em 2011, se configurou como uma política cujo objetivo consistiu em “assegurar a educação pública de qualidade, com ênfase no regime integral, em todos os níveis, garantindo a equidade da rede escolar, com foco na atuação conjunta com os municípios” (PPA-PE 2020-23, p. 6). Ele esteve inicialmente voltado apenas a escolas de ensino médio, monitoradas por meio de um sistema mensal de metas e painéis de avaliação. A partir de 2015, foram introduzidas as Escolas de Ensino Fundamental Anos Finais (EFAF's), mesma época em que se iniciaram parcerias do governo do estado com alguns municípios.

Mais recentemente, o “Juntos pela Educação”, programa lançado a partir do período de transição governamental (2023), foi formalmente instituído pelo Decreto 54.836, de 2 de junho de 2023, com o objetivo de promover, em regime de colaboração com os municípios, a expansão das redes públicas de educação infantil; a ampliação da oferta de vagas nas escolas de tempo integral; o aperfeiçoamento dos processos de ensino-aprendizagem e a melhoria na qualidade do transporte escolar (Pernambuco, 2023a).

Para o tipo de pergunta de pesquisa que esta pesquisa busca responder – como se configura a discricionariedade de burocratas do nível da rua na implementação da política educacional do estado de Pernambuco? – entende-se a política educacional como um caso único com dimensões de análise integradas (Yin, 2015). O fenômeno a ser investigado constitui-se de distintas dimensões de análise. Compreende-se que uma dimensão micro de análise (nível de agência individual), se encontra inserida em um contexto prático (de gestão por resultados), e é por este contexto afetado (Yin, 2015), tanto em nível organizacional, quanto em nível institucional. Da perspectiva das escolas selecionadas para investigação, a análise desse fenômeno pode, ainda, ser entendida como um estudo de caso coletivo (Stake, 2000).

No quadro a seguir, para cada um dos objetivos específicos de pesquisa, apontam-se as inquietações norteadoras refletidas a partir de pressupostos estruturacionistas e mencionadas ao final do tópico 5.1.1.

Quadro 4 - Objetivos específicos e inquietações norteadoras

Objetivos específicos	Inquietações norteadoras
Descrever os principais mecanismos de regulação e monitoramento da política educacional do estado que condicionam os implementadores em sua agência e tomada de decisão em um contexto de gestão por resultados.	Quais as principais regras e recursos inerentes à política de educação do estado?
Analisar as principais práticas discricionárias formais e informais do trabalho executado por agentes implementadores do nível de rua da política educacional do estado (a saber: professores e diretores escolares).	Que práticas sociais são produzidas e reproduzidas no âmbito da rotina de implementação no nível de rua?
Identificar competências específicas (técnico-administrativas, relacionais, políticas) que tais agentes desenvolvem para lidar com incertezas e ocorrências não previstas nas normas, em particular no que se refere aos momentos de atuação junto ao público que usufrui dos serviços de educação (estudantes).	Como os agentes implementadores usam a discricionariedade para moldar regras e fazer uso de recursos autoritativos ou alocativos?
Analisar comparativamente como a discricionariedade se manifesta entre gestores e professores de escolas com pior ou melhor desempenho.	Em que medida essas propriedades (regras, recursos, rotinas e cultura) são facilitadoras ou restritivas à tomada de decisão, às ações dos agentes e, consequentemente, ao desempenho de determinadas escolas?

Fonte: Autora (2025)

De volta ao objetivo geral de pesquisa ao qual este estudo busca alcançar, é necessário fazer algumas breves considerações sobre o sistema de monitoramento de indicadores previstos em sua política de responsabilização educacional, trabalhados em torno de duas categorias principais: resultados e processo. Os principais indicadores de resultado trabalhados no escopo da legislação de responsabilização educacional do estado (além do IDEB e IDEPE) são as taxas de analfabetismo – mensurado para a população com faixas etárias de 10 a 14, 15 a 19 e acima de 20 anos, respectivamente; taxas de matrícula – relativa ao número de alunos matriculados; taxa de abandono escolar – relativa ao número de vagas ociosas, por nível de escola; e taxa de distorção idade-série da rede – mensurada para alunos dos anos iniciais e finais da etapa do ensino fundamental e para a etapa do ensino médio (Pernambuco, 2014).

Já nos indicadores de processo, são avaliados fatores referentes ao Corpo Docente – como quantidade de professores (total e em contrato temporário); percentual de docentes com graduação *latu sensu* e *strictu sensu*; remuneração média; Programas de capacitação – desenvolvidos para professores da rede ou realizados em parceria com as iniciativas privada e pública; Tempo de estudo – referente aos anos de estudo da população; Índice de Aprovação/Reprovação em razão do rendimento escolar; e Infraestrutura das escolas – dados relativos ao número total de escolas, número de escolas com necessidade de recuperação física de acordo com os padrões básicos constitutivos, indicação de escolas com laboratório de informática, biblioteca e quadras poliesportivas cobertas e descobertas (Pernambuco, 2014).

É importante mencionar que os resultados de desempenho escolar obtidos em decorrência do sistema de monitoramento de indicadores do PPE o legitimaram como uma política de razoável reconhecimento nacional e internacional, o que possibilita considerá-lo como uma espécie de caso decisivo (Yin, 2015) na medida em que satisfaz condições elegíveis para se analisar as práticas discricionárias do nível de rua da implementação de uma política inserida em um contexto de gestão por resultados. Ainda nesse sentido, pode ser considerado um caso instrumental (Stake, 2000), na medida em que possibilite, além de aprender sobre o fenômeno em questão, tecer considerações para melhor compreensão de tais práticas em outros contextos educacionais semelhantes.

A primazia por qualidade inferencial na escolha de um estudo de caso como *design* metodológico de pesquisa reside na consideração de quais casos particulares são necessários para a devida composição de tal desenho. De acordo com Rezende (2022), particulares estão diretamente vinculados à combinação de elementos fundamentais para a produção do conhecimento e não ocorrem de maneira aleatória.

Nesse sentido, esta pesquisa ressalta três elementos na composição do *design* do estudo de caso em questão, a saber: (1) contingência, (2) substância, (3) teoria. Pelo critério da contingência, pressupõe-se que não seja possível fazer uma boa análise de casos - com inferências críveis - desconsiderando as contingências (espaciais, temporais, políticas etc.). Convém reconhecer que a análise do processo de implementação de políticas públicas está sujeita a uma série de contingências, as quais não devem ser subestimadas pelo pesquisador no processo de investigação (Rezende, 2022). No caso da política educacional do estado de Pernambuco, boa parte dessas contingências seria manifesta pelas transformações inerentes ao período de transição governamental, pela estrutura refletida em torno das capacidades estatais em seus níveis institucional e organizacional, pelo contexto de gestão por resultados em que está inserida, e, em última instância, pelas vicissitudes do processo de implementação no âmbito das escolas abrangidas por diferentes Gerências Regionais de Educação (GRE's) em suas respectivas jurisdições.

A figura a seguir ilustra a localização das GRE's por regiões de desenvolvimento do estado.

Figura 6 - Mapa das GRE's por regiões de desenvolvimento de Pernambuco



Fonte: SEE-PE (2024d).

Além de orientar as comunidades escolares e as prefeituras na elaboração, acompanhamento e avaliação de planos e projetos educacionais, cabe às GRE's exercer ações de supervisão técnica, orientação normativa e de articulação e integração, além de aplicar as

normas de administração de pessoal, organizar o funcionamento da inspeção de escolas, coordenar e promover a produção de dados e informações educacionais na sua jurisdição (SEE-PE, 2024d).

A substância do caso se refere ao conjunto de problemas ou questões de pesquisa considerados como relevantes para um determinado campo do conhecimento (Rezende, 2022). Tais questões foram expostas na forma de inquietações norteadoras, e relacionadas a cada um dos objetivos específicos da pesquisa no quadro 4. Neste estudo estão sendo considerados conhecimentos produzidos no campo de pesquisa em políticas públicas, gestão pública, administração etc.

Quanto ao estoque de possibilidades teóricas utilizadas na construção de explicações relevantes para o problema em foco (Rezende, 2022), ressalta-se a escolha da teoria da estruturação, bem como todo o aporte teórico sobre burocracia de nível de rua, capacidades estatais no processo de implementação de políticas públicas, discricionariedade e seus elementos condicionantes.

5.4 *DESIGN* DA PESQUISA

O *design* da pesquisa, referente aos procedimentos técnicos previstos para coleta e para análise de dados (Gil, 2018), foi, a princípio, estruturado em torno de três etapas sequenciais. Uma primeira etapa de pesquisa foi constituída com a finalidade de descrever a política educacional do estado em seu âmbito legal, por meio de análise de dados secundários. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental, recorrendo-se à literatura “cinzenta” (Flick, 2013), mediante consulta de informações obtidas em portais institucionais e planos de governo, relatórios técnicos e legislação específica referentes à política de responsabilização educacional do estado.

Esse conjunto de materiais trouxe contribuições importantes para o estudo de caso (Godoy, 2010) e foi analisado mediante análise qualitativa documental, objetivando a descrição do conteúdo do *corpus* selecionado e sua posterior referenciação (Bardin, 2016). O roteiro de análise documental planejado para esta etapa encontra-se detalhado no Apêndice A.

Uma segunda etapa de investigação esteve dedicada à coleta de informações primárias, mediante pesquisa empírica com os sujeitos selecionados de forma intencional. Para tanto, a principal técnica de coleta de dados foi a entrevista semiestruturada, realizada majoritariamente *in loco*, com os principais implementadores de nível de rua da política educacional do estado: professores e diretores escolares.

Os professores são um exemplo típico de burocratas de rua, já que operam na ponta do sistema e entram em contato direto com os usuários do serviço de educação da rede (Oliveira; Peixoto, 2021; Guimarães; Bernardo; Borde, 2022). São eles os principais agentes que possuem ou reforçam expectativas quanto ao comportamento adequado de estudantes no ambiente escolar, nas interações com os pares e com outros professores em outras interações. Os diretores de escola, por sua vez, são os primeiros responsáveis diretos pelo desempenho das escolas, e os principais mediadores entre tudo o que acontece no nível escolar e a política planejada a nível institucional.

Considerando que o *design* deste estudo de caso poderia tirar maior vantagem de instrumentos já desenvolvidos e de codificação preconcebida em esquemas (Stake, 2000), foram recuperados os aspectos elencados no quadro 1 como base para elaboração de tópicos (Godoy, 2010) do roteiro de entrevistas constante no Apêndice B.

Conforme esclarecido na seção de justificativa, e considerando como pressuposta a associação entre discricionariedade e resultados do processo de implementação, para a seleção dos sujeitos, foram considerados os critérios de tipicidade das escolas (profissionais provenientes de escolas com maior e menor IDEB do estado) e conveniência (acesso e disponibilidade dos entrevistados).

Os índices do IDEB observados para seleção das escolas foram extraídos entre jan./2023 e fev./2023, do Inep Data do Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira – INEP/MEC, o qual utiliza o padrão *Business Intelligence* (BI) para governança de uma variedade de dados. Dados complementares - referentes às GRE's correspondentes às escolas – foram extraídos do site da Secretaria de Educação e Esportes (SEE) do estado de Pernambuco. Desse modo, preliminarmente, foram filtradas as escolas da rede pública de dependência administrativa estadual, resultando em uma base geral de 685 escolas.

Conforme já mencionado anteriormente, o IDEB é um indicador adotado em âmbito nacional, calculado a cada dois anos, sendo que os resultados de cada ano de referência são normalmente publicitados no ano subsequente. Para o recorte feito no projeto de pesquisa do qual esta tese é parte integrante, optou-se por adotar como referência o IDEB relativo ao ano calendário de 2019, último índice anterior ao período pandêmico.

Tal escolha justificou-se pela intenção de evitar vieses provenientes de dados referentes a um período que agravou condições de desigualdades em contexto escolar e que, dessa forma, não poderiam ser lidos sem considerar tais condições (fora do escopo do projeto) caso do IDEB referente ao ano calendário 2021 (MEC, 2022a; Riveira, 2022).

Outro ponto que reforçou essa justificativa refere-se ao percentual de escolas que performaram o indicador em cada edição, quantitativo que também caiu no período de pandemia – de 622 escolas (90,80%) em 2019 para 616 entidades (89,93%) do total) em 2021. Segundo recomendações do próprio Conselho Nacional de Educação (CNE), comparações relativas a um período em que parte das redes de ensino adotou a aprovação automática e que o percentual de estudantes participantes da prova do SAEB foi muito mais baixo em certos estados deveriam ser evitadas, já que ofereceriam dados estatisticamente pouco confiáveis (Tenente, 2022).

Do total de 622 escolas com registro de IDEB 2019, foram selecionados o primeiro e o décimo decil, a fim de obter listagens com as escolas de pior resultado (primeiro decil) e melhor resultado (décimo decil). Para o cálculo dos decis foram feitos alguns ajustes, considerando ao final apenas valores inteiros e não de ponto flutuante, pela unidade de análise serem as entidades de ensino. Esses ajustes, que representam o acréscimo no quantitativo dos 10% das entidades que performaram o IDEB, foram realizados a partir da inclusão das escolas que apresentaram empate (mesma nota IDEB mesmo após atingir o quantitativo dos 10%), Tais escolas foram tratadas com equivalência na categorização e foram inseridas às bases, conforme exposto na Tabela 2:

Tabela 2 - Número de escolas públicas estaduais de PE analisadas

Item analisado	Ano-2019
Escolas totais	685
Escolas com IDEB	622
10% do Total de Escolas com IDEB	62
Ajustes do 1º decil (Notas mais baixas)	63
Ajuste 10º decil (Notas mais altas)	74
Escolas sem IDEB ⁹	63

Fonte: Elaborado pelos autores¹⁰ (2023) / Adaptado de INEP/MEC (2023)

⁹ As escolas que não performaram IDEB para o respectivo período correspondem, de acordo com informações disponíveis no site do Inep/MEC, a casos de escolas exclusivamente da Educação Profissional, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial ou Ensino Médio Normal/Magistério; escolas públicas que não realizaram SAEB por terem menos de 10 alunos matriculados nas etapas avaliadas. No caso do Ensino Médio tradicional e integrado, referem-se ao 3º e 4º anos, não sendo elencadas turmas de padrão multisseriado ou de correção de fluxo. Também estão incluídas escolas que realizaram a prova SAEB, entretanto não informaram o quantitativo de aprovados, fator impeditivo para o cálculo da taxa de aprovação que é um dos critérios para o cálculo do *score* IDEB. E entidades as quais o quantitativo de alunos participantes da prova SAEB não atingiu 80% dos matriculados na etapa avaliada (Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017 / Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019 / Portaria nº 250, de 5 de julho de 2021).” (BRASIL, 2017; 2019; 2021).

¹⁰ A referida base de dados e as respectivas tabelas com apresentação dos índices das escolas mencionadas são parte integrante de projeto guarda-chuva de pesquisa intitulado “Políticas públicas educacionais em Pernambuco: da implementação ao resultado”, do qual a autora é parte integrante.

Seguindo o critério de homogeneidade externa e heterogeneidade interna para a seleção dos casos (Ragin, 2008), optou-se por elencar as escolas dos referidos decis de acordo com suas respectivas GRE's para, a partir de então, planejar a coleta de dados em campo. A tabela completa com as 137 escolas elencadas por GRE e seus respectivos índices e decis (1º ou 10º) correspondentes encontra-se exposta no Apêndice C. A sumarização do quantitativo de escolas por GRE pode ser observada conforme tabela 3. Os percentuais em relação ao total de escolas em cada decil (63 e 74) foram aproximados até a primeira casa decimal.

Tabela 3 - Quantitativo de escolas por GRE em cada decil

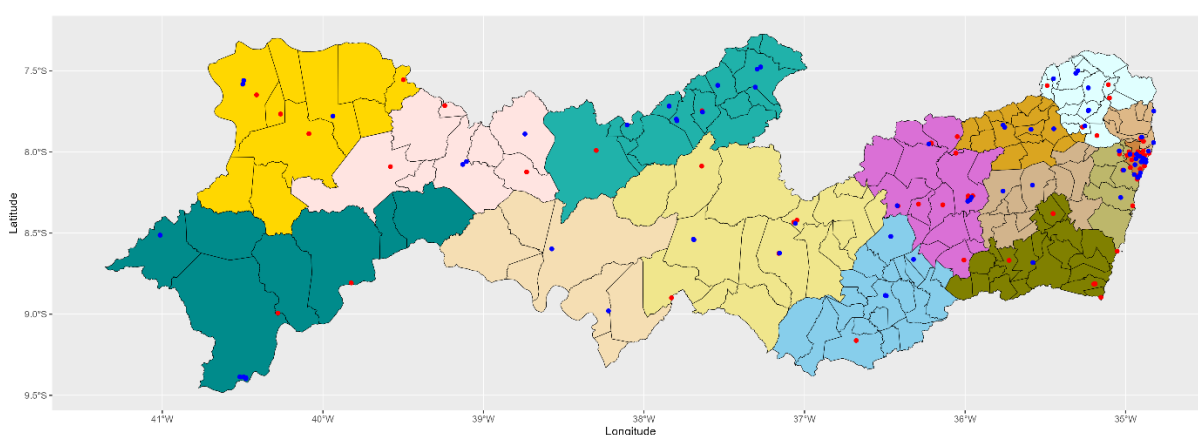
GRE	Total	1º decil (Pior resultado)	Percentual Pior resultado	10º decil (Melhor resultado)	Percentual Melhor resultado
Agreste Centro Norte	17	12	19%	5	6,7%
Agreste Meridional	5	1	1,5%	4	5,4%
Mata Centro	2	0	0%	2	2,7%
Mata Norte	12	5	7,9%	7	9,4%
Mata Sul	7	6	9,5%	1	1,3%
Metropolitana Norte	9	5	7,9%	4	5,4%
Metropolitana Sul	15	8	12,7%	7	9,4%
Recife Norte	15	7	11,1%	9	12,2%
Recife Sul	8	3	4,8%	5	6,7%
Sertão Central	6	3	4,8%	3	4%
Sertão do Alto Pajeú	11	2	3,2%	9	12,2%
Sertão do Araripe	7	4	6,3%	3	4%
Sertão do Médio São Francisco	7	2	3,2%	5	6,7%
Sertão do Moxotó-Ipanema	9	5	7,9%	4	5,4%
Sertão do Submédio São Francisco	2	0	0%	2	2,7%
Vale do Capibaribe	4	0	0%	4	5,4%

Fonte: Fonte: Elaborado pelos autores/ Adaptado de INEP/MEC (2023)

Com base na tabela acima, uma avaliação preliminar sobre o desempenho educacional das escolas selecionadas aponta para uma concentração de escolas com mais alto IDEB na região do Sertão do Alto Pajeú. Olhando para o interior do estado, nota-se uma concentração de escolas com mais baixo IDEB na região do Agreste Centro Norte. Percebe-se, ainda, que nas áreas correspondentes à região metropolitana sul e ao Recife Norte, há tanto escolas de alto e baixo IDEB.

Tais observações podem ser melhor ilustradas pela figura 7.

Figura 7 - Distribuição das escolas por GRE em Pernambuco – IDEB 2019



Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

A figura retrata, no mapa das GRE's do estado, a distribuição de escolas por incidência do IDEB 2019, apresentando pontos de coloração vermelha para as escolas que pior performaram e coloração azul para as que melhor performaram. Dessa maneira, o campo para a coleta de dados empíricos ficou definido em torno de 2 *clusters* de pesquisa, sendo um deles constituído por escolas com piores índices, na GRE Agreste Centro Norte, e outro por escolas de melhores índices, na GRE Sertão do Alto Pajeú.

Em virtude do necessário recorte metodológico para realização de entrevistas e com base nos critérios de tipicidade e acessibilidade descritos, foram inicialmente selecionadas 3 escolas em cada um dos *clusters*. Na GRE Sertão do Alto Pajeú, o acesso às escolas foi facilitado mediante contato com o Gerente Regional de Educação, o qual indicou a visita a uma escola adicional nesse grupo, em razão de premiações que a destacaram no cenário educacional da GRE. Na GRE Agreste Centro Norte, o acesso às escolas se deu mediante contato inicial com alguns professores da rede de contatos da autora.

Ao todo, foram visitadas 7 escolas de ensino médio ou médio/técnico integrado, incluindo ETE's, Escolas Regulares e de Referência de dependência administrativa estadual em

ambos os *clusters*. Após o contato com os respectivos diretores escolares de cada unidade, o acesso aos demais profissionais participantes (professores e outros membros da burocracia de nível de rua escolar) se deu mediante indicação dos próprios entrevistados, com base na técnica de *snowball*.

Após qualificação do projeto de pesquisa, foi realizada uma entrevista piloto em uma escola pertencente à GRE Agreste Centro Norte, em 16.12.2023. A referida escola foi selecionada em virtude de apresentar um indicador alto em comparação com a média dos resultados apresentados pela GRE em questão, e da disponibilidade do participante para testagem do roteiro preliminar.

O participante entrevistado foi um educador de apoio da escola, atuante há bastante tempo como professor na rede de educação estadual. A entrevista foi gravada com o consentimento do entrevistado, e teve duração aproximada de 1 hora e 30 minutos. O contato inicial com o entrevistado se deu pelo *whatsapp* e a entrevista foi realizada *in loco*. Não houve dificuldades para acesso à escola, cujo ambiente se apresentou como um espaço relativamente grande e tranquilo. A partir da tomada de notas decorrentes da entrevista e observação neste piloto, da análise de dados secundários e das alterações demandadas em processo de qualificação da tese, foram feitos os ajustes necessários no roteiro de entrevistas (Apêndice B) preliminarmente à ida definitiva ao campo.

A primeira inserção definitiva ao campo se deu no início de março de 2024, com entrevistas realizadas *in loco* em escolas de 4 municípios distintos da GRE Sertão do Alto Pajeú. Uma segunda imersão foi realizada do final de março ao início de abril de 2024, em 2 municípios da GRE Agreste Centro Norte, com entrevistas realizadas *in loco* e duas entrevistas realizadas com o uso da ferramenta *google meet*, tendo em vista as preferências de disponibilidade dos participantes. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas.

Um acervo de fotos também foi construído ao longo das idas às escolas. Algumas dessas fotos foram utilizadas como recursos ilustrativos ao longo da análise documental. Adicionalmente às entrevistas e fotos, foi realizada observação *in loco* com tomada de notas de campo.

O quadro a seguir explicita o número de participantes por GRE e suas respectivas funções no momento de realização da pesquisa, bem como o tipo de vínculo profissional – se servidor(a) efetivo(a) ou contratado(a) por tempo determinado. É válido pontuar que, na primeira inserção definitiva no campo, algumas entrevistas com docentes e gestores foram obtidas na forma de *focus group*, em virtude da disponibilidade destes de concessão de tempo para os relatos, resultando em um quantitativo superior no primeiro grupo.

Tabela 4 - Caracterização dos dados primários

GRE	Função	Quantidade	Tipo de vínculo
Sertão do Alto Pajeú (4 Escolas)	Gestor(a) escolar	3	Efetivo
	Vice-gestor(a) escolar	1	Efetivo
	Analista em gestão educacional	1	Efetivo
	Coordenador(a) de polo	1	Contrato por Tempo Determinado
	Professores(as)	9	Efetivo (7); Contrato por Tempo Determinado (2)
Agreste Centro Norte (3 Escolas)	Gestor(a) escolar	2	Efetivo
	Gestor(a) escolar pró-tempore	1	Efetivo
	Educador(a) de apoio	1	Efetivo
	Professores(as)	6	Efetivo (4); Contrato por Tempo Derminado (2)
Total de participantes		25	

Elaborado pela autora (2025).

As dimensões de codificação e organização do *corpus* estão exibidas no Apêndice D. A sigla de cada escola e o nome da cidade foram omitidos da descrição para preservação da identidade dos participantes.

Para efetivação da terceira etapa de pesquisa – análise do material empírico – foi realizada uma análise temática do conteúdo das entrevistas, adotando como critério de categorização o aspecto semântico. Conforme Sampaio e Lycarião (2021), o uso da análise de conteúdo nos estudos de políticas públicas tem se mostrado relevante pela geração de dados e interpretações com potencial de síntese, comparações ou testes de hipóteses a partir de diferentes tipos de textos. Ao adotar um enfoque qualitativo, a principal contribuição da categorização é a de apresentar uma síntese da diversidade de interpretações e unidades semânticas identificadas nos textos analisados.

Como unidade amostral foram utilizados apenas os conteúdos transcritos das entrevistas, sendo os conteúdos das notas de campo utilizados para subsidiar a contextualização. As unidades de análise foram os parágrafos de cada uma das respostas às perguntas do roteiro, conforme a organização do conteúdo transcrito (Bardin, 2016).

O processo seguiu as etapas de (1) pré-análise, (2) codificação, (3) categorização e (4) inferência e interpretação dos dados (Bardin, 2016; Lima; Manini, 2016). Na pré-análise, procedeu-se à leitura flutuante do material e identificação de índices qualitativos de concordância das falas. A categorização do material ocorreu de forma híbrida (Dellagnelo; Silva, 2005): um referencial de codificação foi definido com base nas categorias preliminares de pesquisa – mencionadas no tópico 5.1.1, e resgatadas no *framework* de análise apresentado no início da seção 6 – agrupando-se, posteriormente, subcategorias que emergiram das respostas dos participantes ao longo da análise.

A definição de categorias preliminares com embasamento teórico e a incorporação de subcategorias emergentes seguiu as recomendações de Mayring (2014) para atribuição dedutiva e formação indutiva de categorias, respectivamente. Uma diretriz de codificação foi elaborada e está disponível no Apêndice E. Por fim, a etapa de inferência e interpretação foi realizada em diálogo com o referencial teórico apresentado, atendendo aos preceitos de sumarização, explicação e estruturação dos dados analisados (Mayring, 2014).

Enfim, para este projeto de tese, a triangulação de diferentes fontes de dados e metodológica (Denzin, 1978) apresentou vantagens ligadas a duas questões importantes. A primeira, referente à capacidade de beneficiar diferentes frentes e objetivos específicos de pesquisa (Jogulu; Pansiri, 2011). A segunda, relativa à busca por qualidade analítica, numa espécie de analogia didática aos critérios de viabilidade e confiabilidade nos procedimentos de pesquisa (Paiva; Leão; Mello, 2011).

O quadro 5, a seguir, resume a estratégia metodológica planejada para o atingimento de cada um dos objetivos específicos inicialmente expostos.

Quadro 5 - *Design* da pesquisa para alcance dos objetivos específicos

Objetivos específicos	Tipo de dado	Técnicas de coleta	Técnica de análise
Descrever os principais mecanismos de regulação e monitoramento da política educacional do estado que condicionam os implementadores em sua agência e tomada de decisão em um contexto de gestão por resultados.	Secundários ¹¹	Pesquisa Bibliográfica e documental	Análise qualitativa documental
Analisar as principais práticas discricionárias formais e informais do trabalho executado por agentes implementadores da política educacional	Primários	Entrevistas semiestruturadas	Análise categorial

¹¹ Fotografias produzidas no campo foram inseridas nesta seção como recurso ilustrativo.

do estado (professores e diretores escolares).		Observação com notas de campo	temática de conteúdo
Identificar competências específicas (técnico-administrativas, relacionais, políticas) que tais agentes desenvolvem para lidar com incertezas e ocorrências não previstas nas normas, em particular no que se refere aos momentos de atuação junto ao público que usufrui dos serviços de educação (estudantes).	Primários	Entrevistas semiestruturadas Observação com notas de campo	Análise categorial temática de conteúdo
Analisar comparativamente como a discricionariedade se manifesta entre gestores e professores de escolas com pior ou melhor desempenho.	Primários e secundários	Pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas	Análise qualitativa documental; Análise temática de conteúdo.

Fonte: Autora (2025)

5.5 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS DA PESQUISA

Considerando as implicações éticas relacionadas ao problema de pesquisa, algumas medidas foram tomadas preliminarmente à ida a campo e ao longo do processo de análise de dados. Tais medidas observaram alguns princípios norteadores para uma pesquisa social eticamente aceitável – (1) não prejuízo – evitar provocar danos de qualquer natureza aos participantes; (2) beneficência – produzir alguns benefícios públicos identificáveis ao invés do mero benefício ao pesquisador; (3) autonomia ou autodeterminação – respeito às decisões e os valores dos participantes e (4) justiça – todos devem ser tratados igualmente (Murphy e Dingwall, 2001, *apud* Flick (2013)).

Para que a identidade dos participantes das entrevistas fosse resguardada, optamos por preservar a identidade das escolas, mencionando apenas as GRE's às quais estas são vinculadas. Todos os depoimentos citados foram devidamente referenciados de forma anônima no trabalho, sem utilizar iniciais ou quaisquer outras indicações que pudessem identificar os participantes, de forma que cada entrevistado foi identificado meramente como “Diretor/Professor X de uma escola estadual da GRE Y”. Todos os depoimentos foram gravados com o consentimento dos entrevistados.

Foram observadas a Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) 510/2016, e as normas aplicáveis a pesquisas na área de ciências humanas e sociais envolvendo utilização de dados diretamente obtidos com participantes ou informações identificáveis com potencial implicação de riscos maiores que os já existentes na vida cotidiana. Ficou dispensado o registro e avaliação do projeto por Comitê de Ética em Pesquisa ou Comissão Nacional de Ética em

Pesquisa via sistema CEP/CONEP, tendo em vista o enquadramento da tese como pesquisa de opinião pública com participantes não identificados, bem como pesquisa que utiliza informações de domínio público, visando ao aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional, mantendo a confidencialidade dos participantes.

Ainda em observância aos princípios inicialmente mencionados e aos demais princípios éticos elencados pela Resolução CNS 510/2016, um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e um Termo de Compromisso de Divulgação dos Dados foram disponibilizados aos participantes, e os modelos encontram-se nos Apêndices G e H, respectivamente.

6 ANÁLISE DE RESULTADOS

Nesta seção, são tecidas as considerações decorrentes das etapas previstas para consolidação da pesquisa e atendimento dos objetivos propostos.

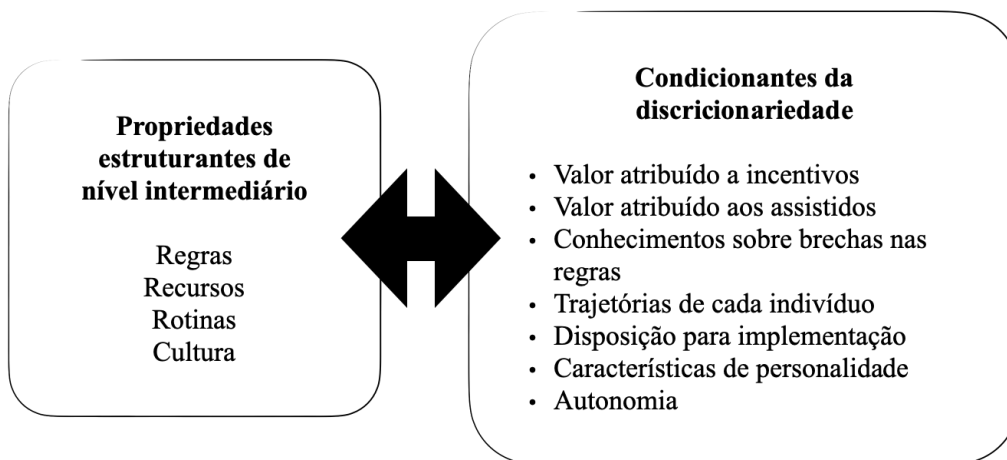
A fim de elucidar o *framework* final utilizado para a análise de dados que sustentam a presente seção, recuperamos elementos importantes de quadros apresentados em tópicos anteriores. No Quadro 1 (p. 51), foram elencados os principais elementos condicionantes de discricionariedade identificados no referencial teórico, os quais serviram como base para pensar sobre os tópicos do roteiro de entrevistas (Apêndice B). São estes elementos que, de alguma forma, estimulam, direcionam ou condicionam a ação discricionária, especialmente dos profissionais atuantes no nível de rua.

No Quadro 3 (p. 78-79), foram explicitadas propriedades estruturantes que moldam o processo de implementação em um nível intermediário: regras, recursos, rotinas e cultura. Conforme já pontuado, tais propriedades, descritas por Sandfort e Moulton (2020), permitem lançar um olhar estruturacionista para o processo de implementação, considerando como os agentes no nível de rua a afetam. Estes elementos constituíram as categorias preliminares na análise qualitativa de conteúdo das entrevistas.

Conforme já pontuado na seção de procedimentos metodológicos, este processo seguiu um critério de categorização híbrida (Dellagnelo; Silva, 2005), incorporando ao referencial de categorias preliminares e definidas com base em literatura, subcategorias que emergiram indutivamente das respostas dos participantes (Mayring, 2014).

Feitas tais considerações, o modelo de análise apresentado a seguir (Figura 8) busca sintetizar esses elementos, permitindo um olhar para a discricionariedade – em termos de seus aspectos condicionantes – e relacionando-a com as propriedades estruturantes de nível intermediário descritas no âmbito da implementação da política pública.

Figura 8 - *Framework* de análise dos dados empíricos



Fonte: Elaboração da autora (2025).

Para tanto, a análise da interação entre ambos os conjuntos de elementos se deu tomando como base as questões norteadoras - também anteriormente apresentadas no Quadro 4 (p. 86):

- (1) Quais as principais regras e recursos inerentes à política de educação do estado?
- (2) Que práticas sociais são produzidas e reproduzidas no âmbito da rotina de implementação no nível de rua?

(3) Como os agentes implementadores usam a discricionariedade para moldar regras e fazer uso de recursos autoritativos ou alocativos?

(4) Em que medida essas propriedades (regras, recursos, rotinas e cultura) são facilitadoras ou restritivas à tomada de decisão, às ações dos agentes e, consequentemente, ao desempenho de determinadas escolas?

São tais inquietações, pensadas como centrais à análise tanto dos dados secundários quanto empíricos, que intitulam os tópicos subsequentes da presente seção.

Valendo-se de dados secundários, a primeira etapa de análise discorreu, portanto, sobre as principais regras e recursos inerentes à implementação da política pública. Um roteiro de análise documental (Apêndice A) foi utilizado como suporte para exploração e descrição do *corpus* em questão.

O quadro apresentado adiante traz uma síntese dos documentos analisados, suas respectivas ementas e classificação por tipo, dos mais recentes aos mais antigos.

Quadro 6 - Síntese de documentos da análise de dados secundários

Título	Tipo	Ano	Ementa	Acesso
Plano Plurianual 2024-2027	Plano de governo	2024	Dispõe, com base na Lei n. 18.426, de 22 de dezembro de 2023, sobre o Plano Plurianual do Estado e estratégias de governo para o período 2024-2027.	https://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/PPPA-2024-2027.pdf
Dia Internacional da Educação: Pernambuco comemora avanços	Matéria online	2024	Discorre sobre os investimentos feitos pela gestão governamental na educação e desempenho dos índices educacionais do estado.	https://portal.educacao.pe.gov.br/dia-internacional-da-educacao-pernambuco-comemora-avancos/
Panorama da Educação Básica: Estados - Pernambuco	Relatório	2023	Apresenta dados gráficos relativos à evolução histórica do IDEB em Pernambuco e dados comparativos aos demais estados brasileiros, de 2005 a 2021.	https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/01/panorama-pernambuco-2023.pdf
Governo de Pernambuco libera mais de R\$ 100 milhões do Investe Escola para preparação do ano letivo 2024	Matéria online	2023	Discorre sobre os repasses de recursos financeiros realizados pelo governo no âmbito do Piepe.	https://www.pe.gov.br/noticias/educacao/2023/12/29/governo-de-pernambuco-libera-mais-de-r-100-milhoes-do-investe-escola-para-preparacao-do-ano-letivo-2024/
Juntos pela Educação: Regime de colaboração	Cartilha	2023	Discorre sobre a implementação do Programa Juntos pela Educação e estratégias a serem utilizadas para adesão de municípios ao programa.	https://portal.educacao.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/JUNTOS_PELA_EDUCACAO.pdf
Tabelas salariais vigentes	Planilha	2023	Planilhas de cargos e salários das carreiras docentes e outras carreiras de educação da rede estadual, com base na Lei complementar Nº 519/2023 e na Lei Complementar Nº 484/2022.	https://sintepe.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Sintepe-Tabela-Salariais-Vigentes-03-2024.pdf
Lei complementar Nº 519/2023	Lei	2023	Fixa os novos valores nominais de vencimento base para os cargos públicos que indica.	Publicação feita no DOE – Poder Executivo, em 01/07/2023, na página 4, coluna 1
Investe Escola: Tutorial para execução dos recursos do	Cartilha	2023	Dispõe sobre as orientações quanto a gestão dos recursos do programa, em cumprimento	https://portal.educacao.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/TUTORIAL-PARA-

Programa Investe Escola Pernambuco			ao disposto na Lei Nº 17.487, de 25 de novembro de 2021.	EXECUCAO-DOS-RECURSOS-2023-com-PAF-em-anexo-15.12.23.pdf
Decreto executivo Nº 54.836, de 2 de junho de 2023	Decreto	2023	Institui o Programa Juntos pela Educação	Publicação feita no DOE – Poder Executivo, em 03/06/2023, na página 3, coluna 2
Nota informativa do IDEB 2021	Nota informativa	2022	Discorre sobre o cálculo e sobre a correta interpretação dos resultados alcançados na edição do IDEB de 2021.	https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2021/nota_informativa_ideb_2021.pdf
Lei Ordinária nº 17.857/2022	Lei	2022	Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco	Publicação feita no DOE – Poder Executivo, em 28/06/2022, na página 4, coluna 1
Lei Ordinária nº 17.488, de 25 de novembro de 2021	Lei	2021	Institui o Programa Investe Escola Pernambuco.	Publicação feita no DOE – Poder Executivo, em 26/11/2021, na página 3, coluna 1
Lei Ordinária nº 16.853, de 3 de abril de 2020	Lei	2020	Modifica a Lei nº 13.273, de 5 de julho 2007, que estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco, de autoria do Deputado Sílvio Costa Filho, para estabelecer prazo de apresentação dos indicadores educacionais do Estado, bem como para ampliar a participação da sociedade na reunião extraordinária de esclarecimentos.	Publicação feita no DOE – Poder Legislativo, em 04/04/2020, na página 4, coluna 2
IDEB 2019: A qualidade da educação básica - Pernambuco	Relatório	2020	Apresenta dados gráficos relativos à evolução histórica do IDEB em Pernambuco e dados comparativos aos demais estados brasileiros, de 2005 a 2019.	https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/567.pdf?444958685
Lei Ordinária nº 15.362, de 2 de setembro de 2014.	Lei	2014	Introduz alterações na Lei nº 13.273, de 5 de julho 2007 – Lei de Responsabilidade Educacional, que estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional	Publicação feita no DOE – Poder Legislativo, em 03/09/2014, na página 3, coluna 3

			do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.	
Lei Ordinária nº 14.514/2011	Lei	2011	Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que instituiu o Bônus de Desempenho Educacional. BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco.	Publicação feita no DOE – Poder Executivo, em 08/12/2011, na página 18, coluna 1
Lei Ordinária nº 13.486/2008	Lei	2008	Institui o Bônus de Desempenho Educacional-BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.	Publicação feita no DOE – Poder Executivo, em 02/07/2008, na página 6, coluna 2
Lei Ordinária nº 13.273, de 5 de julho de 2007.	Lei	2007	Estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco.	Publicação feita no DOE – Poder Legislativo, em 06/07/2007, na página 2, coluna 1

Elaboração da autora (2025)

6.1 QUAIS PRINCIPAIS REGRAS E RECURSOS INERENTES À POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO?

Em 2006, a criação do Programa de Modernização da Gestão e do Planejamento de Pernambuco (PNAGE-PE), alinhado a diretrizes nacionais de modernização e desburocratização e à lógica de racionalidade financeira e de abertura ao capital financeiro internacional¹² (Souza; Faria, 2004), orientaria a instituição, em 2007, do Programa de Modernização da Gestão Pública (PMGP), direcionado à modernização gerencial da administração pública do estado (Oliveira, 2020). Alinhado a esse programa, no ano de 2008, era instituído o PMGP-Metas para a Educação (PMGP-ME), instrumento que traria profundas modificações na escola enquanto instituição social, em decorrência da consolidação do modelo gerencial na gestão por resultados e na avaliação de desempenho dos atores no processo de implementação de políticas educacionais (Oliveira; Silva, 2023).

O PMGP-ME foi elaborado visando ao progresso dos indicadores educacionais de Pernambuco, considerando que, em 2005, o estado apresentava o pior IDEB no *ranking* brasileiro, para a etapa do Ensino Fundamental (5º ao 8º ano), com média de 2,4. Tratava-se de um instrumento de planejamento estruturado com base na tríade: metas; monitoramento e bonificação, combinação de elementos que também foi incorporada às políticas educacionais

¹² Incluindo orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em virtude da tomada de empréstimos para pactuação de contratos de repasses financeiros da União para os estados e Distrito Federal.

de outros estados brasileiros e vem se constituindo como uma nova maneira de regulação do trabalho docente (Nóbrega, 2016).

O PMGP-ME trouxe implicações como: a reconfiguração do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE); a criação do Termo de Compromisso e Responsabilidade (TCR), documento de pactuação de diretrizes e metas assinado entre a SEE-PE e os diretores escolares da rede; a implantação do Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE) e das iniciativas de premiação e reconhecimento de mérito dos profissionais da educação, como o Bônus de Desempenho Educacional (BDE) (Nóbrega, 2016; Oliveira; Silva, 2023).

O SAEPE é uma iniciativa adotada desde o ano 2000, para avaliar o desempenho dos alunos da rede pública estadual nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. A partir de 2008, nivelou-se uma grade curricular mínima para toda a rede de escolas vinculadas ao PPE e os dados do SAEPE passaram a ser computados e divulgados anualmente, em uma plataforma criada em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (Caed-UFJF), um centro de pesquisa e de desenvolvimento de tecnologias em avaliação educacional em larga escala, formação de gestores da educação pública e gestão escolar (CAED-UFJF, 2024).

O TCR, também instituído a partir de 2008, é um documento de responsabilização educacional, que abrange cláusulas as quais definem o que deve ser cumprido pela SEE e pelos diretores escolares para a elevação do IDEPE e IDEB. Dentre as funções previstas para a SEE-PE, estão: a) cumprir e fazer cumprir as leis e normas; b) auxiliar a escola na elaboração e implantação da proposta pedagógica, regimento, dentre outros; c) garantir condições básicas de infraestrutura, de acesso à escola e melhoria da qualidade; e d) monitorar e acompanhar a execução do TCR (Pernambuco, 2019b *apud* Oliveira; Silva, 2023).

Nos termos de 2008 a 2018, passaram a ser atribuídas à direção escolar as funções de: a) cumprir e fazer cumprir as leis e as diretrizes educacionais; b) realizar o projeto político pedagógico e o plano de ação da unidade escolar, com os professores e comunidade; c) reforçar os órgãos colegiados; d) seguir a matriz curricular e o desenvolvimento integral do currículo, cumprindo o calendário escolar; e) garantir um ambiente de aprendizagem na unidade escolar, bem como o desenvolvimento profissional do corpo docente, com o objetivo de elevar a qualidade da educação pública, visando ao alcance das metas pactuadas no TCR; f) assegurar as condições para que os dados da unidade escolar sejam cadastrados no SIEPE; g) atualizar o Portal Educação em Rede, garantindo a disseminação das práticas pedagógicas; e h) obedecer as orientações e os prazos definidos para a prestação de contas. Em 2019, foi acrescido aos

diretores escolares o dever de assegurar a participação de pelo menos 80% dos estudantes nas avaliações do SAEPE e SAEB, visando ao cumprimento, além das metas já estabelecidas para o IDEPE, também das estabelecidas para o IDEB. (Pernambuco, 2019b *apud* Oliveira; Silva, 2023).

A figura a seguir expõe um painel de gestão e monitoramento comumente visualizado em áreas públicas das escolas da rede.

Fotografia 1 - Painel de gestão e monitoramento de metas em ambiente escolar



Fonte: Autora (2024)

Enquanto política de incentivo aos servidores, principalmente dos que estão lotados nas escolas, o BDE, instituído pela Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, trata-se de uma bonificação financeira às escolas que alcançam as respectivas metas do IDEPE fixadas pelo governo do estado para os respectivos anos (Pernambuco, 2008). A periodicidade do BDE é anual e equivale à distribuição, entre os servidores premiados, correspondente ao “somatório do valor do vencimento inicial da classe I, Faixa A, da primeira matriz referente à grade da carreira de todos os servidores lotados e em exercício nas Gerências Regionais de Educação e nas unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino” (Pernambuco, 2011). Conforme previsto em alteração pela Lei nº 17.857, de 27 de junho de 2022, o BDE é destinado a servidores em exercício lotados tanto nas GRE’s, como nas unidades escolares e na sede da Secretaria de Educação e Esportes.

O Siepe, por sua vez, foi implantado em 2011, com a finalidade de facilitar o acompanhamento dos indicadores educacionais do estado, conforme previsto no PMGP-ME

(Pernambuco, 2019b *apud* Oliveira; Silva, 2023). Constitui-se de uma plataforma integrada de informações da rede pública de educação do estado, disponibilizando dados escolares diversos, para a consulta de gestores, docentes, estudantes, família e SEE (SIEPE, 2024). O Siepe é pontuado como principal plataforma para a mudança de comportamento da comunidade escolar em relação à publicidade e à transparência dos resultados que vêm sendo obtidos na educação desde então (Sousa, 2017).

O IDEPE, indicador de desempenho exclusivo do estado, passou a ser a mensurado partir de 2008. É um índice computado com base nos resultados do SAEPE (média de desempenho das avaliações) e da taxa de aprovação escolar (fluxo escolar), esta última obtida mediante realização do censo escolar, que apura índices anuais de aprovação, reprovação e evasão escolar.

A metodologia de avaliação do IDEPE é semelhante à do IDEB, porém realizada anualmente e de forma censitária na rede, em todas as etapas da educação básica – Ensino Fundamental Anos Iniciais, Anos Finais e Ensino Médio (SEE, 2024c), como ilustrado pela fotografia a seguir.

Fotografia 2 - Painel exibindo evolução do IDEPE nas escolas de uma GRE



Fonte: Autora (2024)

Para a evolução dos indicadores educacionais, também tem sido considerada fundamental a operacionalização do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG), pagamento

concedido mensalmente aos servidores designados para as funções da equipe gestora das escolas, em função do preenchimento tempestivo de dados no Siepe e atingimento do Índice de Eficiência Gerencial (IEG) – instituído pela Lei nº 15.973 de 23 de dezembro de 2016.

Este último é calculado com base na aferição dos Indicadores de Eficiência Operacional (IEO) – calculado pela razão entre a carga horária disponível e a carga horária necessária para atribuição de aulas na escola, definida pela SEE; somado ao Indicador de Regularidade na Prestação de Contas (IRP) – que afere o atendimento das normas e prazos de prestação de contas dos recursos recebidos pela escola para o período de exercício em questão; mais o Indicador de Regularidade no Registro de Informações Gerenciais (IRI) – o qual mensura o devido cumprimento pelas escolas, dentro dos prazos estabelecidos, do preenchimento das informações demandadas pela SEE (Pernambuco, 2016).

Como reconhecimento simbólico aos representantes das escolas, municípios e GRE's que alcançam os melhores resultados no IDEPE, em distintas categorias, o chamado Prêmio IDEPE se configura como outra iniciativa de premiação por reconhecimento de “mérito” condicionada ao alcance de metas dos profissionais de educação (Oliveira; Silva, 2023). Prática existente desde 2017, essa premiação é feita com placas de menção honrosa em solenidades anuais, para as quais são convidados esses profissionais, junto ao poder executivo do estado (SEE, 2023a).

Mais recentemente, sob alegação de necessidade de aprimoramento dos instrumentos que viabilizam a gestão por resultados no estado, foi instituído o Índice de Desempenho da Educação (IDE) como um novo parâmetro para a aferição do desempenho educacional dos municípios de todo o estado, bem como para critério de partilha do produto de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (Pernambuco, 2023b). A divulgação desse novo índice coincidiu com o período de transição governamental e lançamento do programa “Juntos pela Educação” que, apesar de trazer uma mudança de nomenclatura à política, manteve as mesmas diretrizes de *accountability* gerencial (Moraes, 2019; Schneider, 2019) do PPE.

Fotografia 3 - *Banner* de divulgação do “Juntos pela Educação” em pátio escolar



Fonte: Autora (2024)

Outra mudança recente foi referente à estrutura de cargos e salários da carreira docente e de demais servidores da educação estadual. Em 2023, com a instituição, pelo governo federal, do piso nacional do magistério, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Pernambuco (Sintepe) passou a pleitear a aplicação do índice de aumento salarial para toda a carreira de educação, incluindo professores efetivos e temporários, analistas em gestão educacional, administrativos, ativos e aposentados (TV Sintepe, 2023). O aumento, no entanto, veio apenas para a categoria do magistério, por meio da Lei complementar Nº 519/2023, permanecendo as carreiras de analista de gestão educacional, assistente e auxiliar administrativo educacional pautadas pela Lei Complementar Nº 484/2022.

Por fim, em termos de recursos, é importante mencionar programas específicos que perpassam a política educacional como um todo, e de fundamental relevância à gestão orçamentária escolar. No âmbito estadual, menciona-se o Programa Investe Escola Pernambuco (Piepe), instituído pela Lei Ordinária nº 17.488/2021. Em âmbito federal, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) existe desde 1995, e é atualmente regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021 (MEC, 2021b), em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, a qual dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento da execução do programa. Além deste, o programa

“Pé-de-meia”, instituído pela Lei 14.818 de 16 de janeiro de 2024, na intenção de compor uma espécie de incentivo financeiro educacional na modalidade de poupança a estudantes de ensino médio (MEC, 2024b).

Fotografia 4 - *Banner* com discriminação de recursos recebidos por uma escola



Fonte: Autora (2024)

O Piepe é um programa de descentralização de recursos, com a finalidade de prestar assistência financeira às escolas em caráter suplementar. Os recursos transferidos mediante o Piepe podem ser distribuídos nas categorias econômicas de custeio ou de capital, relativas a solicitação de valores destinados à aquisição de materiais de consumo (materiais de apoio pedagógico, de expediente, copa e cozinha, proteção, segurança e conservação de equipamentos etc.) ou material permanente (máquinas, equipamentos gráficos, de comunicação, instrumentos musicais, mobiliário etc.) (SEE, 2023b).

Para aquisição de recursos do programa, as escolas necessitam ter unidades executoras próprias, constituídas por membros da própria unidade escolar, também reconhecidas como “caixa escolar”, “conselho escolar” ou “associação de pais e mestres” (SEE, 2023b). Dentro dessa proposta, os repasses visam à elevação do desempenho mediante melhoria das

infraestruturas física e pedagógica das unidades escolares beneficiárias, com o fortalecimento da participação da comunidade e da autogestão escolar (Pernambuco, 2023c).

O PDDE tem finalidade – e caráter de assistência financeira suplementar - semelhante ao Piepe. No caso do PDDE, o valor dos recursos repassados é determinado com base nos dados do Censo Escolar do INEP e, para os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), de acordo com informações da CAPES (SECOM, 2024).

Os recursos do PDDE, provenientes do FNDE, são repassados a unidades executoras tanto de escolas da rede pública estadual e municipal da educação básica e de educação especial, quanto às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, de atendimento direto e gratuito ao público e polos presenciais da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada para profissionais da educação básica (SECOM, 2024).

Mais recentemente, o “Pé-de-meia”, lançado em novembro de 2023 pela Secretaria de Educação Básica (SEB), surgiu como um programa de incentivo financeiro educacional exclusivamente destinado a estudantes matriculados no ensino médio público beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Trata-se de uma destinação de recursos federais para constituição de uma poupança aos estudantes beneficiados, com vistas à redução de índices de evasão escolar e estímulo à conclusão dessa etapa de ensino (MEC, 2024b).

A adesão ao Pé-de-Meia também se dá mediante termo de compromisso assinado por redes federais, estaduais, distrital e municipais ofertantes de ensino médio, as quais são responsáveis pelo cadastro e repasse dos dados dos estudantes beneficiados ao MEC (MEC, 2024b).

6.1.1 A educação de Pernambuco em números: reflexões a partir do IDEB

Conforme já pontuado anteriormente, o IDEB foi instituído em 2007, pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, referente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, implementado pela União, em regime de colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, cujo objetivo era fomentar mobilização social para a melhoria da qualidade da educação básica. A adesão voluntária de cada ente federativo ao plano se daria, partir de então, da “assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB” (Brasil, 2007).

Do ponto de vista da responsabilização, a criação do IDEB em 2007 demarca efetiva facilitação da aplicação empírica deste dispositivo de *accountability* na educação básica brasileira (Morais, 2019; Schneider, 2019). Vale lembrar que o IDEB, assim como tantos outros indicadores de resultado educacionais desenvolvidos e aferidos em contextos subnacionais e municipais, foi fruto de um processo de alinhamento a um conjunto de diretrizes nacionais de modernização e desburocratização e à lógica de racionalidade financeira e de abertura ao capital financeiro internacional, iniciado a partir da instituição do PNAGE, em 2006 (Oliveira; Silva, 2023).

Criado pelo Inep, o IDEB é calculado a cada dois anos, a partir dos dados sobre rendimento escolar (média das taxas de aprovação), combinados com o desempenho dos alunos, constantes do Censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (Brasil, 2007; INEP-MEC, 2021a).

A tabela a seguir apresenta a evolução do índice no estado de Pernambuco, para as etapas do Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Anos Finais) e Ensino Médio:

Tabela 5 - Evolução do IDEB em Pernambuco (Rede Pública)

Ano Referência	Anos Iniciais (AI)	Anos Finais (AF)	Ensino Médio
2007	3,3	2,6	2,7
2009	3,7	3,0	3,0
2011	3,9	3,2	3,1
2013	4,1	3,4	3,6
2015	4,6	3,8	3,9
2017	4,8	4,1	4,0
2019	5,1	4,5	4,4
2021	5,1	4,7	4,4

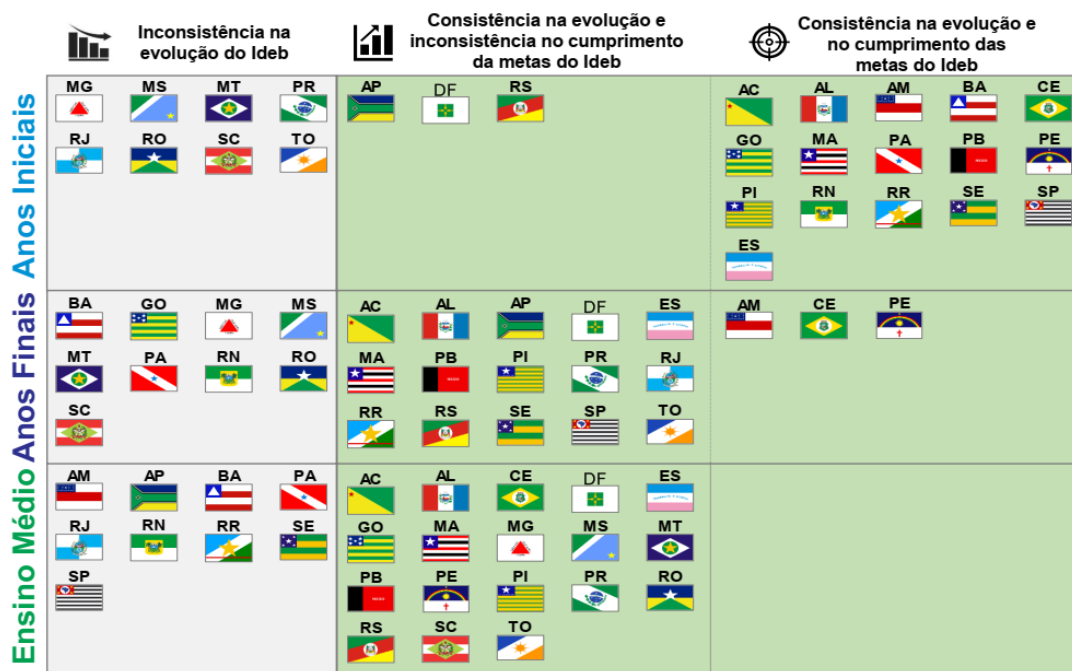
Fonte: Todos pela Educação (2023)

O cálculo do indicador da Rede Pública para as etapas de Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental inclui dados da rede pública federal, estadual e municipal. Os indicadores referentes ao Ensino Médio são exclusivos da rede pública estadual. Para cada etapa em seu respectivo nível de ensino, metas de crescimento são estabelecidas pelo governo para serem alcançadas pelas escolas. A média 6,0 no IDEB tem sido perseguida como equivalente ao

parâmetro de qualidade educacional médio dos países membros da OCDE observado em 2003 (Todos pela Educação, 2020).

A figura abaixo elenca, de forma comparativa, as unidades federativas brasileiras de acordo com a consistência no cumprimento e na evolução das metas estabelecidas para o IDEB, no período compreendido de 2015 a 2019, em cada etapa de ensino apresentada:

Figura 9 - Consistência na evolução e cumprimento de metas do IDEB (Rede Total)



Fonte: Todos pela Educação (2020)

Os dados da figura 9 são relativos à rede pública (federal, estadual e municipal) e redes privadas de ensino. Para o período considerado, observa-se o cumprimento do critério de “consistência na evolução” dos estados que obtiveram avanços no índice IDEB ininterruptamente, desde 2015, pelo menos. Já o critério de “consistência no cumprimento de metas” é observado nos estados que cumpriram, de forma ininterrupta, todas as metas estabelecidas desde 2015, pelo menos.

A apresentação em gráficos da comparação da evolução histórica do IDEB em Pernambuco no “Panorama da Educação Básica” 2023 traz gráficos atualizados até 2019, em observância às ressalvas de interpretação dos dados de 2021. O relatório reforça que as avaliações do SAEB do ano de 2021 foram aplicadas em um período em que muitas escolas ainda não estavam em atividade completamente presencial ou haviam acabado de retornar a este formato, resultando em uma queda percentual de participação de estudantes. Estima-se que

essa ausência de participação tenha ocorrido sobretudo em casos de alunos de menor nível socioeconômico, que acompanharam menor número de atividades ou abandonaram os estudos, alimentando-se a hipótese de uma mudança de perfil dos estudantes participantes avaliados e de resultados de desempenho superestimados (Todos pela Educação, 2023).

Em estudo realizado pelo Inep (MEC, 2022a), observou-se, ainda, que a evolução das taxas de aprovação entre edições subsequentes de 2013 a 2019 do IDEB apresenta uma correlação positiva com a evolução da nota média padronizada no SAEB por unidade federativa. Por outro lado, ao avaliar a variação da série histórica entre 2019 e 2021, não se identifica associação entre as variáveis de aprovação e desempenho e, quando esta associação está presente, é negativa.

Em outras palavras, uma ampliação acentuada das taxas de aprovação com uma redução concomitante do desempenho médio dos estudantes indica uma mudança na associação entre evolução das variáveis de desempenho (proficiência) e taxa de aprovação e pode ter sido fortemente influenciada pela adoção de estratégias diferenciadas frente ao cenário pandêmico, alterando critérios de promoção nas escolas. Para as unidades que seguiram diretrizes do Conselho Nacional de Educação e adotaram aprovação automática, um salto maior e artificial no rendimento escolar foi alcançado (Todos pela Educação, 2023). Conforme nota informativa do Inep para a referida edição:

Diante do exposto, considera-se que a interpretação do IDEB, em especial, a oscilação nos valores das suas componentes, precisa ser realizada com cautela. A mudança brusca observada nas taxas de aprovação faz com que a interpretação do IDEB 2021 esteja dissociada da série histórica do rendimento e seja entendida sob a ótica das mudanças sociais, psicológicas e econômicas derivadas da pandemia de Covid-19. Ao mesmo tempo, a situação adversa ocasionada pela pandemia de Covid-19 importou em impacto significativo para a aderência à trajetória de metas, estabelecida há 14 anos, em um cenário ausente de fatores exógenos (MEC, 2022a, p. 4).

6.1.2 Síntese da análise de dados secundários

Conforme exposto pelos dados secundários, a política educacional de Pernambuco, instituída com base na tríade constituinte do PMGP-ME – metas, monitoramento e bonificação – evidencia traços da gerencialização educacional enquanto um processo de transformação da gestão, conforme referido por Newman e Clark (2012). Tal processo começa a ser mais evidente a partir da adoção de sistemas de regras e recursos (Giddens, 2009) que impactaram fortemente a atuação de docentes e demais servidores do quadro da gestão escolar.

Esses sistemas, materializados pelo SAEPE, TCR, Siepe, pelas iniciativas de premiação e de bonificação (BDE) passaram, desde então, a definir estruturas mais calculistas para os termos e condições de tomada de decisão (Newman; Clark, 2012) desses agentes integrantes do nível de rua de implementação da política. Dentre os impactos mais evidentes, nota-se o peso do novo modelo de pactuação de metas e de resultados escolares a serem alcançados e estabelecidos via TCR, cuja responsabilização passa a ser imputada à gestão escolar. O acréscimo, a partir de 2019, do percentual de participação dos estudantes nas avaliações para computo, não apenas do IDEPE, mas também do IDEB, nesse termo de responsabilização, ilustra bem a figura do “Estado regulador” ou “avaliador” (Afonso, 2013; Marcelino *et al.*, 2019) do trabalho realizado pelas escolas na intenção de alcançar melhores desempenhos.

Os sistemas de bonificação de servidores, tanto BDE quanto AEG, configuram-se como mecanismos de coerção e de facilitação (Giddens, 2009) que, mediante imposição de regras e disposição de recursos financeiros, de algum modo, influenciam a agência dos profissionais na ponta do sistema de implementação. A aplicação desses mecanismos enquanto instrumentos de *resourcing* (Sandfort; Moulton, 2020) foi bem observada na análise de dados primários, aprofundada nas seções posteriores.

Uma breve análise sobre a evolução dos indicadores de resultado, considerando-se a busca pela média dos países da OCDE – média essa que não foi atingida para o período estabelecido – demonstra claramente como o estabelecimento de padrões de desempenho e o controle dos resultados (Hood, 1991) permeiam a política desde sua concepção, uma vez que os sistemas de regras e recursos anteriormente mencionados foram pensados exatamente em função de tais parâmetros. Além do fato de gestores, docentes e estudantes passarem a ser cobrados pelos resultados obtidos (Marcelino *et al.* 2019), também se fomenta um clima de competição (Hood, 1991; Lourenço *et al.*, 2017a) não apenas no âmbito da rede estadual de ensino em suas diferentes modalidades, mas também pela perspectiva da comparação quantitativa da consistência na evolução e no cumprimento de metas entre unidades federativas (figura 9), como pode ser observado nos painéis fornecidos pelas instituições que realizam tal acompanhamento (MEC, 2022a; Todos pela Educação 2020; 2023).

Em se tratando da influência que esse sistema de regras e recursos exerce sobre o comportamento da comunidade escolar - em especial, alunos e pais de alunos – é fundamental destacar o Siepe e o seu papel em relação à publicitação dos resultados que são obtidos pelas unidades escolares (Sousa, 2017). O Siepe, desde sua implementação, pode ser mencionado como um instrumento bastante relevante para a reprodução de práticas pertinentes a uma conduta representativa da racionalidade gerencial no que se refere à continuidade de

implementação da política pública nestes moldes, não obstante ao período de transição governamental (2022-2023).

Para tanto, analisando-se a implementação da política de uma perspectiva mais consumerista (Abrucio, 2006; Silvestre, 2019), a publicitação de resultados conta com a incorporação da percepção dos usuários como clientes, na tentativa de reforçar a estratégia de satisfação desse público. É dessa maneira, conforme relatado em Sousa (2017), que a Secretaria de Educação e as Gerências Regionais passaram a atribuir ao Siepe o mérito da possibilidade de conhecimento dos resultados e de potencial escolha das “melhores escolas” pela população, de acordo com a exposição de seus respectivos indicadores de resultados educacionais. Esses indicadores publicados funcionam como recursos que reiteram a lógica de gestão por resultados e reforçam esforços para sua continuidade (Sewell, 1992).

No entanto, a incorporação dessa lógica de ranqueamento mediante os sistemas de avaliações como SAEB e SAEPE também traz consequências impremeditadas ou, ao menos, indesejáveis do ponto de vista da própria gestão, como cogitação de boicote e outras práticas no nível de rua, que puderam ser explicitadas com a análise dos dados primários e serão mais bem detalhadas a seguir.

6.2 QUE PRÁTICAS SOCIAIS SÃO PRODUZIDAS E REPRODUZIDAS NO ÂMBITO DA ROTINA DE IMPLEMENTAÇÃO NO NÍVEL DE RUA?

Conforme explanado no tópico anterior, os sistemas de regras e recursos descritos para a implementação da política em questão cumprem o papel de legitimar a reprodução de uma lógica gerencial, especialmente no quesito referente à dimensão cultural dos pressupostos de reforma na NPM (Newman; Clarke, 2012; Morais, 2019). Tendo em vista o valor atribuído aos incentivos (Bonelli *et al.*, 2019) – principalmente o BDE, no nível de rua, essa lógica se manifesta de distintas maneiras, desde o nível da incorporação de preceitos como competição e ranqueamento ao discurso proferido pelos agentes, bem como pela institucionalização de determinadas práticas que remetem a princípios consumeristas (Abrucio, 2006) no ambiente escolar, as quais também incluem os estudantes.

A incorporação de princípios que aqui denominamos como inerentes a uma conduta gerencialista no nível de rua é fruto de uma relação de recursividade na medida em que essas regras e recursos, muito bem definidos, já estão bem assimilados pelos profissionais e agregados à cultura organizacional de diversas formas, inclusive mediante artefatos mais

evidentes como painéis de gestão, placas referentes a premiações e resultados de indicadores expostos nas escolas. Não obstante, a reprodução de falas e de práticas associadas aos pressupostos de tal cultura constituem elementos importantes para apoio à mudança ou manutenção do *status quo* (Sandfort; Moulton, 2020) em termos de desempenho escolar.

No nível do discurso, isso pode ser observado em: “Adoro ser convocada para receber o certificado. Um certificado pelo desempenho da minha escola” (GRE1E3FUN3CULT); “Porque motiva, né, a premiação, saber que sua escola vai ser classificada num *ranking* das melhores ou das piores, ninguém quer ser o pior, né?” (GRE1E2FUN2CULT).

No nível das práticas, observa-se características de performances que, de algum modo, forjam a rotina (Sandfort; Moulton, 2020) no ambiente escolar pelo cultivo de hábitos como instituir premiações. Nos exemplos a seguir, o primeiro depoimento menciona uma cerimônia de premiação com medalhas compradas pela escola para alunos participantes de projetos diversos e o segundo, premiações próprias da escola referentes aos resultados das avaliações externas (SAEB ou SAEPE).

Porque a intenção da gente também é fazer com que os demais, eles também vão se motivando. E no ano que vem eles queiram estar também naquele pódio, estar querendo receber aquelas medalhas. Entendeu? Então, é algo assim bem significativo. E a gente faz diante de todo o grupo da escola. É um dia festivo. Onde a gente reúne todos os alunos. Os familiares também participam. E a gente faz essa premiação. Aí, várias homenagens. Aí, depois a gente ainda serve um coquetel para eles. Depois encerra com uma bandinha que eles adoram. Quer dizer, assim, é um dia bem movimentado da escola. E justamente faz com que eles fiquem bem motivados. Entendeu? Então, a gente reúne nesse dia, reúne todas as premiações que a gente tem (GRE1E1FUN1ROT/CULT).

A escola premia as melhores notas, porque a avaliação do terceiro ano fica na escola. E depois que passa o período, os professores, eles... eles respondem às questões, e eles, toda a equipe, dá um determinado valor para se comprar prêmios. E também pede prêmios aos fornecedores da escola. Aí também isso é um incentivo, né? Para eles também não tirem nota baixa (GRE1E8FUN3ROT)

Ainda em menção às avaliações externas, uma outra prática identificada foi referente ao momento em que os estudantes se deslocam para fazer as provas. Os depoimentos a seguir se referem a intenções de conscientização e estímulo por parte da unidade escolar, quando os professores fazem um corredor de palmas para os alunos, ou quando a gestão da escola organiza cafés da manhã especiais e lanches a serem distribuídos previamente a essas avaliações:

É, aí faz o corredor com os alunos de primeiro e segundo ano, sobe a rampa todinha, até lá em cima, e eles vão passando pelo meio, e a gente vai batendo palmas, para eles entenderem que eles são importantes. Não somente naquele dia, mas que querendo ou não, a nota da escola é reflexo do que eles vão fazer. A gente dá uma melhorada na autoestima deles, sabe?

Assim, a gente trabalha isso o ano inteiro, mas nesse dia é marcante, porque a gente sente a necessidade de que isso aconteça (GRE1E9FUN2ROT).

Então a gente faz um... um café da manhã especial, né? E... nesse sentido, assim... a gente tenta fazer as duas coisas, né? Tenta conscientizar e agradar [risos] e eles gostam. Eles se divertem, ficam curtindo o café e brincando e tal. E deixa... porque vão passar o resto do dia fazendo prova. Mas assim, a presença... eles têm uma presença bem... dá pra perceber que eles percebem, se não 100%, né? Pelo menos eles imaginam que é realmente uma coisa importante (GRE1E5FUN2ROT).

[...] Geralmente eles fazem o café da manhã, no dia da prova, para receber os alunos, eles dão um lanche... É um dia diferente, assim, para os alunos que vão fazer a avaliação (GRE2E10FUN2ROT/CULT).

A escola, de forma geral, normalmente, no dia da avaliação, é, prepara uma atividade diferenciada, um lanche diferente para eles, entrega de algum *kit*. Uma água, um chocolate pra também incentivar eles a participarem (GRE2E3FUN2ROT/CULT).

Neste sentido, também foram mencionadas comemorações pós-resultado das avaliações, feitas em decorrência do recebimento do BDE:

É feita uma cota entre a gente [...] E também a gente trabalha com o quê? [...] Fazendo uma grande comemoração. Porque também a gente vive nesse momento. Vamos fazer um bolo. Vamos fazer um suco. Vamos fazer lasanha. Por quê? Porque nós vamos festejar, porque juntos nós conseguimos a meta. Com os alunos nós fazemos a festa de comemoração. E depois fazemos uma festa também. Porque isso é normal também. Tem uma festa muito particular depois (GRE1E7FUN1CULT).

Os pressupostos de competição, ranqueamento e premiações fomentam uma cultura tecida em torno dos resultados perseguidos pelas escolas e, em certa medida, aproximam a gestão de tais práticas de estruturas mais calculistas de gestão, semelhantes ao estilo de gestão praticado no setor privado (Hood, 1991; Newman; Clarke, 2012). Essa cultura de valorização atrelada aos resultados também provoca questionamentos entre alguns profissionais sobre a efetividade da aprendizagem e da política de bonificação em função de metas proporcionada pelo BDE, conforme ilustrado pelos depoimentos:

Olha, em relação à premiação, assim, ela pode ter seus pontos positivos. Ela pode ter, não, ela tem seus pontos positivos e negativos. O ponto positivo é que essa premiação, de certa forma, é um estímulo para nós, enquanto escola, enquanto educadores, trabalharmos, né? [...]. Então, a gente tem todo um histórico e, assim, não só pela questão da premiação, mas a questão da valorização do nosso trabalho. Porque quando a escola fica lá no *ranking* de primeiro lugar, de segundo lugar, reflete o nosso trabalho. Então, isso é um estímulo, você saber que a sua escola está lá em primeiro lugar. Que o seu trabalho está aparecendo lá naqueles resultados, então, é uma motivação essa questão da premiação, tanto a financeira como a questão, também, da escala, o *ranking* em que a sua escola fica diante dos resultados. E, assim, um dos pontos negativos que a gente pode ver, também, é a questão da comparação, né? Que fica o comparativo entre as escolas, algumas pessoas ficam insatisfeitas porque fazem todo um trabalho e às vezes, não conseguem um bom resultado porque a gente sabe que um bom resultado, ele depende de vários fatores. Né? São vários fatores que estão

ali dentro de um resultado, seja ele positivo ou negativo. Então, assim, para as escolas que não conseguem esse bom desempenho, é algo assim, que chega até a desestimular, porque as escolas fazem um bom trabalho e, às vezes, não conseguem. E, por esse motivo, não são premiadas (GRE1E2FUN2CULT).

Olha, é, sinceramente, eu sei que acontece porque a gente vê as fotos dos gestores nesses eventos [de premiação]. Agora, o que é discutido, o que é tratado e o que é premiado, sinceramente, eu tenho uma mínima ideia. E eu acho que são poucos os professores que têm noção disso. A gente sabe o quê: que quando a escola atinge a meta e chegam os gestores na escola, a gente atingiu a meta e faz aquela reunião para mostrar, todo mundo comemora porque vai receber o BDE, mas foi só isso que eu sei. Então, o que é que muitas escolas fazem? Para manter a escola alta, aprova os alunos que, sinceramente, muitas vezes não sabem nem escrever o nome. [...] porque a escola não podia baixar os resultados e simplesmente foi aprovando, aprovando, aprovando, devido à cultura de resultado. Então, pessoalmente, a minha crítica em relação a esses resultados é em relação a isso (GRE2E3FUN2CULT).

Então, eu acho que essa política ela tem esse lado positivo. Ela, de alguma maneira, ela dá uma dinâmica, dá uma cara à escola pública. Esse seria o ponto positivo. O ponto negativo é que essa política de resultado ela acaba meio que não deixando espaço para discussão, por exemplo, assim de o que é valorização profissional. Será que é atingir uma determinada meta e ganhar um bônus? Ou será que é ter possibilidade de formação continuada, fazer uma pós-graduação, ter incentivo para produzir ciência, apresentar trabalho em seminário? Isso é uma coisa um tanto apagada. Parece que na escola pública a função do professor é entrar na sala e dar aula. Ele não produz, entendeu? Ele não intervém no debate acadêmico. Então, essa política de resultado, ela meio que espreme para que não haja isso. O professor fica muito reduzido à aula. Talvez se a gente tivesse outro nível de discussão sobre o que é valorização profissional, porque o pessoal que elabora esse tipo de política, eles têm uma concepção de valorização profissional. Meta, meta cumprida, o retorno. Não cumprida, vem a punição. Isso não é política de valorização. É muito mais do que isso, entendeu? (GRE2E6FUN2CULT).

Sim, existem metas e que essas metas elas são colocadas de tempo em tempo. A gente vê em gráficos o quanto que nós chegamos, o quanto que é a meta para chegar, qual é, quais os benefícios pra isso, o quanto que a escola pode perder. Então, tem algo no sentido de, eu não sei se eu posso falar essas palavras, mas meio que amedrontar, vamos dizer assim. A unidade escolar que não chegar nos objetivos propostos. Eu não sou muito a favor em somente premiar, não. Eu acho que deveria melhorar a qualidade das escolas de uma forma geral, tanto na estrutura como no aprendizado. Não só premiar as que estão bem, mas sim fazer com que todas cheguem a um patamar. Semelhantes umas das outras. É como se você só... Isso desmotiva a quem não está chegando na meta, entendesse? E cria um ciclo meio vicioso. Eu acho que deveria, em vez de premiar, incentivar todas a crescerem (GRE2E7FUN2CULT).

E quando se fala nas redes públicas, tanto estadual quanto municipal, é meio que uma corrida, né? Por esse *ranking* de quem sai na frente. Então, é claro que nesse movimento e apresentando aos estudantes os descritores, é, a maneira como eles vão interpretar o enunciado, é claro que eles ganham com isso porque é uma preparação e concursos públicos e outras circunstâncias sociais, eles vão se deparar com isso também, né? Mas a maneira como isso é feito não é de todo eficaz, né? Principalmente por conta de toda essa competitividade que circunda essas avaliações externas, né? Então, tem os ganhos, mas é como se no final das contas não... a preocupação mor não fosse de fato a aprendizagem, né? Pensando no estudante, naquilo que ele vai vivenciar, vai assim, olha, tem que vir. É uma, o desespero pra se ter estudos de frequência, por exemplo, né? Porque quanto mais quórum você tiver, mais retorno você fica. Então, essa, essa disputa é meio complexa. Essa busca por resultados, muitas vezes, ela... ela é fria. Porque há muitas coisas por trás dos números (GRE2E8FUN1CULT).

Pela lógica gerencialista, reproduz-se uma concepção de valorização profissional relacionada ao cumprimento de metas. A atribuição da devida importância à avaliação da efetividade na prestação do serviço em questão (Abrucio, 2006) corresponderia, aqui, a uma avaliação qualitativa da aprendizagem discente. Bem como, para o caso da valorização da carreira docente, o que se questiona é se a concessão de um bônus anual é suficiente para corresponder, de fato, a uma política de valorização desses profissionais.

6.3 COMO OS AGENTES IMPLEMENTADORES USAM A DISCRICIONARIEDADE PARA MOLDAR REGRAS E FAZER USO DE RECURSOS AUTORITATIVOS OU ALOCATIVOS?

De acordo com Giddens (2009), as estruturas tornam-se perceptíveis pelas suas propriedades estruturantes, as quais abrangem práticas de coerção, via sistema de regras, e de facilitação, via sistema de recursos. Entendendo que nesse mesmo sistema de regras e recursos há uma margem para a discricionariedade dos agentes implementadores, neste tópico foram discutidos tanto o espaço para ação quanto a ação propriamente dita, ou seja, como os profissionais de nível de rua exercem sua discricionariedade, como interpretam regras e quais fatores influenciam seu comportamento (Lotta; Santiago, 2017).

É possível dizer, de acordo com os achados primários, que a discricionariedade de profissionais implementadores diretos se manifesta sobretudo mediante tomadas de decisões (Hawkins, 1992; Hupe, 2013) e comportamentos de estímulo ou desestímulo a determinadas atitudes discentes. Assim, iniciativas particulares da gestão e do corpo docente acabam, em certa medida, influenciando e moldando o sistema de regras e recursos da política pública e da própria unidade escolar.

Em outras palavras, as regras institucionais referem-se a prescrições aplicadas sobre quais ações são requeridas, proibidas ou permitidas (Sandfort; Moulton, 2020). Em relação a esse sistema de regras, uma deliberação importante articulada de modo *bottom-up* e mencionada por várias escolas foi a decisão de substituir a nota de uma das unidades do calendário escolar interno pela nota de algumas das avaliações (externas) – SAEB ou SAEPE, conforme citado em: “A avaliação de português e matemática da quarta unidade, eles não fazem. A nota do SAEB que eles tirarem da prova é substituída por essa... Por essa... É, isso no terceiro ano” (GRE1E8FUN3RGR).

Para o estudante a gente transforma em nota. Quando eles fazem um resultado bom, a gente transforma em nota. Tanto é que a prova do SAEB, do SAEPE, para a gente, já substitui a prova da unidade. Ele tem que ter alguma coisa com aquilo ali (GRE1E4FUN1RGR).

E, no caso do SAEPE, e do SAEB que teve ano passado, o que acontece entre, principalmente, Português e Matemática, é... mas isso eu não sei se é regimentado, mas eu sei que acontece em várias escolas, que é... os alunos do terceiro ano não fazem prova de português e matemática. Então, a nota da prova é a participação no SAEPE e no SAEB. Como eles sabem que, se eles não vierem fazer o SAEPE e o SAEB, eles terão que fazer uma prova normal e tudo mais, discursiva, inclusive, em alguns casos, aí eles fazem o quê? Não, a gente vai. E aí, normalmente, a gente garante mais de 90% tranquilamente de público nessas datas por causa disso. Sua frequência, sua presença lá vai garantir a sua nota de prova. Alguns professores também... como é que eu posso falar? Compram essa ideia. Mesmo que não seja de português e matemática, mas eu, por exemplo, nas minhas aulas, trabalho os descritores, principalmente matemática, que está mais relacionada com a minha área. E aí, no final do ano, a depender da turma, a depender do caso, eu falo, ó: tu veio fazer o SAEPE e o SAEB, tu tem 50% da nota da prova. E aí, a prova que eles fazem vai valer 5 pontos apenas e não 10 pontos. Então, eles garantem também 5 pontos da minha avaliação. Outros professores dão mais pontuação, outros professores dão menos pontuação. É assim que a gente faz para garantir que esses alunos, eles participem dessa avaliação e estejam lá (GRE2E3FUN2RGR).

As práticas que a gente faz é essa: Cada escola, ela atua de alguma maneira, né? A gente mostra aos alunos a importância que tem a nota, a gente usa também uma parte dessa nota como uma nota no final do ano, né? De algumas disciplinas, principalmente Português e Matemática como se fosse a prova bimestral mesmo deles pra que eles saibam que ali não é qualquer nota, não é pra fazer de qualquer forma, né? Então, é uma das estratégias do modelo e fora as estratégias dos alunos, a gente faz também como se fosse simulado, a gente faz simulados com eles. Então, são essas estratégias que a gente usa pra ver se o aluno consegue alcançar (GRE2E4FUN3ROT/RGR).

Mas é assim, a gente fazia aqui, Santa Cruz fazia lá, Flores fazia lá, todo mundo caladinho. Mas todo mundo fazendo a mesma coisa. Hoje a gerência já tem ciência. A gerência já até estimula. Mas todo mundo fazia. Por que como é que você olha para o menino e diz assim? Você diz assim, meu filho, eu tenho que fazer essa prova aqui, porque o Estado quer que você faça. Aí ele diz, uma prova a mais. Aí ele diz, ah, pode não fazer. Ah, pode não fazer não. Ah, vou nada, não vou não (GRE1E4FUN1RGR).

Conforme evidenciado pelo último depoimento, a iniciativa de substituir a nota da unidade pela nota da avaliação externa foi uma decisão que começou na base do sistema, tacitamente, reforçando que, no escopo de decisões no processo de implementação de políticas públicas, as regras a serem consideradas não se restringem às regras formais (Lotta, 2019). Após difusão da prática e tomada de conhecimento pela Secretaria de Educação, atualmente essa prática é acatada e incentivada pela própria, visando à prerrogativa do cumprimento da avaliação.

Outra discussão iniciada de forma *bottom-up*, sobre a pertinência da bonificação em função do alcance de determinadas metas para escolas regulares e de referência, culminou em algumas mudanças de regra de bonificação em 2023, conforme corroborado por mais de um depoimento: “Então quando é escola regular, escola integral, eles fizeram aí, acho que você tem

conhecimento, né, que tem uma... algumas coisas que eles tão considerando agora no grau de dificuldade de cada escola que antes não era considerado” (GRE2E1FUN1RGR).

Em relação ao termo do pacto, o ano passado [2023] a gente teve a oportunidade de discutir com a própria equipe da SEPLAG [Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional]. Porque nós discordávamos do termo de compromisso, da assinatura daquele termo com metas tão altas. Porque nós achávamos injusto uma escola que coloca mais de 80% dos alunos no nível desejado em avaliação externa, não ser bonificada, enquanto outras escolas que os alunos estão no elementar conseguiam bonificar com 300%. Quando o próprio Estado não dava condições para se evoluir dentro dessas metas. Porque nós já tínhamos justificado. Nós já tínhamos chegado no máximo nas condições que nós temos [...] inclusive, nós achávamos uma punição perder projetos porque já tínhamos o IDEB alto. Então, quais as condições que são dadas às escolas que já conseguiram chegar no patamar? E que ali não tem laboratório, não tem inovação tecnológica, não tem... Apoio financeiro para se elevar mais o nível e a gente trabalha com gente. Nem todo mundo vai chegar ao patamar do nível maior [...]. Foi que eles [SEPLAG] aceitaram. Por quê? E conseguimos! Porque a partir do momento que a gente solicitou um teto... Por que não um teto? Porque se a média dos países desenvolvidos é 6, por que vocês estão cobrando de uma escola no nível regular um 8? Uma meta 8. E outra coisa, a gente vê também, a gente também fez com que eles entendessem o seguinte. Uma escola que está, digamos assim, com o IDEB ou uma meta 3, ela tem mais condições de crescer. É bem mais fácil você crescer do que nós que estávamos com 7.7, 7.8, 8, 9. O grande diferencial é se manter nesse patamar (GRE1E1FUN1RGR).

Aí quando você tem 70% de bônus, com 140 estudantes, ou 120 estudantes, sei lá, ou 160 como é geralmente a nossa média. E você ganha 70%, ou não ganha nada, se você não cresceu, só tirou a mesma nota. E uma escola que está com a média, duas casas lá para baixo de você, subiu um tiquinho, não saiu nem do quarto. E ganha 300%. E o professor reclamar, você não deixa, aí você está querendo inverter a natureza humana. É a hora realmente de reclamar, mas essa reclamação chegou aos ouvidos da secretaria, lá do pessoal. E eles entenderam que não pode ser nesse processo (GRE1E4FUN1REC).

Da perspectiva dos depoimentos acima, compreende-se como o poder discricionário do agente da base torna-se, em certos momentos, imprescindível para que a organização se adeque à realidade em questão (Matland, 1995; Oliveira, 2012). Nesse sentido, pelos exemplos mencionados até aqui, a adequação do sistema de regras se fez fundamental.

Em relação à disposição de recursos, é oportuno lembrar que práticas de autorização e de alocação influenciam a ação e o modo como flui o comando sobre pessoas ou pessoas e recursos organizacionais (Sewell, 1992; Giddens, 2009). Para Sandfort e Moulton (2020), o sistema de recursos se torna significativo quando utilizado para modificar relações ou resultados organizacionais, e a isso denominam como *resourcing*.

No que se refere às iniciativas de *resourcing* (Sandfort; Moulton, 2020) praticadas pela gestão escolar, chama-se atenção para a estratégia de busca ativa dos alunos para garantia do percentual de comparecimento de estudantes a essas avaliações, prevista no TCR. Essa busca é

viabilizada por transporte escolar: “Só que sempre existe a escola que vai atrás de aluno. Para poder garantir o percentual de 100%” (GRE2E2FUN2RGR).

E quando o aluno não comparece, por algum motivo, teve um... vocês falam no passado que choveu bastante no dia, foi remarcado a prova, e acho que no dia que foi remarcado também choveu, mas já tinha... a escola vai buscar... veio um transporte para ir buscar o aluno, justamente para não ocorrer essa falta também que ela conta (GRE1E8FUN3RGR).

Por exemplo, eu consegui 100% de frequência. Mas o aluno estava ali naquele dia como um número. Mas não como um estudante que participou efetivamente do processo de aprendizagem. Para colocar ali o que ele sabe, o que ele aprendeu. Às vezes, ele tá ali porque foram buscá-lo diretamente na sua residência pra não ser menos um naquela turma, nos dados estatísticos (GRE2E8FUN1RGR).

Aí tem um dia, nesse dia que são as provas externas, a gente sempre vai observando se tem algum aluno do terceiro ano que vem faltando muito. A gente tem duas pessoas que atuam na busca ativa, então que ligam para esses alunos para saber o porquê que estão faltando ou porque desistiram para tentar buscar novamente para a escola (GRE2E4FUN3ROT).

A disposição de transporte escolar para garantia do percentual necessário de comparecimento às avaliações externas exemplifica como a mobilização de recursos alocativos é feita em função do atingimento dos objetivos organizacionais. No entanto, do mesmo modo que estratégias de facilitação podem ser utilizadas com a intenção de estimular a realização das avaliações e obtenção de bons resultados, também podem forjar, mediante recursos autoritativos – nível de comprometimento emocional dos docentes, conhecimento sobre as regras e habilidades no lidar com os estudantes (Sewell, 1992) – menções de desestímulo ao comparecimento ao momento das avaliações:

Rolou essa conversa. Tipo, não é que vai deixar de ensinar, mas assim, eu não vou incentivar meu estudante a vir no dia prova. E aí a fala dos professores... de alguns, assim: ‘Eu não vou mobilizar meu estudante para ali’. ‘Você não precisa vir não, meu filho. Precisa não’. Para poder dar esse... Que eu não concordo, né? Acho que uma coisa não tem nada a ver com a outra. Mas, enfim, houve isso. Justamente pela falta de investimento no capital humano do professor (GRE2E2FUN2RGR).

Conforme revelado na contextualização desse depoimento, a intenção de desestimular estudantes ao comparecimento e a boicotar a avaliação externa se deu em função de um período que se sobrepôs à transição governamental, com o congelamento de salário dos professores, até o efetivo cumprimento do aumento salarial para a carreira docente conforme disposto pela Lei complementar Nº 519/2023 – mencionada anteriormente na análise de dados secundários.

É importante ressaltar que estratégias de facilitação – via sistema recursos – e de coerção – via sistema de regras, convergem no Siepe, pelo qual docentes, gestores e escolas são

cobrados em função não somente da tempestividade, mas também da fidedignidade no preenchimento de dados diversos, como se observa em: “Isso é uma gratificação pelo preenchimento do SIEPE, nos prazos corretos, que são... cobrados” (GRE1E9FUN2REC).

A gente já tem prazo de postar a primeira nota. A questão de frequência de registro é semanal. Toda semana, o pessoal da Secretaria, né? Eles colocam um quadro lá no grupo, tem um grupo e lá naquele quadro, eles puxam do sistema, aí a gente consegue visualizar quem tá no vermelho, quem tá em dias, com tudo verdinho. Então, os professores já são acostumados a manter o SIEPE em dia, porque é uma cobrança constante. A gente tem data pra tudo e se não obedecer àquelas datas, é chamada a atenção. (GRE1E2FUN2REC).

É uma... Vamos dizer... Uma plataforma que, assim, é muito fácil de se utilizar. Prática. Até porque a gente hoje tá usando tecnologia então, escola que ainda tá na caderneta de papel, acho que não, né? Então, assim, ela é bem prática, ela tá ali diariamente, ela mostra o que tá em vermelho, o que tá faltando fazer, o que tá em verde é porque tá completo. Então, assim, a gente tem como monitorar observando isso, tem também a pessoa que monitora isso, é uma pessoa específica na escola (GRE2E4FUN3REC).

Mas continua o mesmo monitoramento, a mesma política por resultados. Em cima... Acabei de sair da reunião do Censo. E, justamente, isso. Dados, dados, dados, conferências, SIEPE, Censo. Número de evasão, número de transferido. Tudo tem que bater. Informações fidedignas para anotar. Então, a cobrança do monitoramento em cima de cada bimestre. (GRE2E1FUN1REC)

Porque existe uma cobrança pra gente finalizar os processos, né? Que é o SIEPE. Que é as metas. Certo! que é uma obrigação nossa, uma atribuição nossa enquanto professor no SIEPE. Só que quem finaliza é a gente e quem recebe é a gestão (GRE2E2FUN2REC).

Vez ou outra a gente fala assim, que é final de bimestre, aí tem professor, sinceramente, eu acho que é assédio já isso, liga-se de 10 horas da noite, 11 horas da noite, senão de madrugada, pra que um professor consiga concluir o... o sistema. O SIEPE. E a gente fala que quando mexe no bolso, né, aí a coisa funciona (GRE2E3FUN2REC).

O Siepe pode ser entendido como uma espécie de “metarrecurso”, uma vez que o mesmo se caracteriza como um eixo central que viabiliza a entrada de outros recursos fundamentais ao desempenho da política educacional.

No monitoramento, a gente usa os faróis que foi instituído desde que se instituiu o programa. Porque esse programa, o SIEPE, ele veio ainda no governo do finado Eduardo Campos. E permaneceu até hoje. E só melhorou. Então, no princípio, quando ele foi instituído, a gente colocou só alunos. E fomos ali devagarinho, só colocando o diário mesmo de classe. Não tinha planejamento. Era só a frequência e as notas. Hoje está tudo. Toda a funcionalidade da escola está dentro dele. Toda. Tudo. Então, tudo que é gerado a nível de documentação, de material, do que é legal dentro de uma funcionalidade de uma escola, desde a secretaria até a unidade escolar, está dentro dele. Então, ele avançou bastante. Cresce todo ano um pouquinho. Tudo que gera de novo, a gente tem a formação pronta (GRE1E3FUN3REC).

O SIEPE, eu acho um aplicativo bem fácil de se trabalhar. E tem a facilidade de o aplicativo no celular. Então, eu consigo fazer tudo pelo celular, sincronizar. E eu geralmente vou para o computador mais para ver relatório de pendentes, essas coisas. E eu acho que assim facilita bastante no trabalho do professor, essa questão do SIEPE (GRE2E10FUN2REC).

Por fim, por parte da burocracia implementadora, a tomada de decisão quanto ao uso de recursos alocativos e sobre soluções para lidar com recursos insuficientes também diz muito sobre o potencial de discricionariedade exercida no nível de rua por esses profissionais (Guimarães; Bernardo; Borde, 2022). Boa parte dessas decisões são referentes ao uso de verbas provenientes do PDDE e do Piepe, intermediadas pelas chamadas unidades executoras, conforme já explicitado anteriormente na análise de dados secundários.

De acordo com o revelado em distintos depoimentos no material empírico: “Às vezes é muito mais uma produção de evidências, do que, de fato, uma... um processo efetivo, né? Mas a unidade executora acontece a contento, sim” (GRE2E8FUN1RGR/REC).

O PDDE que a gente recebe é justamente aquele que é o básico. Que já vem custeio sim, capital sim [...]. Eu costumo dizer que a gente não tem escolha. É uma ilusão. É aquela história de dizer que vai se reunir a unidade executora. E dizer as prioridades que vai gastar. Porque a escola não tem outro recurso pra se manter. Se eu não tenho outro recurso pra material de limpeza, eu vou tirar de onde o dinheiro do material de limpeza? Se eu não tenho outro recurso pra papel, eu vou tirar de onde o material? Então é uma ilusão essa história de achar que o PDDE vai ser pra prioridade. Salvador da pátria. Que todo mundo vai poder opinar o que é que vai fazer com o dinheiro. Já vem definido o que vai fazer com o dinheiro [...]. Aí cinco mil e pouco, dá pra quê? A gente compra um bebedouro, a gente organiza um computador, compra um computador, compra uma impressora. É só pra manutenção. É só isso. As necessidades prioritárias que a escola tem que não são poucas. Eu vou dar um exemplo do INVESTE. Que foi uma dívida esse INVESTE aí, quando ele foi criado. Então a escola deu assim uma melhorada, teve uma melhoria substancial em relação à organização (GRE1E1FUN1REC).

É pela necessidade pedagógica. As pessoas que que mais falam e pedem e cobram e dizem onde é que está precisando são os professores. Se o que você adquire na escola não facilita a prática pedagógica, pode deixar porque não é realmente a prioridade, não vale a pena [...]. Aí a unidade executora vai avaliar a necessidade, o recurso digamos que ela assine aquela necessidade, ela valida ou não aquela necessidade. Mas como os professores são bem conscientes e a gente vê realmente onde existe a necessidade a gente já vai direto naquilo que ele precisa (GRE1E4FUN1REC).

Do PDDE, ele é voltado mais para, como o recurso é pequeno, a gente trabalha mais com a parte de, como ele disse, 80% de custeio. Aí a gente trabalha muito com ele, com a questão de papel, porque a gente precisa imprimir muito. E a parte do capital, como ele é pequeno, a gente investe mais na questão da internet mesmo de roteadores (GRE1E7FUN1REC).

O PDDE é o mesmo, que é o Recurso Federal, ele é um recurso, digamos assim, pequeno, que não dá para a gente fazer grandes ações na escola. É a reposição mesmo de material de expediente, é a reposição de pequenos reparos na escola, pequenos projetos. O INVESTE, que foi... que é o do Estado, que foi um montante maior, foi muito bom, deu para a gente equipar melhor as escolas e precisa de uma continuidade,

mas também é uma responsabilidade muito grande. Pela forma como a gente vai aplicar, como a gente vai prestar conta [...]. É dinheiro público. A gente não pode achar que pode tomar decisão só. Ah, eu estou achando que precisa de uma televisão pra aqui, ir lá e comprar. Tem que ver com os professores e com os alunos. Se eles acham que precisa dessa televisão ou se outra coisa é mais importante. E também não pode enfeitar demais e deixar faltar o que é básico para a escola, né? Então, saber distribuir realmente nas necessidades. E a questão do trabalhar também com empresas, com fornecedores, que muitas vezes não entendem a burocracia que é para a gente prestar conta de um dinheiro que não é nosso (GRE2E1FUN1REC).

A unidade executora. E eles fazem reuniões periódicas. Toda vez que vai vir algum recurso, a gente se senta, o pessoal... A gente vai dando sugestões. Ah, é melhor comprar um *data show*, um ar-condicionado etc. Aí eles vão, anotam, terminam a reunião com todas as sugestões e aí manda o pessoal da gestão preparar a proposta e encaminha pra GRE. A gente é quem decide como é que o recurso vai ser utilizado. A gente e o grupo, né? Todo mundo (GRE2E6FUN2REC).

Conforme discutido na análise de dados secundários, os conselhos das unidades executoras preveem a facilitação desse categoria de tomada de decisão (Pernambuco, 2023c; SECOM, 2024). Entretanto, de acordo com o observado na análise de alguns depoimentos nos dados primários, a deliberação quanto ao uso de recursos do PDDE e do Piepe revela uma discricionariedade limitada e mais restrita a constrangimentos legais (Hupe, 2013). Neste caso, por fatores determinados de forma *top-down* no âmbito da política pública, como a complexa responsabilização administrativa pelo uso de recursos financeiros; a vinculação do recurso ao tipo de despesa (de custeio ou de capital) e o próprio quantitativo recebido pela escola. Como visto em algumas menções, esse quantitativo varia bastante em função dos programas de financiamento em questão.

6.4 EM QUE MEDIDA ESSAS PROPRIEDADES (REGRAS, RECURSOS, ROTINAS E CULTURA) SÃO FACILITADORAS OU RESTRITIVAS À TOMADA DE DECISÃO, ÀS AÇÕES DOS AGENTES E, CONSEQUENTEMENTE, AO DESEMPENHO DE DETERMINADAS ESCOLAS?

Trabalhar em função de parâmetros de resultado e ter conhecimento sobre o cálculo das metas relativas a tais parâmetros interfere na percepção sobre bonificações e recompensas (Bonelli *et al.*; 2019) da burocracia de rua. Considerando tanto a consciência prática quanto a consciência discursiva da qual esses profissionais dispõem sobre as condições de sua agência (Giddens, 2009), isso traz certas implicações inevitáveis ao seu comportamento, seja na forma

de estímulo ou frustração – conforme já tratado anteriormente – ou na aceitação tácita de certos critérios para operacionalização de atividades.

Como já mencionado anteriormente, a concessão do BDE pode ser estimulante, mas também frustrante quando as escolas não alcançam as metas previstas apesar do esforço: “O resultado do SAEB tem que vir como consequência do nosso trabalho. Mas quando você trabalha e você vê que é por uma coisinha de nada, que aquele valor não chega, aí vem a frustração mesmo” (GRE1E5FUN1REC).

Neste sentido, em relação ao cálculo de notas para obtenção do bônus, foi mencionada a adoção de um índice máximo de reprovação, o qual se evitaria ultrapassar, em virtude da composição da nota para o IDEB e IDEPE: “Eu acho... Assim, eu acho que a principal ressalva que eu tenho é com a questão de... restringir bônus a reprovação, sabe?” (GRE1E5FUN2REC).

Por exemplo, em trabalhando em cima da meta, e a contar de aluno, da nota também, a escola pode reprovar “x” aluno, desde que não ultrapasse. Porque conta também na nota. [...] Pela própria regional não havia reprovação (GRE1E8FUN3ROT).

Só que, em contrapartida, ela [a escola] recebeu 300% ano passado, eu fico sempre falando, como é que ela recebe se a proficiência não é boa? E eu já sei, que caiu esse ano, de novo, o percentual de proficiência. Só que, assim, o cálculo do BDE, ele vai utilizar dois parâmetros, né? É a proficiência, em português, matemática e o fluxo, que é a questão do abandono. E aí é onde entra o critério, né? Esse fluxo as vezes, as aprovações lá... Não são aprovações, de fato, porque o estudante conseguiu desenvolver, ele teve aproveitamento. É uma aprovação para que não tenha um índice [de reprovação] alto, entendeu? (GRE2E2FUN2RGR/REC).

Os depoimentos acima ilustram uma face das limitações da padronização e simplificação dos dados coletados na composição dos indicadores de resultado (Dias; Mariano; Cunha, 2017). O problema com a definição de critérios de aprovação e reprovação tendo em vista a composição desses índices fica mais exposto no nível de rua, porém é algo que deveria ser melhor considerado por formuladores em níveis que enfatizam a perspectiva estratégica da avaliação do saldo de políticas públicas educacionais.

Qualitativamente, as principais diferenças observadas entre escolas com melhor e pior desempenho foram referentes às estratégias de facilitação (Giddens, 2009; Sewell, 1992) via sistema de recursos em meio às rotinas de práticas pedagógicas, à intensidade de absorção da cultura de resultados paralelamente à reprodução de conduta representativa de uma racionalidade gerencialista e, além disso, ao conhecimento sobre regras específicas da política pública.

É possível inferir que boa parte do resultado positivo ou negativo em termos de desempenho das escolas em questão é fruto de *resourcing* (Sandfort; Moulton, 2020) referente

à aplicação de talentos operantes dos profissionais que compõem o nível de rua. Escolas melhores tendem a apresentar estratégias (autênticas) para o cumprimento de descritores estabelecidos pelo programa ao longo do processo de aprendizagem e melhor alinhamento destas estratégias entre professores e professores e gestão, enquanto escolas de pior desempenho relataram dificuldades estruturantes neste quesito; o que certamente interfere na disposição para implementação por parte desses profissionais (Thomann; Engen; Tummers, 2018) – em um primeiro plano, dessas estratégias, e, em segundo, na implementação da política de modo geral.

Para além de práticas mais comuns como simulados ou aulões, essa distinção quanto às estratégias referentes à rotina de cumprimento de descritores e à adoção de práticas pedagógicas de alinhamento por iniciativa das escolas pôde ser bem evidenciada em depoimentos como:

Modificando as práticas pedagógicas. Investindo na prática pedagógica. Então, a forma que, como a gente estava ensinando e avaliando, não estava fazendo com que os alunos evoluíssem. Por quê? Porque, se eu faço um simulado, por exemplo.

Compreender o processo.

Se eu faço um simulado, a gente faz um simulado com 30 questões, por exemplo. E o aluno acertava 28, a gente considerava que estava excelente, porque tirou um oito, um oito e pouco. Acontece que as questões que ele errou eram as questões que ele precisava evoluir. E ele passou o ano todo errando as mesmas questões... E não evoluindo para o nível desejado. Por quê? Porque quem já está em um nível mais elevado vai precisar de maiores desafios para conseguir superar as suas dificuldades e não estacionar no Estado. Aí para a gente fazer esse trabalho assim, para trabalhar por níveis [elementar, básico e desejado], você tem que conhecer cada aluno. Conhecer o resultado de cada um. Para poder intervir e fazer essa divisão (GRE1E1FUN1REC).

Aí esse trabalho você tem que pegar já do início, quando eles chegam no nono ano, porque infelizmente muitos vêm sem dominar o básico, da leitura, da escrita e do cálculo matemático. E aí a gente volta para aquelas coisas mais antigas. É joguinho para fazer. Menino de primeiro ano vai precisar fazer joguinho para saber tabuada, para compreender o processo de tabuada. Aí a eletiva vai trabalhar poesia, para passar pros meninos, é leitura. E aí uma eletiva vai trabalhar *Rummikub*, para na eletiva de *Rummikub* trabalhar foco, atenção, paciência, para ele não desistir do cálculo. Se você chega para eles e diz assim, aqui está a professora, e aqui tem 10 caixas de *Rummikub*. Ela vai trabalhar *Rummikub* com vocês para aumentar o raciocínio do cálculo da matemática. Não tem outra coisa para a gente fazer, não? Isso aqui melhora a atenção de vocês. Pronto. Isso aqui desenvolve isso, isso e isso. Não atrela direto a obrigação, porque essa geração, a gente chama geração *TikTok*, ela é ligeira do raciocínio. Se ela tem aquela obrigação ali, a coisa já não funciona. Então a gente vai começando do alinhamento, no primeiro ano, à medida que eles vão chegando. É fácil? Não. É um leão por dia que a gente vai... [...]. Então, tem gincana. Cada vez que você faz dentro da gincana, por exemplo, uma peça que ele tinha que declamar a poesia, você trabalha o conteúdo com a turma inteira. Quando eles precisam se unir para treinar uma dança ou grito de guerra, você consegue diminuir a indisciplina na sala de aula, porque eles conseguem se organizar perante eles, inclusive para assistir a uma aula. Então, você vai somando, você vai ganhando, pontua uma coisa aqui, pontua uma coisa aqui, pontua uma coisa aqui. Aí a aprendizagem, ela se dá no somatório de tudo o que está (GRE1E4FUN1ROT/REC).

Eu percebo que em algumas escolas já existe um trabalho muito bem alinhado internamente, desde o início do ano, mapear os descritores que são ruins pra poder dar ênfase neles e conseguir fazer essa prova. Na escola que eu tô, eu percebo que não existe um alinhamento muito institucional, parte muito do professor. No meu caso, como eu já tenho essa experiência, eu já consigo dar uma dinâmica, ó, junto com a professora do comportamento, vamos fazer isso e isso. Mas professores que entraram agora, por exemplo, que não tem essa experiência em rede, talvez fique um pouco mais à margem do professor. Porque não existe essa articulação de planejamento na escola. Por exemplo, assim, a gente tem uns momentos no bimestre mas a gente senta pouco em grupo pra planejar, diferente de outras escolas que são integrais, por exemplo, que têm mais condições, mais estrutura, o professor tá o dia todo, tem mais condições de se encontrar com um colega e de fazer um planejamento. Não, a gente é muito informal, eu encontro você: ‘ó, tu estava dando o quê?’. ‘Tô dando um estágio bom e tudo mais’. É muito informal. É nesse sentido, a gente tem pouca oportunidade de planejar coletivamente, em grupo, internamente (GRE2E2FUN2ROT).

Em relação ao SAEPE e SAEB, pessoalmente eu acho que eu faço o meu dever de casa. No sentido de, é... Eu falei, a gente querendo ou não tem hoje uma política de metas e que a gente precisa atingir tal meta e que sinceramente eu acho que muitas vezes não importa se o aluno aprendeu ou se não aprendeu. Se importa realmente se ele sabe responder uma prova, que são coisas diferentes. Não é isso? Mas considerando as avaliações externas, no caso o SAEPE e o SAEB, então normalmente eu sigo o que eles propõem como descritores. Que é... Os descritores são expectativas que o aluno precisa ter, ou competências que o aluno precisa ter para concluir o ensino médio. Que é isso que é avaliado teoricamente no SAEB. [...]. Dentro das minhas aulas [...], eu costumo trabalhar esses descritores. Da forma como tá lá, olha pessoal. É... Até mesmo na hora de resolução de um exercício. Até porque como eu falei, eu gosto de trabalhar muito ENEM. ENEM tem texto, que a gente sabe que é pura enrolação, não serve pra nada da questão. Mas tem texto muitas vezes que traz a resposta nele. Então, a gente precisa fazer o quê? Ensinar o aluno a interpretar a questão. Tanto para o ENEM como para o SAEB, trabalho nessa perspectiva. Mas... Posso falar mal dos coleguinhos? A gente tem colegas, infelizmente, que vão... A gente vê que dá aula específica do conteúdo. E depois disso é um grande se vira com os alunos. Isso acaba atrapalhando também um pouco. Não é sempre, logicamente, que eu consigo relacionar o meu conteúdo com alguns dos descritores específicos de português e matemática. Mas sempre que possível, eu tento fazer, tento fazer isso. Até porque... Não sei se vocês sabem, mas na GRE ela considera a escola em quadrantes. Esses quadrantes indicam o seguinte. Se a escola ela tem um desempenho baixo, razoável, favorável ou excelente. Não são essas palavras que tá lá, mas é mais ou menos isso. São quatro patamares. Para as escolas boas, o acompanhamento que a GRE faz é mais no sentido de acompanhar mesmo. De ver como tá sendo as atividades. Pra escolas que estão normalmente no... no vermelho, que é... as que têm nota muito baixa [...], então a pressão que nós, professores, sofremos também é muito maior, porque a gente precisa fazer isso, a gente precisa entregar isso. A gente precisa propor isso... E normalmente a gente não gosta de pressão. Então a gente tenta, de alguma forma, elevar esses índices e tenta tirar a escola do vermelho (GRE2E3FUN2ROT/RGR).

A adaptação é necessária porque eu acho que tanto o currículo como os descritores, eles são preparados pra uma certa quantidade de aulas [...]. Dá conta de dar o conteúdo, os objetos de conhecimento, a gente dá. A gente nem sempre consegue aprofundar, porque também vai da dificuldade do aluno, né? Aluno com dificuldade lá no básico. Aí você precisa dar um passinho atrás. Então isso faz com que atrase um pouco esse processo e ele não saia perfeito como é na teoria (GRE2E9FUN2REC/RGR).

Conforme evidenciado pelo conjunto de depoimentos apresentados, distintas estratégias são perseguidas para o cumprimento dos descritores e, conseqüentemente, para a melhoria dos

resultados de cada unidade escolar. A menção a um “monitoramento das notas manual para além do Siepe em tempo hábil para tais intervenções pedagógicas” (GRE1E1FUN1REC) foi um outro exemplo trazido por uma das escolas do grupo de melhor desempenho.

Corroborar-se que, especialmente na implementação de políticas públicas educacionais, o espaço de ação discricionária pode ser facilmente observado na tradução ou adaptação de aspectos pedagógicos, bem como nas respostas concedidas a todo um conjunto de sujeitos que esperam o resultado da política educacional em questão (Guimarães; Bernardo; Borde, 2022).

Desse modo, é possível afirmar que, por traz dos resultados atribuídos a cada unidade escolar, existem elementos resultantes de articulações decisivas, a nível de rua, que não são exibidas diretamente por índices como IDEB e IDEPE. Desse modo, é razoável inferir que as trajetórias profissionais e as capacidades decorrentes do conhecimento de formação (Lotta, 2010) dos gestores e professores envolvidos na implementação a nível de rua são elementos determinantes ao sucesso dessas estratégias e inovações pedagógicas, no caso das escolas com melhores resultados.

Adicionalmente, escolas com melhor desempenho também demonstraram uma cultura de compartilhamento de informações e integração dos pares mais evidente, melhor comunicação e disseminação de valores consumeristas mais positivamente absorvidos (a exemplo das iniciativas de premiação de alunos, promoção de cafés da manhã etc.), ao contrário do observado em escolas com pior desempenho. Este aspecto pôde ser discutido e observado em tópico anterior.

Por fim, o conhecimento sobre normas (Brehm; Hamilton, 1996; Prottas, 1979), especificamente sobre o AEG, TCR e regimento próprio da escola também apresentou divergência na comparação entre escolas com pior e melhor desempenho: escolas com pior desempenho tiveram mais entrevistados com pouco ou nenhum conhecimento a respeito desses instrumentos normativos: “O termo eu não conheço, não” (GRE2E10FUN2RGR).

Nós temos as... toda uma série de normativas, né? Que, às vezes, a gente nem as conhece. Só quando acontece algo é que vem alguém de uma instância superior e entra em contato e diz, ó, a gente precisa alinhar, porque não é assim, né? Mas é tudo muito limitado [...] nós temos um projeto político-pedagógico e, dentro dele, algumas normas disciplinares. Que até, é... eu estava questionando esses dias pra a produção desse regimento, né? Então, as pessoas a quem eu perguntei que vieram antes de mim não souberam deixar isso muito claro, né, disse, não, acho que tem o PPP [Projeto Político Pedagógico] e, dentro dele, algumas regras, mas, especificamente, o regimento, não (GRE2E8FUN1RGR).

Então, o que é passado pra gente são as metas e no final a gente assina, dizendo que tá de acordo em cumprir aquela meta e tudo mais. Agora, o plano em si, de estratégia, de tudo mais, pessoalmente, eu nunca vi. É somente a meta. Meta, meta, meta (GR2E3FUN2RGR).

De fato, em ambos os grupos, o conhecimento sobre regras se mostrou dissonante entre professores e gestores escolares. A exemplo de quando se perguntou sobre o TCR ou o fato de a escola ter algum regimento próprio. Alguns responderam que sim, aludindo a um mesmo documento, enquanto outros não tinham conhecimento algum.

6.4.1 Síntese da análise de dados primários

Na política educacional de Pernambuco, a reprodução do gerencialismo é refletida pela incorporação de preceitos como competição, ranqueamento e premiações, tanto no discurso proferido pelos agentes do nível de rua, bem como pela institucionalização de determinadas práticas que remetem a princípios consumeristas (Abrucio, 2006) na rotina escolar. Esses elementos fomentam uma cultura tecida em torno dos resultados perseguidos pelas escolas e, em certa medida, reforçam estruturas mais calculistas de gestão, semelhantes ao estilo praticado no setor privado (Hood, 1991; Newman; Clarke, 2012). Do mesmo modo que se apresenta como bem incorporada por parte da burocracia de nível de rua, essa cultura de valorização profissional atrelada a resultados também desperta questionamentos sobre sua efetividade.

Conforme evidenciado pelos depoimentos dos profissionais entrevistados, para moldar regras e fazer uso dos recursos autoritativos e alocativos, profissionais implementadores diretos da rede de educação do estado tomam decisões deliberadas e articuladas de modo *bottom-up* e manifestam comportamentos de estímulo e desestímulo a determinadas atitudes discentes. Neste sentido, iniciativas importantes no nível de rua têm sido capazes de influenciar o sistema de regras e recursos da política pública. Tópicos como a substituição da nota de uma das unidades do calendário escolar interno pela nota de algumas das avaliações (externas) – SAEB ou SAEPE e o questionamento sobre a pertinência da bonificação em função do alcance de determinadas metas em algumas categorias de escolas exemplificam esse tipo de articulação.

As estratégias de busca ativa para garantir o percentual de alunos nas avaliações externas, a menção ao desestímulo ao comparecimento dos alunos às avaliações e a discussão sobre a margem para deliberação quanto ao uso de verbas de programas como PDDE e Píepe exemplificam como a burocracia exerce sua discricionariedade, inerentemente implicada na existência de regras (Hupe, 2013) e mediante disposição de recursos autoritativos e alocativos. É importante ressaltar que estratégias de facilitação – via sistema recursos – e de coerção – via sistema de regras, convergem no Siepe, caracterizado como uma espécie de metarrecurso da política educacional analisada.

A concessão e associação do BDE ao índice de reprovação escolar implica na definição de critérios tácitos de aprovação e reprovação no nível de rua e aponta para uma limitação da padronização e simplificação dos dados coletados na composição dos indicadores de resultado. As principais diferenças observadas entre os depoimentos de profissionais de escolas com melhores e piores resultados foram referentes às rotinas de práticas pedagógicas, à intensidade de absorção da cultura de resultados paralelamente à reprodução de práticas representativas de uma racionalidade gerencialista e, além disso, ao conhecimento sobre regras específicas da política pública.

Em suma, a análise de dados primários veio a explicitar como propriedades estruturantes possuem caráter tanto condicionante quanto capacitador à ação de implementadores no nível da rua, amparando-se em diversos elementos evidenciados pela análise de dados secundários. Além de pontos de aproximação, também foram elencados alguns pontos de divergência, como o potencial de discricionariedade referente às unidades executoras.

Feitas todas as considerações anteriores, infere-se que as trajetórias dos profissionais entrevistados – histórico de formação, de carreira, episódios considerados importantes na trajetória de trabalho (Lotta, 2010) – constituem recursos autoritativos importantes à implementação, em termos de conhecimentos e habilidades adquiridas, desenvolvidas e aplicadas ao trabalho (Sewell, 1992) necessário para lidar com o processo de implementação a nível de rua. Também se entende que um melhor ou pior alinhamento entre professores e professores e gestores quanto à concepção e uso de estratégias pedagógicas inovadoras certamente interfira na disposição para implementação por parte desses profissionais (Thomann; Engen; Tummers, 2018) e na implementação da política como um todo.

Ainda de acordo com os tópicos discutidos anteriormente, o valor atribuído aos incentivos (Bonelli *et al.*, 2019) – como BDE e AEG – se apresentou como elemento condicionante para a reprodução de práticas que repercutem o gerencialismo a nível de rua. Juntamente a este elemento, compreende-se que o conhecimento sobre normas e brechas nas regras (Brehm; Hamilton, 1996; Prottas, 1979) seja crucial para o determinar o potencial de modelagem do sistema de regras, autorização e alocação mediante *resourcing* (Sandfort; Moulton, 2020), tendo em vista os diversos exemplos de iniciativas nesse sentido adotadas pelas escolas de forma *bottom-up*.

6.5 SÍNTESE ANALÍTICA E RECONEXÃO COM O ARGUMENTO DE TESE

Esta tese partiu da admissão da existência de uma relação de recursividade entre propriedades estruturantes da política educacional de Pernambuco e a discricionariedade dos profissionais implementadores de nível de rua, compreendendo essa relação como fundamental para a compreensão dos resultados da política pública analisada. Para tanto, propôs-se a considerar essas propriedades não como “dadas”, mas como produto de uma configuração institucional particular reconstituída durante seu processo de implementação (Sandfort; Moulton, 2020).

Admitindo-se que tais propriedades possuem caráter tanto condicionante quanto capacitador (Domingues, 2001; Giddens, 2009) à agência da burocracia de nível de rua, a adoção de uma abordagem estruturacionista à análise sobre a implementação dessa política pública permitiu lançar luz sobre como ações intencionais de atores diretamente envolvidos com a implementação afetam os seus *outcomes* (Sandfort; Moulton, 2020).

Neste sentido, evidenciou-se como o sistema de regras e recursos da política reitera a lógica de gestão por resultados e reforça esforços para a sua continuidade (Sewell, 1992) a despeito de períodos de transição governamental. Por outro lado, cabe à burocracia de nível de rua assegurar ou mesmo criar as condições necessárias para que os pilares constitutivos da política concebida sob os moldes de uma “*accountability* gerencial” (Morais, 2019; Oliveira; Silva, 2023; Schneider, 2019; Schneider; Nardi, 2019) – mediante avaliações externas, prestação de contas e responsabilização das unidades escolares pelos resultados de desempenho – sejam cumpridos a contento.

A discricionariedade é, nesse sentido, igualmente importante para atender ao TCR e fazer perpetuar esse sistema, seja pela modelagem de regras, mediante estratégias de coerção ou de facilitação por *resourcing* ou mesmo por articulação de iniciativas pedagógicas inovadoras que fazem a diferença nos resultados alcançados por cada unidade.

Essa cultura de resultados é fomentada e reproduzida paralelamente à institucionalização de práticas diversas na rotina a nível de rua. Essas práticas, por sua vez, reconstituem e reforçam estruturas calculistas de gestão pautada em resultados inerentes às bases de concepção e de implementação da política como um todo.

Em suma, esta seção se dedicou a aprofundar com tais propriedades estruturantes (regras, recursos, rotinas e cultura) constituem meio e resultado da conduta que essas mesmas propriedades organizam (Giddens, 2009). Também evidenciou como elementos condicionantes da discricionariedade (trajetórias dos profissionais, disposição para implementação, valor atribuído aos incentivos, conhecimento sobre normas e brechas nas regras) alimentam essa relação de recursividade.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo geral analisar como se configura a discricionariedade de burocratas do nível da rua na implementação da política educacional do estado de Pernambuco. É importante dizer que se partiu de um anseio de problematizar a discricionariedade em relação à perspectiva *top-down* em um cenário gerencialista de implementação (Thomann; Engen; Tummers, 2018).

É certo que a reforma gerencial foi disseminada de modo fractal no mundo e no contexto brasileiro. Também é razoável reconhecer, na adoção do modelo de gestão por resultados, elementos que possibilitam maior potencial de resposta à demanda social por transparência na prestação de contas e eficiência no uso dos recursos públicos investidos. Esses são argumentos relevantes para justificar a utilização generalizada de padrões de desempenho e medidas de monitoramento, não apenas no âmbito das políticas públicas de educação.

Ressaltamos, entretanto, como os pilares decorrentes da chamada *accountability* gerencial (Moraes, 2019; Oliveira; Silva, 2023; Schneider, 2019; Schneider; Nardi, 2019), têm constituído elemento central de regulação das políticas educacionais na atualidade (Fernandes, 2013), especificamente no tocante ao exercício profissional de docentes e diretores de escolas (Barroso, 2005; Viseu, 2014; Oliveira; Peixoto, 2021). Mesmo diante das tensões de implementação decorrentes desse contexto e da emergência de relações performativas (Ball, 2002; 2005), muito se tem a investigar a respeito da margem de ação discricionária da burocracia de rua.

Desde o princípio da pesquisa, assumiu-se que a abordagem *top-down* de implementação, por enxergar a discricionariedade como um possível fator desviante, enfatiza o grau em que a mesma possa ser concedida a priori, diante das regras e dos elementos de controle definidos de modo a evitar falta de conformidade. No entanto, ao enxergar a experiência discricionária como uma condição quase-necessária à implementação, a discussão e a análise dos resultados obtidos ilustraram diferentes possibilidades de exercício do potencial de discricionariedade dos agentes.

A princípio, a análise documental qualitativa propôs-se a descrever os principais mecanismos de regulação e monitoramento da política educacional do estado que condicionam os implementadores em sua agência e tomada de decisão em um contexto de gestão por resultados. Na sequência, por meio de análise de conteúdo do material empírico proveniente da coleta de dados em campo, foram discutidas as principais práticas discricionárias formais e

informais do trabalho executado por agentes implementadores do nível de rua da política educacional do estado; bem como competências específicas que tais agentes desenvolvem para lidar com incertezas e ocorrências não previstas nas normas, em particular no que se refere aos momentos de atuação junto ao público que usufrui dos serviços de educação e, por fim, analisou-se, comparativamente, como a discricionariedade se manifesta entre gestores e professores de escolas com pior ou melhor desempenho.

Diferentemente de pesquisas que buscaram estudar o papel central atribuído à discricionariedade na implementação de políticas públicas sob uma perspectiva *bottom-up* (Boldrin; Ferreira, 2024), ou que evidenciam diferentes dimensões da tensão entre regras e discricionariedade no âmbito do trabalho desempenhado pela burocracia de nível de rua na administração pública (Bonelli *et al.* 2019), propusemos, com base na literatura pertinente, um *framework* de análise voltado para melhor compreender, pelas lentes estruturacionistas, a relação entre propriedades estruturantes ao processo de implementação e elementos condicionantes da discricionariedade no nível de rua.

Com base nas discussões apresentadas e no *framework* desenvolvido, podemos afirmar que a discricionariedade da burocracia de nível de rua emerge como um componente que merece especial atenção dos *policymakers* na implementação da política educacional do estado. Ao considerar tanto os aspectos condicionantes quanto os elementos estruturantes e seguindo uma lógica incremental (Sandberg; Alvesson, 2010) a um modelo já proposto (Sandfort; Moulton, 2020), o *framework* buscou superar a dicotomia tradicional entre abordagens macro e micro, posicionando-se em um nível intermediário que reconhece a interação entre estrutura e agência.

Neste sentido, foi possível compreender como as propriedades estruturantes – regras, recursos, rotinas e cultura – não apenas moldam a ação discricionária, mas também são continuamente reconstituídas pelas práticas dos agentes no campo. Essa relação de recursividade evidenciou a complexidade do ambiente de implementação e a necessidade de uma abordagem analítica que capturasse essa dinamicidade. As questões norteadoras que intitularam os tópicos da seção de análise de resultados compuseram ferramental importante para remeter ao argumento de tese e melhor investigar essa relação.

A análise dos resultados corroborou com a noção de que a capacidade de implementação de uma determinada política por parte do Estado está intimamente ligada à profissionalização e à qualidade do seu corpo burocrático (Marques, 1997; Helal; Rocha, 2013; Cingolani, 2013; Pires; Gomide, 2016; Centeno; Kohli, Yashar, 2017; Gomide; Machado; Albuquerque, 2021;

Haque *et al.*, 2021) mas, para além disso, evidenciou que essa capacidade também depende da forma como esses profissionais exercem sua discricionariedade no nível de rua.

A reflexão a respeito da estrutura e interpretação das consequências das ações por meio do acesso aos respectivos agentes (Giddens, 2009; O'Dwyer; Mattos, 2010; Sandfort, Moulton, 2020) lança luz sobre práticas e decisões importantes a serem analisadas, as quais reforçam a ideia de que a discricionariedade é um elemento central para a compreensão aprofundada dos resultados da política educacional de Pernambuco. A análise de tais práticas revela o que uma mera avaliação dos principais indicadores de resultados escolares, por si só, não mostraria. Em termos qualitativos, portanto, a análise da discricionariedade da burocracia de nível de rua muito tem a esclarecer sobre condições de maior ou menor eficácia na implementação de políticas.

Em relação às principais dificuldades e limitações identificadas no desenvolvimento da pesquisa, é de bom tom salientar que a análise da implementação de uma política pública de abrangência estadual atravessada por uma diversidade de programas e alterações legais (exemplos: SAEB, PEI, Piepe, PDDE, Pé-de-Meia etc.) tem seus desafios. Os materiais documentais e empíricos constituíram um *corpus* de análise extenso e com margem para muitas nuances a serem exploradas. A tomar como exemplo problemáticas de caráter mais pedagógico emanadas com as discussões sobre o Novo Ensino Médio.

Além disso, também se faz importante ressaltar as diferenças que vieram à tona nas abordagens dos *clusters* para coleta de dados primários e que pode ter trazido alguns vieses. No grupo de melhores resultados, a indicação das escolas foi articulada junto ao gestor da GRE e uma maior quantidade de indicações de professores a serem entrevistados partiu dos gestores escolares. No grupo de piores resultados, por sua vez, a abordagem inicial foi feita pelos professores das escolas, entendendo-se que essa seria uma estratégia mais viável de acesso aos respectivos diretores escolares.

Por fim, como sugestões para pesquisas futuras, acreditamos que os achados por ora obtidos possam inspirar possibilidades diversas de aprofundamento e refinamento, igualmente contributivas à literatura da área e às boas práticas na gestão de políticas públicas de maneira geral. São bem-vindos esforços de pesquisa dispostos a adensar análises sobre *accountability* gerencial na educação pelas lentas da administração pública, bem como a relação entre avaliação de indicadores educacionais e discricionariedade administrativa. Há um vasto campo empírico a ser explorado no âmbito das práticas discricionárias da burocracia de rua.

Nesta direção, é possível indicar, por exemplo, a aplicação do *framework* de análise proposto em outros contextos de implementação e tipos de política pública, ou mesmo o desenvolvimento de escalas para avaliação de eficácia dos mecanismos regulatórios na

orientação de implementadores. Também há espaço para pesquisas que possam incluir corpo discente e demais membros da comunidade escolar em outras perspectivas de análise da implementação da política pública educacional.

REFERÊNCIAS

- ABRAHIM, G. S. **Estratégia como prática sob a lente giddensiana**: proposta de um framework teórico-metodológico para a análise do strategizing. 2020. 230 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade da Amazônia, Belém, Pará, 2020.
- ABRUCIO, F. L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In.: PEREIRA, C. B.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr/jun 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-46982013005300003>.
- ALBRECHT, J. N. Challenges in National-level Tourism Strategy Implementation—A Long-term Perspective on the New Zealand Tourism Strategy 2015. **International Journal of Tourism Research**, v. 19, n. 3, p. 329-338, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/jtr.2115>.
- AMANOR-LARTEY, E. T. A model of saints, wizards and demons: The dynamics of public policy implementation. **Ghana Social Science**, v. 16, n. 2, p. 140, 2019. Disponível em: <http://ugspace.ug.edu.gh/handle/123456789/34990>.
- ALMANZI, F.; MOTTA, J. M.; HARDOY, J. Incorporating a resilience lens into the social and urban transformation of informal settlements: the participatory upgrading process in Villa 20, Buenos Aires (2016–2020). **Environment and Urbanization**, v. 32, n. 2, p. 407-428, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0956247820935717>.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. IEE/PUCSP, São Paulo, 2001, p. 43-56.
- BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37415201>.
- BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539–564, set. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002>.
- BARALDI, S. B.; SHOUP, D. D.; ZAN, L. When megaprojects meet archaeology: a research framework and case study from Yenikapi, Istanbul. **International Journal of Cultural Policy**, v. 25, n. 4, p. 423-444, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10286632.2017.1343307>.
- BARBOSA, D. S. J. **A regulação assistencial e a integração da rede de atenção à saúde no sus**: entre oportunidades e constrangimentos. 2019. 185 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil, [1977] 2016.

BAR-ILAN, J. Which h-index? A comparison of WoS, Scopus and Google Scholar. **Scientometrics**, v. 74, n. 2, p. 257-271, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11192-008-0216-y>.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade [online]**, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>

BARZELAY, M.; GALLEGO, R. From “new institutionalism” to “institutional processualism”: advancing knowledge about public management policy change. **Governance**, v. 19, n. 4, p. 531–57, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2006.00339.x>.

BASSETT-JONES, N.; GEOFFREY C. L. Does Herzberg’s motivation theory have staying power? **Journal of Management Development**, v. 24, n. 10, p.929–943, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/02621710510627064>.

BATISTA, K. R. M. **A estruturação das controladorias municipais e a institucionalização de seus controles frente ao avanço regulatório governamental**. 2021. 220 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade da Amazônia, Belém, Pará, 2021.

BERMAN, P. **The study of macro and micro implementation of social policy**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1978. Disponível em: <https://www.rand.org/pubs/papers/P6071.html>.

BIOSCA, O.; GALASO, P. What makes a key player in interorganizational social policy networks? The case of Uruguay. **International Journal of Public Administration**, v. 43, n. 13, p. 1156-1168, 2020. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1666407>.

BLAU, P. M. **The Dynamics of Bureaucracy**, 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1963.

BOLDRIN, D. L.; FERREIRA, V. R. S. A Discrecionalidade como um Pressuposto da Implementação de Políticas Públicas: um Ensaio Teórico. **Administração Pública E Gestão Social**, v. 16, n. 2, abril-jun. 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/15184>.

BONELLI, F; FERNANDES, A. S. A.; COÊLHO, D. B.; PALMEIRA, J. S. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. spe, p. 800-816, nov. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395177561>.

BRAGA, F. M.; PLANK, D. N.; SOARES NETO, J. J. Lições de um estudo de caso de implementação de políticas educacionais – o desafio de reformar o ensino médio. In.: XIMENES, D. A. (org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018. p. 173-206.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9394.htm. Acesso em 10 fev 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados [...]. Diário Oficial da União, Brasília, 25 abr. 2007. Seção 1.

BRASIL. **Lei n. 11.947 de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica, altera a lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da medida provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Publicado no D.O.U de 17/06/2009, pág. nº 2.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em 14 maio 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em 06 jul. 2021.

BREHM, J.; GATES, S. **Working, shirking, and sabotage:** Bureaucratic response to a democratic public. Michigan: University of Michigan Press, 1999.

BREHM, J.; HAMILTON, J. T. Noncompliance in environmental reporting: Are violators ignorant, or evasive, of the law? **American Journal of Political Science**, v. 40, n. 2, p. 444-477, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2111632>.

BRODKIN, E. Z. Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. **The Social Service Review**, v. 71, n. 1, p. 1-33, 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30012604>.

BRODKIN, E. Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 1, p. 1-17, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muj019>.

BRODKIN, E. Policy work: Street-level organizations under new managerialism. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21(Suppl. 2), i253-i277, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>.

BRYNARD, P. **Policy implementation**: improving public policy. Pretoria: Van Schaik, 2000.

BUSCH, P. A. Crafting or mass-producing decisions: Technology as professional or managerial imperative in public policy implementation. **Information Polity**, v. 25, n. 1, p. 111-128, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/IP-190163>.

CAED/UFJF. **SAEPE-PE**: Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco. 2024. Disponível em: <https://institucional.caeddigital.net/projetos/saepe-pe.html>. Acesso em 8 fev. 2024.

CALDERÓN, M. J.; ACUÑA, J. Conectividad rural y cambio social: los Infocentros Comunitarios en el Ecuador. **Revista Publicando**, v. 4, n. 11 (1), p. 190-207, 2017a. Disponível em: <https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/520>.

CALDERÓN, M. J.; ACUÑA, J. Privacidad y derechos digitales en el escenario global: el examen periódico universal de Naciones Unidas y el Ecuador. **Revista Publicando**, v. 4, n. 12 (1), p. 59-67, 2017b. Disponível em: <https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/567>.

CARDENAS, M. State capacity in Latin America. **Economia**. The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA, Spring 2010, v. 10, n. 2, p. 1-45, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25800045>.

CARDOSO, B. B. The Implementation of Emergency Aid as an exceptional measure of social protection. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200267x>.

CARNEIRO, S. E. S.; MARTINS, A. P.; GUILHERME, F. A. G. Caracterização ambiental, uso e ocupação do solo entre os anos de 1985 e 2015, em região no sul do estado de Goiás. **Geoambiente On-line**, n. 38, p. 62-83, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufj.edu.br/geoambiente/article/view/62928>.

CARSON, E., CHUNG, D., EVANS, T. Complexities of discretion in social services in the third sector. **European Journal of Social Work**, v. 18, n. 2, p. 167–184, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13691457.2014.888049>.

CASTAÑEDA-MONTES, F. J. *et al.* Population structure of *Pseudomonas aeruginosa* through a MLST approach and antibiotic resistance profiling of a Mexican clinical collection. **Infection, Genetics and Evolution**, v. 65, p. 43-54, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.meegid.2018.06.009>.

CENTENO, M., KOHLI, A.; YASHAR, D. Unpacking states in the developing world: Capacity, performance, and politics. In: MISTREE, D.; CENTENO, M.; KOHLI, A. *et al.* (eds) **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1–32, 2017.

CHAND, V. S.; DESHMUKH, K. S. Addressing the undergraduate internship challenge in developing countries: A “learning-by-doing” project-based online internship model.

Education+ Training, vol. 61, n. 9, p. 1064-1077, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/ET-12-2018-0254>.

CHILVARQUER, M. Aplicando o quadro de referência para análise jurídica de políticas públicas: a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, faixa 1, no município de São Paulo. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1116-1141, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.442>.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth (IPD WP13)**, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, 2013. Disponível em: <http://collections.unu.edu/view/UNU:40>.

CINGOLANI, L. The role of state capacity in development studies. **Journal of Development Perspectives** v. 2, n. 1/2, p. 88–114, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5325/jdevepers.2.1-2.0088>.

CORDEIRO, N. O papel da burocracia a nível de rua na implementação de políticas públicas: uma análise da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 3, p. 101-128, dez/2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n3.45376>.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In.: FARIA, C. A. P. **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012. p. 50-81.

CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed method approaches**. Sage: Thousand Oaks, CA. 2003.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRISÓSTOMO, V. L.; MARTINS, S. S.; SILVA, C. R. M. Desempenho da educação e desenvolvimento socioeconômico no Ceará. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 13, n. 4, p. 1-16, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.12712/rpca.v13i4.34749>.

CYERT, R. M., MARCH, J. **A behavior theory of the firm**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1963.

DALTRO, E. F. M. A. **Transformação digital no setor público: um estudo sobre o uso de mídias sociais na prefeitura de uma capital brasileira**. 2020. 123 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2020.

DANIEL, J. L.; FYALL, R. The intersection of nonprofit roles and public policy implementation. **Public Performance & Management Review**, v. 42, n. 6, p. 1351-1371, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1601114>.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade liberal. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, K. C. **Discretionary justice**: A preliminary inquiry. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 1969.

DEFAVERI, I. R. **A influência da estruturação entre as tensões dinâmicas e o desempenho estratégico**. 2018. 98 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Universidade Estadual do Oeste do Paraná- Campus Cascavel, Paraná, 2018.

DELEON, P., DELEON, L. What ever happened to policy implementation? an alternative approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467-492, 2002. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3525857>.

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração**: teoria e prática. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 97-118.

DEMAILLY, L. **Les modes de régulation de la société, les instruments de l'action publique et les régimes de connaissance**, 2011. Disponível em: <<http://www.knowandpol.eu/Les-modes-de-regulation-de-la.html>>. Acesso em: 6 jan. 2012.

DENZIN, N. K. **The research act**: a theoretical introduction to sociological methods. 2. ed. Chicago: Aldine Publishing Company, 1978.

DEUTSCH, K. **The Nerves of Government**. Glencoe, Ill.: Free Press, 1963.

DIAS, B. F. B.; MARIANO, S. R. H.; CUNHA, R. M. Educação básica na América Latina: uma análise dos últimos dez anos a partir dos dados do programa internacional de avaliação de estudantes (PISA). **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 11, n. 4, p. 1-26, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.12712/rpca.v11i4.11321>.

DOMINGUES, J. M. Estruturismo e estruturação: Bourdieu e Giddens. In: J. M. DOMINGUES. **Teorias Sociológicas no século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 55-69.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade [online]**. v. 23, n. 80, pp. 234-252, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000012>.

ELLIS, K. Professional discretion and adult social work: Exploring its nature and scope on the front line of personalisation. **British Journal of Social Work**, 44(8), 2272–2289, 2014. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/43688061>.

EL-TALIAWI, O. G.; VAN DER WAL, Z. Developing administrative capacity: An agenda for research and practice. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 3, p. 243–257, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy**: States and industrial transformation. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. **British Journal of Social Work**, v. 41, n. 2, p. 368–386, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>.

FADUL, E. M. C. Redefinição de Espaços e Papéis na Gestão de Serviços Públicos: Fronteiras e funções da regulação social. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 1, n. 1, p. 55-70, jan/abr. 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65551997000100004>.

FADUL, E. C. Regulação de serviços públicos num contexto de reforma do Estado e privatização no Brasil: impactos no setor de energia elétrica. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 1, n. 10, p. 48-62, 2004. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/188>.

FARAH, M. F. Institucionalização do campo de Administração Pública no Brasil: reflexões sobre o passado e desafios do futuro. **NAU Social**, v. 9, n. 17, p. 76-91, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ns.v9i17.31431>.

FARIA, C. A. P. **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012.

FELDMAN, M. Resources in emerging structures and processes of change. **Organization Science**, v. 15, n. 3, p. 295–309, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1287/orsc.1040.0073>.

FERNANDES, D. Avaliação em Educação: uma discussão de algumas questões críticas e desafios a enfrentar nos próximos anos. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, n. 21, v. 78, p. 11-34, 2013. Disponível: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362013005000004>.

FERREIRA, V. D. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395129522>.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J.; BRIGHT, C. L.; CRUMPTON, C. D. Implementing social policy in Brazil: an inter-contextual exploration of the exercise of discretion by street-level bureaucrats. **International Public Management Journal**, v. 24, n. 6, p.1023–1041, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1711474>.

FLICK, U. **Introdução à Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Pensa, 2013.

FREDERICKSON, G. H. Hacia una teoria del público para la administración pública. **Gestión y Política Pública**, v. 1, n.1, p. 7-31, 1992. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8285318>.

FREITAS, V. S.; NETO, F. B. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3722>.

FREITAS, A.; SPINOLA, A. T. Regulação do sistema de educação. In.: GUERRA, S. (Org.) **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2226592>.

GAMBI, M. O. Public Policy Implementation: Lessons for the Design. Analysis of Cases of Public Management Modernization and Health Care Reform in Chile. **Revista Del Clad Reforma y Democracia**, n. 67, p. 95-124, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550203004>.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GAUTHIER, C.; MORAN, E. F. Public policy implementation and basic sanitation issues associated with hydroelectric projects in the Brazilian Amazon: Altamira and the Belo Monte dam. **Geoforum**, v. 97, p. 10-21, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.10.001>.

GERMANO, B. N. **Avaliação de impacto da política de gestão por resultados do Pacto pela Educação do governo do estado de Pernambuco**. 2015. 121f. Tese (Doutorado em Economia) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2015.

GIDDENS, A. **Novas regras do método sociológico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, [1984] 1989.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In.: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (Organizadores). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOGGIN, M. L.; BOWMAN, A.; LESTER, J. P.; O'TOOLE, L. J. J. **Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation**. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/Little, Brown, 1990.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados In.: LOTTA, G. **Teorias e análises sobre a implementação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2019. p. 39-66.

GOMIDE, A. A., MACHADO, R. A. e ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um

modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR** [online], v. 19, n. spe., 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200159>.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In.: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 85-104.

GOODIN, R. E.; REIN M.; MORAN, M. The Public and its Policies. In.: Moran, M. Rein M.; Goodin, R. E. (eds.). **The Oxford Handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-35.

GRACINDO, R. V. Estado, Sociedade e Educação: novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos-velhos problemas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 13, n. 1, p. 07-18, 1997. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/issue/view/3210/439>.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417>.

GRINDLE, S. M. **Public Choices and Policy Change**. The Johns Hopkins University Press Baltimore, Maryland, 1991.

GROSS, N. A pragmatist theory of social mechanisms. **American Sociological Review**, v. 74, n. 3, p. 358–79, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/000312240907400302>.

GUIMARÃES, T. C. DE A.; BERNADO, E. DA S.; BORDE, A. M. A Burocracia de Nível de Rua na Discricionariedade Docente. **Educação & Realidade**, v. 47, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-6236110669vs01>.

HAM, C.; HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London: Harvester, 1993.

HAQUE, M. S., RAMESH, M., PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A., & GOMIDE, A. de A. Building administrative capacity for development: limits and prospects. **International Review of Administrative Sciences**, v. 87, n. 2, p. 211–219, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00208523211002605>.

HARGROVE, E. C. **The Missing Link: Implementation in Social Policy**. Washington, D.C.: Urban Institute, 1975.

HAWKINS, K. O. Preface. In.: Hawkins, K.O. (ed.), **The Uses of Discretion**. Oxford: Clarendon Press, p. v-viii, 1992.

HELAL, D. H.; NEVES, J. A. B. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n. 25, p. 312-340, dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000300012>.

HELAL, D. H.; ROCHA, D. F. Comparando políticas de desenvolvimento e atuação do Estado: América Latina e Leste Asiático. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 23, p. 4-39, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75227898002>.

HERZBERG, F.; MAUSNER, B.; SNYDERMAN, B. **The motivation to work**. 2nd. ed. New York: Wiley, 1959.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage, 2009.

HJERN, B. Implementation Research: The Link Gone Missing. **Journal of Public Policy**. 2: 301-08, 1982. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3998186>.

HJÖRNE, E., JUHILA, K.; VAN NIJNATTEN, C. Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. **International Journal of Social Welfare**, v. 19, n. 3, p. 303–309, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00721.x>.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.

HOTTENSTEIN, K. N. Protecting the Teaching and Learning Environment: A Hybrid Model for Human Subject Research Public Policy Implementation. **Journal of Research Administration**, v. 48, n. 2, p. 26-36, 2017. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=EJ1162046>.

HUENCHO, V. F. *et al.* Implementation challenges in public policies towards indigenous peoples: the impact of health policies in urban contexts. **Journal of Intercultural Studies**, v. 41, n. 4, p. 405-423, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07256868.2020.1779201>.

HUPE, P. Dimensions of Discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. **DMS-Der Moderne Staat**, v. 2, p. 425-440, 2013. Disponível em: <https://budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/15317>. Acesso em: 20 fev. 2023.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Educação 2023. ISBN: 978-85-240-4567-7. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102068_informativo.pdf. Acesso em 30 out. 2024.

INEP. **Relatório Brasil no PISA 2018**: Versão Preliminar. Brasília-DF. Inep, 2019. Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/documentos/2019/relatorio_PISA_2018_preliminar.pdf. Acesso em 31 jul. 2020.

ISIDORIO, M. S. **Interações de alunos “pré-adolescentes” na sala de aula**: um estudo baseado na Teoria da Estruturação de Anthony Giddens. 2020. 133 f. Tese (Doutorado em Educação) - PUC-Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2020.

JACK, E. P.; RATURI, A. S., Lessons learned from methodological triangulation in management research. **Management Research News**, vol. 29, n. 6, p. 345-57, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/01409170610683833>.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Capital Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).

JOGULU, U. D.; PANSIRI, J. Mixed methods: A research design for management doctoral dissertations. **Management research Review**, v. 34, n. 6, p. 687-701, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/01409171111136211>.

JOHNSON, R. B.; ONWUEGBUZIE, A. J., Mixed methods research: a research paradigm whose time has come. **Educational Researcher**, vol. 33, n. 7, p. 14-26, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.3102/0013189X033007014>.

JURLINA ALIBEGOVIĆ, D.; SLIJEPČEVIĆ, S. Attitudes towards citizen participation in the local decision-making process: A comparative analysis. **Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja**, v. 27, n. 1, p. 155-175, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5559/di.27.1.08>.

KAMUZINZI, M. Imihigo: A hybrid model associating traditional and modern logics in public policy implementation in Rwanda. **International Journal of African Renaissance Studies-Multi-, Inter-and Transdisciplinarity**, v. 11, n. 1, p. 123-141, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/18186874.2016.1212477>.

KAMUZINZI, M. When traditional principles bring coherence in complex networks management: the case of “Imihigo” in public policy implementation. **Policy Studies**, v. 42, n. 1, p. 98-116, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1577374>.

KAMUZINZI, M.; RUBYUTSA, J. M. When tradition feeds on modern accountability mechanisms in public policy implementation. The case of “Imihigo” in Rwanda. **Public Performance & Management Review**, v. 42, n. 3, p. 632-656, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1494018>.

KEISER, L. Understanding street-level bureaucrats’ decision making: Determining eligibility in the social security disability program. **Public Administration Review**, v. 70, n. 2, p. 247–257, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02131.x>.

KETTTL, D. The global revolution: reforming government sector management. In.: **Seminário Internacional A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe**, Brasília, 16 e 17 maio 1996. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4453>.

KLASTER, E.; WILDEROM, C. P. M.; MUNTSLAG, D. R. Balancing relations and results in regional networks of public-policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 4, p. 676-691, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mux015>.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**, College Park, MD, University of Maryland Press, 1956.

LEAL, M. P. **O exercício da liderança criativa em uma ilha de criatividade** – Uma análise no ambiente da LX Factory em Portugal. 2018. 135 f. Dissertação (Mestrado em

Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2018.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In.: LOTTA, G. **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Enap: Brasília, 2019. p. 127-152.

LIMA, J. L. O.; MANINI, M. P. Metodologia para Análise de Conteúdo Qualitativa integrada à técnica de mapas mentais com o uso dos softwares Nvivo e FreeMind. **Informação & Informação**, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 63–100, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/1981-8920.2016v21n3p63>.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucrats**. Nova York: Russel Sage, 1980.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOCH, A.; WHEELER, S. A.; SETTRE, C. Private transaction costs of water trade in the Murray–Darling Basin. **Ecological Economics**, v. 146, p. 560-573, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.12.004>.

LOTTA, G. S. **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**. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S. Saberes locais, mediação e cidadania: o caso dos agentes comunitários de saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 21, p. 210-222, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902012000500018>.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In.: LOTTA, G. S. **Teorias e análises sobre a implementação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, G.; MARQUES, E. C. L. How Social Networks Affect Policy Implementation: An Analysis of Street-level Bureaucrats' Performance Regarding a Health Policy. **Social Policy & Administration**, v. 54, p. 345-360, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/spol.12550>.

LOTTA, G.; NUNES, A. C.; CAVALCANTE, S.; DAMIATI, D.; BONAT, J. For a Brazilian agenda of policy implementation studies. **Revista do Serviço Público (Online)**, v. 69, n. 4, p. 779-810, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5329>.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. Agentes de implementação e a mediação de políticas públicas: entre dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p. 109-125, jul. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3205>.

LOTTA, G.; PIRES, R. R. C. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, v. 63, n. 4, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.219>.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB**, v. 83, p. 21-41, 2017. Disponível em:

<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>.

LOURENÇO, R. L.; ANGOTTI, M.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; SAUERBRONN, F. F. Eficiência do gasto público com ensino fundamental: uma análise dos 250 maiores municípios brasileiros. **Contabilidade Vista e Revista**, Belo Horizonte, v. 28, n. 1, p. 89-116, 2017b. Disponível em:

<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/3406>.

LOURENÇO, R. L.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; SAUERBRONN, F. F.; DA SILVA MACEDO, M. A. Determinantes sociais e pedagógicos das notas do IDEB. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017a. Disponível em: <https://doi.org/10.12712/rpca.v11i4.11322>.

LUFT, H. S. Benefit-cost analysis and public policy implementation: from normative to positive analysis. **Public Policy**, v. 24, n. 4, p. 437-462, 1976. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/829366/>.

MAJONE, G. **Regulating Europe**. London: Routledge, 1996.

MANI, B. G. The Human Capital Model or Location! Location! Location!? The Gender-Based Wage Gap in the Federal Civil Service. **Gender Issues**, v. 36, n. 2, p. 152-175, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12147-018-9217-1>.

MARCELINO, F. T.; SANTOS, S. R.; AZEVEDO, M. A.; SILVA, L. L. S. Estado-avaliador e a reforma do Ensino Médio no Brasil: influências e confluências. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 70, n. 1, p. 103-124, jan/mar. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i1.1805>.

MARCH, J. M., ZHOU, X. **The dynamics of rules**. Change in written organizational codes. Stanford, CA: Stanford Univ. Press, 2000.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>.

MAROY, C.; DEMAILLY, L. Les régulations intermédiaires des systèmes éducatifs en Europe quelles convergences? **Recherches Sociologiques**, [S. l.], v. 35, n. 2, p. 5-24, 2004.

MARQUES, E. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: **BIB: Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 43, p. 67-102, 1997. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/184>.

MARTINS, P. S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol26n32010.19795>.

MATIAS-PEREIRA. A trajetória das reformas administrativas, modernização administrativa e reforma do Estado no Brasil pós-1930. In.: MATIAS-PEREIRA, J. (Org.). **Curso de Administração Pública**. São Paulo, Atlas, 2014. p. 105-111.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>.

MATTHEWS, F. Governance and State Capacity. In. LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 281-293.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. 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: <http://www.jstor.org/stable/3525647>.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers and Counselors**: Stories from the Front Lines of Public Service. 2nd. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2022.

MAYNARD-MOODY, S.; PORTILLO, S. Street-level bureaucracy theory. In. DURANT, R. (Ed.). **Oxford handbook of american bureaucracy**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 252-277.

MAYORDOMO, X. M. Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública em España. **Documentación Administrativa**, Madrid n. 223, p. 261-290, 1990. Disponível em: <https://doi.org/10.24965/da.v0i223.5200>.

MAYRING, P. **Qualitative content analysis**: theoretical foundation, basic procedures and software solution. Austria, Klagenfurt, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO - MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: [s.n.], 1995.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Inep divulga taxa de rendimento escolar; números mostram tendência histórica de melhora**. Publicado em 10 maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2SGQCIY>. Acesso em: 5 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Sistema de Avaliação da Educação Básica**: SAEB. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>. Acesso em: 06 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021**. 2021b. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Publicado no DOU de 17.09.2021, seção 1, pág. 62/68.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Nota informativa do IDEB 2021**. Publicado em 15 set. 2022a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaal_ideb/planilhas_para_download/2021/nota_informativa_ideb_2021.pdf. Acesso em 30 abr. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Resultados**. Regiões e estados: Ensino Fundamental Regular e Ensino Médio Regular. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em 5 fev. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Resultados**. Regiões e estados: Ensino Fundamental Regular e Ensino Médio Regular. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em 20 set. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Pé-de-meia**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>. 2024b. Acesso em: 25 out. 2024.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: Estruturas em cinco configurações**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOHER, D. *et al.* Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. **PLoS medicine**, v. 6, n. 7, p. e1000097, 2009. Disponível em: [10.1371/journal.pmed.1000097](https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097).

MORAES, J.; DIAS, B. F. B.; MARIANO, S. R. H. Qualidade da educação nas escolas públicas no Brasil: uma análise da relação investimento por aluno e desempenho nas avaliações nacionais. **Contextus–Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 15, n. 3, p. 34-65, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.19094/contextus.v15i3.961>.

MORAES SOBRINHO, J.; HELAL, D. H. A implementação de políticas públicas voltadas a atividades artesanais: análise do programa de artesanato da Paraíba. **O&S**, Salvador, v. 24, n. 80, p. 115-134, Jan./Mar. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-9230806>.

MORAIS, M. L. B. **Produção de conhecimento sobre accountability educacional: um estudo a partir de teses brasileiras (1987-2016)**. 2019. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, Santa Catarina, 2019.

MORRILL, C. Culture and organizational theory. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 619, n.1, p. 15–40, september, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0002716208320241>.

MOTA, L. F. Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 92, p. 133-150, jan. 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/7161>.

MOYNIHAN, D. P. A great schism approaching? Towards a micro and macro public administration. **Journal of Behavioral Public Administration**, v. 1, n. 1, p. 1–8, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.30636/jbpa.11.15>.

NASCIMENTO, F. S.; HELAL, D. H. Expansão e interiorização das universidades federais: uma análise do processo de implementação do Campus do Litoral Norte da Universidade Federal da Paraíba. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 8, p. 45-67, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2015v8n1p45>.

NDALAMBA, K.; ESAU, M. An exploratory study into the understandings and awareness of leadership ethos and its inherent critical success factors by Public Sector Officials in the Department of Trade and Industry (DTI) and the Ministry of the National Economy (ECONAT). **International Journal of Public Administration**, v. 43, n. 1, p. 60-72, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1627553>.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade. Acesso em 26 jan. 2024.

NICOLLETTI, M.; MASCHIETTO, F.; MORENO, T. Integrating social learning into climate change adaptation public policy cycle: Building upon from experiences in Brazil and the United Kingdom. **Environmental Development**, v. 33, p. 100486, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2019.100486>.

NÓBREGA, S. A. **Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação**: Mudanças no trabalho docente e valorização profissional na rede estadual de Pernambuco. 2016. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2016.

NOTHDURFTER, U.; HERMANS, K. Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work. **International Journal of Social Welfare**, 2018, v. 27, p. 294-304. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ijsw.12308>.

OCDE. **Education at a Glance 2024**: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>. Acesso em 20 set. 2024.

O'DWYER, G. Estudos de políticas e a Teoria da Estruturação de Giddens. In: BAPTISTA, T. W. F., AZEVEDO, C. S., MACHADO C. V. **Políticas, Planejamento e Gestão em Saúde**: abordagens e métodos de pesquisa. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2015. p. 173-192.

O'DWYER, G.; MATTOS, R. A. Teoria da Estruturação de Giddens e os estudos de práticas avaliativas. **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 609-623, 2010. Disponível: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312010000200015>.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>.

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

OLIVEIRA, M. M.; CARVALHO, C. P. A implementação de uma política educacional de combate ao fracasso escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: IPEA, n. 1, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8121>.

OLIVEIRA, M. C.; MINORI, A. M.; FROTA, M. S. Recursos destinados à educação e resultados alcançados no IDEB de uma capital brasileira. **Cadernos EBAPE.BR [online]**, v. 17, n. 3, p. 523-538, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395174726>. Acessado em 20 nov. 2021.

OLIVEIRA, B. R.; PEIXOTO, M. C. L. Street-level bureaucracy and public policies: analyzing educational policy implementation from the perspective of schools and teachers. **Educação em Revista [online]**. 2021, v. 37. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-4698219212>.

OLIVEIRA, J. M.; SILVA, A. F. A reforma gerencial da educação pernambucana (2007-2018): princípios, políticas e mudanças nas finalidades da educação. **Revista Espaço do Currículo**, v. 16, n. 2, p. 1-14, 2023. ISSN 1983-1579. DOI: <https://doi.org/10.15687/rec.v16i2.62750>.

OSBORNE, D. GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o governo. Brasília, MH Comunicação, 1994.

PAGANI, R. N.; KOVALESKI, J. L.; RESENDE, L. M. Methodi Ordinatio: a proposed methodology to select and rank relevant scientific papers encompassing the impact factor, number of citation, and year of publication. **Scientometrics**, v. 105, n. 3, p. 2109-2135, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11192-015-1744-x>.

PAIVA JÚNIOR, F. G.; LEÃO, A. L. M. S.; MELLO, S. C. B. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, 2011. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2011v13n31p190>.

PALLAVICINI, V. Contexto e trajetórias de reforma e modernização do setor público na América Latina (1995-2019): dilemas e desafios. In: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. (orgs.). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Brasília, DF: CEPAL: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 443-476.

PANJAITAN, R. B.; SUMARTONO, S.; SARWONO, S.; SALEH, C. The role of central government and local government and the moderating effect of good governance on forest fire policy in Indonesia. **Benchmarking: An International Journal**, v. 26, n. 1, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/BIJ-12-2017-0336>.

PARK, A. Y. S.; KRAUSE, R. M.; FEIOCK, R. C. Does collaboration improve organizational efficiency? A stochastic frontier approach examining cities' use of EECBG funds. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 29, n. 3, p. 414-428, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muy078>.

PATRIOTA, C. M. P. E. **Política de monitoramento e gestão por resultado**: estudo de caso de uma escola de Pernambuco. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da

Educação Pública). 2014. 129 f. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2014.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educ. Soc., Campinas**, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out-dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400007>.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 13.273, de 5 de julho de 2007**. Estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco. DOE - Poder Legislativo, 06/07/2007, p. 2, col. 1.

PERNAMBUCO. **Lei 13.486, de 01 de julho de 2008**. Institui o Bônus de Desempenho Educacional-BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. DOE - Poder Executivo, 02/07/2008, p. 6, col. 2.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 14.514, de 7 de dezembro de 2011**. Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que instituiu o Bônus de Desempenho Educacional. BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco. DOE - Poder Executivo, 08/12/2011, p. 18, col. 1

PERNAMBUCO. **Lei Nº 15.362, de 2 de setembro de 2014**. Introduz alterações na Lei nº 13.273, de 5 de julho 2007 - Lei de Responsabilidade Educacional, que estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. DOE - Poder Legislativo, 03/09/2014, p. 3, col. 3.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 15.973, de 23 de dezembro de 2016**. Institui o Adicional de Eficiência Gerencial - AEG no âmbito da Rede Estadual de Educação e altera a legislação que indica. DOE - Poder Executivo, 24/12/2016, p. 5, col. 1.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 16.853, de 3 de abril de 2020**. Modifica a Lei nº 13.273, de 5 de julho 2007, que estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco, de autoria do Deputado Sílvio Costa Filho, para estabelecer prazo de apresentação dos indicadores educacionais do Estado, bem como para ampliar a participação da sociedade na reunião extraordinária de esclarecimentos. DOE- Poder Legislativo, 04/04/2020, p. 4, col. 2.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 17.488, de 25 de novembro de 2021**. Institui o Programa Investe Escola Pernambuco. DOE - Poder Executivo, 26/11/2021, p. 3, c. 1.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 17.857, de 27 de junho de 2022**. Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco. DOE - Poder Executivo, 28/06/2022, p. 4, col. 1.

PERNAMBUCO. **Decreto Nº 54.836, de 2 de Junho de 2023**. Institui o Programa Juntos pela Educação. DOE - Poder Executivo, 03/06/2023a, p. 3, col. 2.

PERNAMBUCO. **Decreto Nº 54.802, de 30 de maio de 2023**. Institui o Índice de Desempenho da Educação – IDE. Diário oficial do Estado de Pernambuco. Ano C. N. 100, p. 5. Recife, 31 de maio de 2023b.

PERNAMBUCO. **Governo de Pernambuco libera mais de R\$ 100 milhões do Investe Escola para preparação do ano letivo 2024**. Publicado em 29 dez. 2023c. Disponível em: <https://www.pe.gov.br/noticias/educacao/2023/12/29/governo-de-pernambuco-libera-mais-de-r-100-milhoes-do-investe-escola-para-preparacao-do-ano-letivo-2024/>. Acesso em 3 maio 2024.

PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 19ª Ed. São Paulo: Atlas. 2006.

PINTO, J. F.; SANTOS, L. T. Administração Pública Brasileira no Século XXI - Caminhamos para Alguma Reforma? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 3, p. 205-215, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.5141>.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. A. A “new democratic-developmental state” in Brazil? A comparative analysis of governance arrangements, state capacities and policy results. **Paper prepared for delivery at RC37.283, the 23rd International Political Science Association World Congress**, Montreal, July 19–24, 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

PLANO PLURIANUAL 2020-2023. **A presente Lei dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023, apresentando o elenco das perspectivas e objetivos estratégicos que norteiam a atuação da Administração Pública Estadual, além dos programas, ações e subações, de forma regionalizada**. Disponível em: http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/dfa31c53-0aaf-4f76-b501-c6a271bb9bd7/resource/e525529b-0b96-4f87-9538-99076b32f73c/download/ppa2020-23_publicacao.pdf. Acesso em 24 jul. 2020.

PLANO PLURIANUAL 2024-2027. **Lei n. 18.426 de 22 de dezembro de 2023**. Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o art. 124, § 1o, inciso II, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional no 31, de 27 de junho de 2008, sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2024- 2027. Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/PPPA-2024-2027.pdf>.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the Public Services**. 2nd. ed. Oxford: Basil Blackwell, 1993.

POLLITT, C. **New Perspectives on Public Services**. Place and technology. Oxford: Oxford University Press, 2013.

POLSKY, A. J. **The rise of the therapeutic state**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

PONNERT, L.; SVENSSON, K. Standardisation: The end of professional discretion? **European Journal of Social Work**, v. 19, n. 3-4, p. 586–599, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13691457.2015.1074551>.

PORTO, R. G. **O sistema de relações de trabalho analisado sob o enfoque da teoria da estruturação**: a influência recursiva entre agência e propriedades estruturais do sistema no

estabelecimento da remuneração dos trabalhadores altamente qualificados. 2016. 250 f. Tese (Doutorado em Administração). PUC-Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2016.

POZZEBON, M., The Influence of a Structurationist View on Strategic Management Research. **Journal of Management Studies**, v. 41, p. 247-272, 2004.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2004.00431.x>.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

PROTTAS, J. M. **People processing**: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies. Lexington, MA: Lexington Books, 1979.

QUILICE, T. F. **Posicionamentos dos atores em transições para a sustentabilidade: mudanças nas práticas discursivas**. 2022. 185 f. Tese (Doutorado em Administração) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/51384>.

RAAPHORST, N.; GROENEVELD, S. Double Standards in Frontline Decision Making: A Theoretical and Empirical Exploration. **Administration and Society**, v. 50, n. 8, p.1175–1201, 2018. Disponível: <https://doi.org/10.1177/0095399718760587>.

RAGIN, C. **Redesigning Social Inquiry**: Fuzzy Sets and Beyond. Chicago, University of Chicago Press, 2008.

RANDOLPH, G. M.; FETZNER, J. P. Regulatory interpretation: regulators, regulated parties, and the courts. **Business and Politics**, v. 20, n. 2, p. 301-328, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/bap.2017.34>[Opens in a new window].

REZENDE, F. C. Razões e Possibilidades Inferenciais para Estudo de Caso. In.: FERNANDES, I. F. (org). **Desafios Metodológicos das Políticas Públicas baseadas em evidências**. Boa Vista. Editora IOLE, pp.161-196, 2022.

RICE, D. Street-level bureaucrats and the welfare state. **Administration & Society**, v. 45, n. 9, p. 1038–1062, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095399712451895>.

RIVEIRA, C. Como ler os resultados do IDEB - e o que fica da educação no Brasil pós-pandemia. **Exame**. Publicado em 16 set. 2022. Disponível em: <https://exame.com/brasil/como-ler-ideb-2022-e-o-que-fica-da-educacao-pos-pandemia/>. Acesso em set. 2022.

ROBICHAU, R. W., LYNN, L. 2009. The implementation of public policy: Still the missing link. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 21–36, february, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00293.x>.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos CEDES [online]**, v. 21, n. 55, p. 42-57, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300004>.

ROSSETTO, D. E.; BERNARDES, R. C.; BORINI, F. M.; GATTAZ, C. C. Structure and evolution of innovation research in the last 60 years: Review and future trends in the field of business through the citations and co-citations analysis. **Scientometrics**, v. 115, n. 3, p. 1329-1363, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11192-018-2709-7>.

ROSSONI, L.; GUARIDO FILHO, E. R.; CORAIOLA, D. M. Recomendações metodológicas para a adoção da perspectiva da estruturação nos estudos organizacionais. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 523–542, jul. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302013000300009>.

SÁ E SILVA, F.; PIRES, R.; LOPEZ, F. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: CARDOSO JR., J. C. (ed.). **Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política**. São Paulo: Hucitec, 2011.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implement research: a critical analysis and suggested synthesis. **Jornal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework for policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, 1988. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4532139>.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H.C. (EdS.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993. p. 211-235.

SABEL, C., Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELLEN, E.; HO, M. (eds). **De staat van de democratie. Democratie voorbij de Staat**. Amsterdam: Amsterdam Press, 2004. p. 177-181.

SABEL, C.; ZEITLIN, J., Experimentalist Governance. In: LEVI-FAUR, D., ed. **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 169-184.

SACHAU, D. A. Resurrecting the motivation-hygiene theory: Herzberg and the positive psychology movement. **Human Resource Development Review**, v. 6, p. 377–93, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1534484307307546>.

SAGUIN, K., TAN, S. Y.; GOYAL, N. Mapping scientific research on policy capacity: A bibliometric analysis and qualitative framework synthesis. **International Workshop on Public Policy**, University of Pittsburgh. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5b2bc6e22141c.pdf>, 2018.

SANDBERG, J.; ALVESSON, M. Ways of constructing research questions: gap-spotting or problematization? **Organization**, v. 18, n. 1, p. 23-44, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1350508410372151>.

SANDFORT, J. R.; MOULTON, S. Replication or Innovation? Structuration in Policy Implementation. **Perspectives on Public Management and Governance**, vol. 3, n. 2, jun. 2020, p. 141–154. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz029>.

SANTOS, C. L. *et al.* Health councils and dissemination of SUS management instruments: an analysis of portals in Brazilian capitals. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 11, p. 4389–4399, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202511.00042019>.

SANTOS, R. R., FREITAS, M. M., FLACH, L. Avaliação da Eficiência dos Gastos Públicos com Educação dos Municípios de Santa Catarina. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i2.5755>.

SCHNEIDER, M. P. Dispositivos de accountability na reforma da educação básica brasileira: tendências em curso. **Revista Diálogo Educacional**, v. 19, n. 60, p. 469–493, 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/24433>.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. **Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização**. Ijuí: Unijuí, 2019.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (SECOM). **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. Publicado em 01/03/2024 13h39. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acao-a-informacao/comunicabr/lista-dos-programas/programa-dinheiro-direto-na-escola-pdde>. Acesso em 3 maio 2024.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE PERNAMBUCO. **Prêmio IDEPE 2023 reconhece destaques nos indicadores educacionais de Pernambuco**. 2023a. Disponível em: <https://portal.educacao.pe.gov.br/premio-idepe-2023-reconhece-destaques-nos-indicadores-educacionais-de-pernambuco/>. Acesso em 9 fev. 2024.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE PERNAMBUCO. **Tutorial para execução dos recursos do Programa Investe Escola Pernambuco: Orientação para aquisição de materiais e bens e contratações de serviços**. 2023b. Disponível em: <https://portal.educacao.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/TUTORIAL-PARA-EXECUCAO-DOS-RECURSOS-2023-com-PAF-em-anexo-15.12.23.pdf>. Acesso em 29 abr. 2024.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE PERNAMBUCO. **Dia internacional da educação: Pernambuco comemora avanços**. 2024a. Disponível em: <https://portal.educacao.pe.gov.br/dia-internacional-da-educacao-pernambuco-comemora-avancos/>. Acesso em 31 jan. 2024.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE PERNAMBUCO. **Juntos pela Educação: Regime de colaboração**. 2024b. Disponível em: https://portal.educacao.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/JUNTOS_PELA_EDUCACAO.pdf. Acesso em 5 fev. 2024.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE PERNAMBUCO. **IDEPE: Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco**. 2024c. Disponível em: <https://portal.educacao.pe.gov.br/idepe/>. Acesso em 9 fev. 2024.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE PERNAMBUCO. **GRs e escolas**. Disponível em: <https://portal.educacao.pe.gov.br/gres-e-escolas/>. 2024d. Acesso em 30 out. 2024.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos concretos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1179–1193, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170047>.

SEWELL, W. A theory of structure: Duality, agency, and transformation. **American Journal of Sociology**, v. 98, n. 1, p. 1–29, 1992. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2781191>.

SIEPE. **Sistema de Informações da Educação de Pernambuco - 2024**. Disponível em: <https://www.siepe.educacao.pe.gov.br/?dummy=1707425126273>. Acesso em 8 fev. 2024.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. UNICAMP; NEPP: 2000. Disponível em: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em 01 jul 2020.

SILVESTRE, H. C. Os modelos para a prestação de serviços públicos. In.: SILVESTRE, H. C. **A (Nova) governança pública**. Brasília: Enap, 2019. p. 13-44.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In.: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-38.

SMITH, T. B. The policy process implementation. **Policy Sciences**, Amsterdam, v. 4, n. 2, p. 197-209, 1973. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4531525>.

SMITS, P. *et al.* Implementing public policy in a non-directive manner: capacities from an intermediary organization. **Canadian Journal of Public Health**, v. 111, n. 1, p. 72-79, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.17269/s41997-019-00257-6>.

SØRENSEN, E. Governance and Innovation in the Public Sector. In: LEVI-FAUR, D. (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 215-227.

SOUSA, J. R. F. **Pacto pela Educação de Pernambuco**: inovação, estratégia e desenvolvimento. 2017. 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2017.

SOUSA, J. R. F., BATISTA, L. F. HELAL, D. H. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. **Sociedade e Estado [online]**, v. 37, n. 2, pp. 457-487, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202237020004>. Acesso em 16 Out. 2022.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In.: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Scielo-Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, M. M. Educação ainda vive dilema do salto de qualidade. **Valor Econômico**. Ano 23, n. 5563. Sábado, domingo e segunda-feira, 13, 14 e 15 de agosto de 2022. Disponível em: www.valor.com.br. Acesso em 30 ago. 2022.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação [online]**, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362004000400002>. Acesso em 13 ago. 2021.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (eds.) **The Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2000. p. 435-454.

TAVARES, V. B.; ALVES, J. F. B. Políticas públicas: uma análise dos indicadores de desempenho dos gastos públicos em educação básica nos municípios do Cariri Ocidental da Paraíba. **REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 5, n. 3, p. 76-92, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18696/reunir.v5i3.365>.

TENENTE, L. IDEB 2021, índice que mede a qualidade da educação brasileira, varia pouco em relação a 2019, mas dados são ‘enganosos’. **G1**. Publicado em 16 set. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/09/16/resultados-do-ideb-2021-indice-que-mede-a-qualidade-da-educacao-brasileira.ghtml>. Acesso em 10 abr. 2023.

THOMANN, E.; VAN ENGEN, N.; TUMMERS, L. The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Volume 28, Issue 4, October 2018, Pages 583–601, <https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **IDEB 2019: A qualidade da educação básica – Pernambuco**. Ano de publicação: 2020. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/567.pdf?444958685. Acesso em 27 maio 2024.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panorama da Educação Básica: Estados – Pernambuco**. Data de publicação: Jan. 2023. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/01/panorama-pernambuco-2023.pdf>. Acesso em 27 maio 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE-PB. **TCE-PB apresenta indicadores de gastos públicos em educação e saúde que vão orientar os próximos gestores**. Ascom/TCE-PB. Publicado em 10 set. 2020. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/noticias/tce-pb-apresenta-indicadores-de-gastos-publicos-em-educacao-e-saude-que-vao-orientar-os-proximos-gestores>. [Acessado em 26 nov. 2021].

TUMMERS, L. G.; BEKKERS, V. J. J. M. Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 527-547, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>.

TUMMERS, L. G.; BEKKERS, V. J. J. M.; STEIJN, B. 2009. Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. **Public Management Review**, v. 11, n. 5, p. 685–706. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2193251>.

TV SINTEPE. Ivete Caetano fala sobre o piso salarial da educação em Pernambuco. **YouTube**. Disponível em: <https://youtu.be/HMfTAGO7Gyg>. Acesso em 30 abr. 2024.

VAN DER VOET, J, STEIJN, B.; KUIPERS, B. S. What's in it for others? The relationship between prosocial motivation and commitment to change among youth care professionals. **Public Management Review**, v. 19, n. 4, p. 443–62, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1183699>.

WISEU, S. Revisitando o debate sobre o público e o privado em educação: da dicotomia à complexidade das políticas públicas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação [online]**. 2014, v. 22, n. 85, p. 899-916. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000400003>.

WAGNER III, J. A. Participation's effects on performance and satisfaction: A reconsideration of research evidence. **Academy of Management Review**, v. 19, n. 2, p. 312-330, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/258707>.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WEBER, K.; DACIN, M. T. 2011. The cultural construction of organizational life: Introduction to the special issue. **Organization Science**, v. 22, n. 2, p. 287–98. Disponível em: <https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0632>.

WHITTINGTON, R. Giddens, structuration theory and strategy as practice. In: GOLSORKHI, D. *et al.* (Eds.). **Cambridge Handbook of Strategy as Practice, Second Edition**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 145-164.

WHITTLE, S. C. A.; RAFFERTY, M. **Capacity Building**: What the Literature Tells Us. Dublin, Ireland: The Centre for Effective Services, 2012.

WILEY, K.; BERRY, F. Compassionate bureaucracy: Assuming the administrative burden of policy implementation. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 47, n. 4 suppl., p. 55S-75S, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0899764018760401>.

WILLIAMS, M. K.; GREEN, A.; KIM, E. Municipal leadership of climate adaptation negotiations: Effective tools and strategies in Houston and Fort Lauderdale. **Negotiation Journal**, v. 33, n. 1, p. 5-23, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/nej.12171>.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. United States: Basic Books, 1989.

WIMMELMANN, C. L.; VALLGÅRDA, S.; JENSEN, A. MB. Meet the local policy workers: Implementation of health promotion guidelines in Denmark. **Public Policy and**

Administration, v. 33, n. 1, p. 66-87, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0952076716683568>.

WU, X., RAMESH, M., HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.

YAN, Y.; SAGUIN, K. Policy capacity matters for capacity development: comparing teacher in-service training and career advancement in basic education systems of India and China. **International Review of Administrative Sciences**, v. 87, n. 2, p. 294–310, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852320983867>.

YANG, C.; TANG, Y. Deviations from China's School Football Policies during the Implementation Process: Signs, Causes, and Countermeasures. **The International Journal of the History of Sport**, v. 34, n. 17-18, p. 1933-1949, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09523367.2018.1492557>.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZHANG, H. *et al.* A Public Psychological Pressure Index for Social Networks. **IEEE Access**, v. 8, p. 23457-23469, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2020.2969270>.

APÊNDICE A – Roteiro de análise documental

Pontos a serem observados e analisados – adaptado de Stake (2000):

a) Antecedentes históricos:

Contexto histórico de instituição da política pública.

b) Configurações institucionais:

Normas (Lei Complementar 141/2009, referente à instituição do Pacto; Leis nº 15.362/2014 e 16.853/2020, referentes ao modelo de responsabilização educacional); Listagem das escolas por GRE e índices IDEB; demais aspectos relevantes para análise como: número estimado de servidores por escolas, estrutura de carreira dos professores e diretores escolares, estrutura de salários, carga horária de trabalho etc.

c) Contexto econômico, político, jurídico e estético:

Observações em relação à transição de governo referente ao período 2022-2023 (*briefing* de notícias).

d) Casos reconhecidamente semelhantes:

Consistência na evolução e cumprimento de metas do IDEB em unidades federativas.

e) Fontes e informantes

Plano de governo, leis, decretos, notas informativas, planilhas, cartilhas, matérias *online* etc.

APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas

Data: ____/____/____ Hora: _____ Local da entrevista: _____

Dados do entrevistado

Nome do entrevistado (a): _____

E-mail para contato: _____

Celular (*whatsapp*): _____

Vínculo: (☐) Servidor(a) efetivo(a) (☐) Temporário - Modalidade do contrato: _____

Função: (☐) Docente (☐) Diretor (☐) Outro(a) _____

Tempo de função: _____

Graduação: _____

Observações adicionais: _____

Informações preliminares

Termo de consentimento para a gravação: A entrevista será gravada e os depoimentos serão devidamente referenciados no trabalho. Todos os respondentes terão identidade resguardada e a divulgação da pesquisa ocorrerá exclusivamente para finalidades acadêmicas.

Objetivo da pesquisa: Analisar como se configura a discricionariedade de burocratas do nível da rua na implementação da política educacional do estado de Pernambuco.

Categorias preliminares e perguntas:

Trajetórias de cada indivíduo (Histórico de formação, de carreira, episódios considerados importantes na trajetória de trabalho).

1. Fale um pouco sobre sua trajetória de trabalho. Que outras ocupações teve antes?

Valor atribuído aos assistidos (Relação com os estudantes, formas de categorização de usuários da política).

2. Como é sua relação com os estudantes? Que critérios você utiliza para categorizar melhores ou piores estudantes?
3. Como é feita a seleção de alunos que participam da prova do SAEPE/SAEB?

Conhecimentos sobre brechas nas regras (Conhecimento sobre normas, personalidade mais seguidora de regras ou rebelde).

4. O que você acha/conhece sobre o Termo de Compromisso e Responsabilização pactuado entre SEE e gestão escolar? Poderia falar um pouco sobre ele?
5. A escola tem algum regimento próprio?
6. Em seu trabalho, você usualmente toma decisões sobre assuntos para os quais não existem normas específicas? Quais?

Valor atribuído a incentivos (Percepção sobre bonificações e recompensas).

7. Como funciona a bonificação do Bônus de Desempenho Educacional? Como ela se converte em melhorias na infraestrutura escolar? Como essa bonificação repercute entre as escolas da GRE?
8. Como o Adicional de Eficiência Gerencial repercute entre os membros da gestão escolar e os demais servidores, incluindo os docentes?

Disposição para implementação (Sentimento de poder influenciar a política).

9. Como você avalia a sua rotina de interação com o Siepe?
10. Até que ponto você considera que sua rotina de trabalho está de acordo com os programas curriculares?

11. Até que ponto você percebe/se sente capaz de influenciar a melhoria dos resultados da escola?

Características de personalidade (Identificação de traços como otimismo, crenças de autoeficácia e *locus* de controle).

12. Qual sua percepção em relação à cultura de premiação de escolas, municípios e GRE's que alcançam os melhores resultados?
13. Você se considera mais pessimista ou mais otimista a respeito dos próximos resultados da escola?

Autonomia (Necessidade intrínseca por autonomia no trabalho).

14. Como você avalia o seu nível de autonomia no trabalho?
15. Qual sua percepção de tomada de decisão em relação à execução orçamentária na escola? Como funciona a aplicação dos recursos do PDDE?

APÊNDICE C – Listagem de escolas por GRE e decis

Cód. Inep	Nome da escola	Cód. Município	Município	GRE	IDEB 2019	Decil
26063280	Escola Francisco de Assis Barros	2614709	Tacaimbó	Agreste Centro Norte	2,50	1
26055210	Escola José Carlos Florêncio	2604106	Caruaru	Agreste Centro Norte	3,20	1
26054019	Escola Antônia Cavalcanti de Albuquerque	2604106	Caruaru	Agreste Centro Norte	3,20	1
26066181	Escola Estelita Timoteo	2615409	Toritama	Agreste Centro Norte	3,30	1
26050064	Escola Frei Cassiano Comacchio	2601706	Belo Jardim	Agreste Centro Norte	3,30	1
26064006	Escola Professora Maria Lúcia Alves	2612505	Santa Cruz do Capibaribe	Agreste Centro Norte	3,30	1
26148021	Escola Gregório Bezerra	2610202	Panelas	Agreste Centro Norte	3,40	1
26065606	Escola José Bezerra de Andrade	2615003	Taquaritinga do Norte	Agreste Centro Norte	3,40	1
26054850	Escola Professor Mário Sette	2604106	Caruaru	Agreste Centro Norte	3,50	1
26062585	Escola Pio XII	2613107	São Caitano	Agreste Centro Norte	3,60	1
26054825	Escola Professora Jesuina Pereira Rêgo	2604106	Caruaru	Agreste Centro Norte	3,60	1
26148447	Escola Dr. Adilson Bezerra de Souza	2612505	Santa Cruz do Capibaribe	Agreste Centro Norte	3,60	1
26054027	Escola de Referência em Ensino Médio Arnaldo Assunção	2604106	Caruaru	Agreste Centro Norte	5,50	10
26176254	Escola Técnica Estadual José Nivaldo Pereira Ramos	2612505	Santa Cruz do Capibaribe	Agreste Centro Norte	5,70	10
26054043	Escola de Referência em Ensino Médio Dom Miguel de Lima Valverde	2604106	Caruaru	Agreste Centro Norte	5,70	10
26187051	Escola Técnica Estadual Ministro Fernando Lyra	2604106	Caruaru	Agreste Centro Norte	5,70	10
26185938	Escola Técnica Estadual Edson Mororó Moura	2601706	Belo Jardim	Agreste Centro Norte	5,90	10
26072149	Escola Coronel José Abílio	2602100	Bom Conselho	Agreste Meridional	3,40	1
26075903	Escola de Referência em Ensino Médio Prof. Jerônimo Gueiros	2606002	Garanhuns	Agreste Meridional	5,40	10

26078805	Escola de Referência em Ensino Médio Deolinda Amaral	2608800	Lajedo	Agreste Meridional	5,80	10
26185660	Escola Técnica Estadual Governador Eduardo Campos	2613008	São Bento do Una	Agreste Meridional	5,80	10
26132230	Escola Aplicação Professora Ivonita Alves Guerra	2606002	Garanhuns	Agreste Meridional	6,80	10
26176211	Escola Técnica Estadual Maria José Vasconcelos	2601904	Bezerros	Mata Centro	5,40	10
26176882	Escola Técnica Estadual Professor José Luiz de Mendonça	2606408	Gravatá	Mata Centro	5,70	10
26089947	Escola Severino Gouveia de Lima	2607802	Itaquitinga	Mata Norte	3,40	1
26087880	Escola Dep. João Teobaldo de Azevedo	2604007	Carpina	Mata Norte	3,40	1
26091542	Escola João Cavalcanti Petribu	2610608	Paudalho	Mata Norte	3,50	1
26071673	Escola Professor João Barbosa de Almeida	2613800	São Vicente Férrer	Mata Norte	3,60	1
26088533	Escola Júlio Correia de Oliveira Melo	2604601	Condado	Mata Norte	3,60	1
26086905	Escola de Referência em Ensino Médio Joaquina Lira	2600708	Aliança	Mata Norte	5,40	10
26090902	Escola de Referência em Ensino Médio Dom Vieira	2609501	Nazaré da Mata	Mata Norte	5,50	10
26178176	Escola de Referência em Ensino Médio de Timbaúba Professor Antônio José Barboza dos Santos	2615300	Timbaúba	Mata Norte	5,50	10
26525720	Escola Técnica Estadual Maria Eduarda Ramos de Barros	2604007	Carpina	Mata Norte	5,60	10
26525810	Escola Técnica Estadual Miguel Arraes de Alencar	2615300	Timbaúba	Mata Norte	5,90	10
26408643	Escola de Referência em Ensino Médio Professora Benedita de Moraes Guerra	2609006	Macaparana	Mata Norte	6,10	10
26090970	Escola de Aplicação Professor Chaves	2609501	Nazaré da Mata	Mata Norte	6,70	10
26104601	Escola Estadual Barra do Sirinhaém	2614204	Sirinhaém	Mata Sul	3,40	1
26097591	Escola Professor Joaquim Augusto de Noronha Filho	2601409	Barreiros	Mata Sul	3,40	1
26097370	Escola Hélio Santiago Ramos	2601409	Barreiros	Mata Sul	3,50	1
26104245	Escola São Francisco de Assis	2613404	São José da Coroa Grande	Mata Sul	3,50	1
26097249	Escola Dom Luiz de Brito	2600906	Amaraji	Mata Sul	3,60	1

26098270	Escola de Referência em Ensino Médio Costa de Azevedo	2604205	Catende	Mata Sul	3,60	1
26101653	Escola Técnica Estadual de Palmares	2610004	Palmares	Mata Sul	5,70	10
26107074	Escola Professora Azinete Ramos Carneiro	2600054	Abreu e Lima	Metropolitana Norte	2,60	1
26106582	Escola General Abreu e Lima	2600054	Abreu e Lima	Metropolitana Norte	3,20	1
26113872	Escola Professora Deana Clark Xavier	2609600	Olinda	Metropolitana Norte	3,20	1
26115085	Escola Themístocles de Andrade	2609600	Olinda	Metropolitana Norte	3,30	1
26117274	Escola Manuel de Bastos Tigre	2610707	Paulista	Metropolitana Norte	3,40	1
26178435	Escola de Referência em Ensino Médio Maria Vieira Muliterno	2600054	Abreu e Lima	Metropolitana Norte	5,40	10
26106060	Escola de Referência em Ensino Médio Alberto Augusto de Moraes Pradines	2607604	Ilha de Itamaracá	Metropolitana Norte	5,40	10
26136455	Escola de Referência em Ensino Médio Mal. Floriano Peixoto	2609600	Olinda	Metropolitana Norte	5,40	10
26181282	Escola Técnica Estadual José Alencar Gomes da Silva	2610707	Paulista	Metropolitana Norte	5,70	10
26109360	Escola Bernardo Vieira	2607901	Jaboatão dos Guararapes	Metropolitana Sul	3,20	1
26178079	Escola Estadual Fernando Soares Lyra	2602902	Cabo de Santo Agostinho	Metropolitana Sul	3,30	1
26110148	Escola Alfredo Tenório	2607901	Jaboatão dos Guararapes	Metropolitana Sul	3,30	1
26107597	Escola Francisco de Paula Correia de Araújo	2603454	Camaragibe	Metropolitana Sul	3,40	1
26107961	Escola Professor Nelson Chaves	2603454	Camaragibe	Metropolitana Sul	3,50	1
26129124	Escola Dona Leonor Porto	2613701	São Lourenço da Mata	Metropolitana Sul	3,50	1
26110857	Escola Alzira da Fonseca Brewel	2607901	Jaboatão dos Guararapes	Metropolitana Sul	3,50	1
26111411	Escola Amor Divino	2607901	Jaboatão dos Guararapes	Metropolitana Sul	3,60	1

26110881	Escola de Referência em Ensino Médio Augusto Severo	2607901	Jaboatão dos Guararapes	Metropolitana Sul	5,40	10
26176246	Escola Técnica Estadual Alcides do Nascimento Lins	2603454	Camaragibe	Metropolitana Sul	5,40	10
26111012	Escola de Referência em Ensino Médio Felipe Camarão	2607901	Jaboatão dos Guararapes	Metropolitana Sul	5,50	10
26525828	Escola Técnica Estadual Maximiano Accioly Campos	2607901	Jaboatão dos Guararapes	Metropolitana Sul	5,80	10
26185946	Escola Técnica Estadual Advogado José David Gil Rodrigues	2607901	Jaboatão dos Guararapes	Metropolitana Sul	5,80	10
26129868	Escola Técnica Estadual Eptácio Pessoa	2602902	Cabo de Santo Agostinho	Metropolitana Sul	5,90	10
26185806	Escola Técnica Estadual Governador Eduardo Campos	2613701	São Lourenço da Mata	Metropolitana Sul	5,90	10
26126621	Escola Rotary de Nova Descoberta	2611606	Recife	Recife Norte	3,40	1
26126010	Escola Caio Pereira	2611606	Recife	Recife Norte	3,50	1
26128586	Escola São Judas Tadeu	2611606	Recife	Recife Norte	3,50	1
26128527	Escola Rotary do Alto do Pascoal	2611606	Recife	Recife Norte	3,50	1
26126613	Escola de Referência em Ensino Médio Rosa de Magalhães Melo	2611606	Recife	Recife Norte	3,50	1
26126206	Escola Gilberto Freyre	2611606	Recife	Recife Norte	3,50	1
26125650	Escola Lions de Parnamirim	2611606	Recife	Recife Norte	3,50	1
26132001	Escola de Referência em Ensino Fundamental e Ensino Médio Arquipélago Fernando de Noronha	2605459	Fernando de Noronha	Recife Norte	5,40	10
26121654	Escola de Referência em Ensino Médio Oliveira Lima	2611606	Recife	Recife Norte	5,50	10
26122677	Escola de Referência em Ensino Médio Santa Paula Frassinetti	2611606	Recife	Recife Norte	5,50	10
26126079	Escola de Referência em Ensino Médio Ageu Magalhães	2611606	Recife	Recife Norte	5,70	10
26122120	Colégio da Polícia Militar de Pernambuco	2611606	Recife	Recife Norte	5,70	10
26121816	Escola Técnica Estadual Almirante Soares Dutra	2611606	Recife	Recife Norte	5,80	10

26172712	Escola de Referência em Ensino Médio Ginásio Pernambucano	2611606	Recife	Recife Norte	5,90	10
26183021	Escola Técnica Estadual Miguel Batista	2611606	Recife	Recife Norte	5,90	10
26122685	Escola Técnica Estadual Professor Agamenon Magalhães - ETEPAM	2611606	Recife	Recife Norte	6,10	10
26124920	Escola São Francisco de Assis	2611606	Recife	Recife Sul	3,40	1
26127512	Escola Senador Novaes Filho	2611606	Recife	Recife Sul	3,50	1
26124440	Escola de Referência em Ensino Médio Assis Chateaubriand	2611606	Recife	Recife Sul	3,60	1
26123592	Escola de Referência em Ensino Médio Prof. Trajano de Mendonça	2611606	Recife	Recife Sul	5,40	10
26179857	Escola Técnica Estadual Porto Digital	2611606	Recife	Recife Sul	5,90	10
26176238	Escola Técnica Estadual Professor Lucilo Ávila Pessoa	2611606	Recife	Recife Sul	6,20	10
26178230	Escola Técnica Estadual Cícero Dias	2611606	Recife	Recife Sul	6,70	10
26119730	Escola de Aplicação do Recife	2611606	Recife	Recife Sul	7,50	10
26010100	Escola André Nunes	2609303	Mirandiba	Sertão Central	3,00	1
26009323	Escola Valdiclewton da Silva Menezes	2604304	Cedro	Sertão Central	3,30	1
26010607	Escola Euclides da Cunha	2610400	Parnamirim	Sertão Central	3,50	1
26185113	Escola Técnica Estadual Pedro Leão Leal	2613503	São José do Belmonte	Sertão Central	5,40	10
26179806	Escola de Referência em Ensino Médio de Salgueiro	2612208	Salgueiro	Sertão Central	5,80	10
26011069	Escola de Referência em Ensino Médio Aura Sampaio Parente Muniz	2612208	Salgueiro	Sertão Central	5,80	10
26021900	Escola de Referência em Ensino Médio Solidônio Leite	2613909	Serra Talhada	Sertão do Alto Pajeú	3,00	1
26014572	Escola Conego João Leite Gonçalves de Andrade	2600104	Afogados da Ingazeira	Sertão do Alto Pajeú	3,40	1
26014670	Escola de Referência em Ensino Médio Mons. Antônio de Pádua Santos	2600104	Afogados da Ingazeira	Sertão do Alto Pajeú	5,40	10

26024551	Escola de Referência em Ensino Médio Cônego Olímpio Torres	2615904	Tuparetama	Sertão do Alto Pajeú	5,50	10
26134085	Escola de Referência em Ensino Médio Alfredo de Carvalho	2615706	Triunfo	Sertão do Alto Pajeú	5,70	10
26176262	Escola Técnica Estadual Professora Célia Siqueira	2613602	São José do Egito	Sertão do Alto Pajeú	5,70	10
26019922	Escola de Referência em Ensino Médio Oliveira Lima	2613602	São José do Egito	Sertão do Alto Pajeú	5,80	10
26132735	Escola de Referência em Ensino Médio Solidônio Pereira de Carvalho	2611533	Quixaba	Sertão do Alto Pajeú	5,80	10
26133949	Escola de Referência em Ensino Médio Prof ^a Carlota Breckenfeld	2614600	Tabira	Sertão do Alto Pajeú	5,90	10
26016028	Escola de Referência em Ensino Médio Joaquim Mendes da Silva	2603900	Carnaíba	Sertão do Alto Pajeú	6,10	10
26176203	Escola Técnica Estadual Professor Paulo Freire	2603900	Carnaíba	Sertão do Alto Pajeú	6,10	10
26006138	Escola Dom Idílio José Soares	2609907	Ouricuri	Sertão do Araripe	3,50	1
26001594	Escola Moisés Bom de Oliveira	2601102	Araripina	Sertão do Araripe	3,60	1
26008882	Escola Professora Antonia Marinho Apolinário	2615607	Trindade	Sertão do Araripe	3,60	1
26008505	Escola Maria Luiza de Brito Ferreira	2614303	Moreilândia	Sertão do Araripe	3,60	1
26001942	Escola de Referência em Ensino Médio Artur Barros Cavalcanti	2602001	Bodocó	Sertão do Araripe	5,50	10
26175533	Escola Técnica Estadual Pedro Muniz Falcão	2601102	Araripina	Sertão do Araripe	5,50	10
26179474	Escola de Referência em Ensino Médio Josias Inojosa Oliveira	2601102	Araripina	Sertão do Araripe	5,70	10
26037904	Escola Pe. Maurilo Sampaio	2612604	Santa Maria da Boa Vista	Sertão do Médio São Francisco	3,20	1
26037726	Escola Antonio Amorim Coelho	2608750	Lagoa Grande	Sertão do Médio São Francisco	3,60	1
26033879	Escola de Referência em Ensino Médio Otacílio Nunes de Souza	2611101	Petrolina	Sertão do Médio São Francisco	5,40	10

26178095	Escola de Referência em Ensino Médio Clementino Coelho	2611101	Petrolina	Sertão do Médio São Francisco	5,50	10
26540720	Escola de Referência em Ensino Médio Professora Irene Maria Ramos Coelho	2600203	Afrânio	Sertão do Médio São Francisco	5,50	10
26035553	Escola Estadual de Aplicação Professora Vande de Souza Ferreira	2611101	Petrolina	Sertão do Médio São Francisco	6,40	10
26138875	Anexo I do Colégio da Polícia Militar de Pernambuco	2611101	Petrolina	Sertão do Médio São Francisco	6,40	10
26024802	Escola Monsenhor José Kehrle	2601201	Arcoverde	Sertão do Moxotó-Ipanema	3,30	1
26025981	Escola Gal Joaquim Inácio	2605103	Custódia	Sertão do Moxotó-Ipanema	3,40	1
26028573	Escola Joel Pedro da Silva	2607000	Inajá	Sertão do Moxotó-Ipanema	3,40	1
26024721	Escola Antônio Japiassu	2601201	Arcoverde	Sertão do Moxotó-Ipanema	3,50	1
26046040	Escola Vigário João Inácio	2602803	Buíque	Sertão do Moxotó-Ipanema	3,60	1
26185750	Escola Técnica Estadual Jornalista Cyl Gallindo	2602803	Buíque	Sertão do Moxotó-Ipanema	5,40	10
26027836	Escola Inocência Correia Lima	2606606	Ibimirim	Sertão do Moxotó-Ipanema	5,50	10
26185741	Escola Técnica Estadual Professor Francisco Jonas Feitosa Costa	2601201	Arcoverde	Sertão do Moxotó-Ipanema	5,80	10
26027828	Escola de Referência em Ensino Médio Pedro Bezerra de Melo	2606606	Ibimirim	Sertão do Moxotó-Ipanema	6,10	10
26040948	Escola de Referência em Ensino Médio Capitão Nestor Valgueiro de Carvalho	2605707	Floresta	Sertão do Submédio São Francisco	5,50	10
26042070	Escola de Referência em Ensino Médio Maria Cavalcanti Nunes	2611002	Petrolândia	Sertão do Submédio São Francisco	5,60	10
26064618	Escola de Referência em Ensino Médio Natalícia Maria Figueirôa da Silva	2614501	Surubim	Vale do Capibaribe	5,40	10

26525836	Escola Técnica Estadual Antônio Arruda de Farias	2614501	Surubim	Vale do Capibaribe	5,60	10
26068729	Escola de Referência em Ensino Médio Jarina Maia	2608107	João Alfredo	Vale do Capibaribe	5,70	10
26525801	Escola Técnica Estadual José Humberto de Moura Cavalcanti	2608909	Limoeiro	Vale do Capibaribe	5,70	10

APÊNDICE D – Dimensões de codificação e organização do *corpus*

Entrevistas/Grupos focais

Gerência Regional Alto Pajeú (GRE1)

Código	Modalidade	Escola
GRE1E1	Grupo focal	Escola Regular “A”
GRE1E2	Entrevista	Escola Regular “A”
GRE1E3	Entrevista	Escola de Referência “B”
GRE1E4	Entrevista	Escola de Referência “B”
GRE1E5	Entrevista	Escola de Referência “B”
GRE1E6	Grupo focal	Escola de Referência “C”
GRE1E7	Entrevista	Escola de Referência “C”
GRE1E8	Entrevista	Escola Técnica “D”
GRE1E9	Grupo focal	Escola Técnica “D”

Gerência Regional Agreste Centro Norte (GRE2)

Código	Modalidade	Escola
GRE2E1	Entrevista	Escola Regular “E”
GRE2E2	Entrevista	Escola Regular “E”
GRE2E3	Entrevista	Escola Regular “E”
GRE2E4	Entrevista	Escola Regular “F”
GRE2E5	Entrevista	Escola Regular “F”
GRE2E6	Entrevista	Escola Regular “F”
GRE2E7	Entrevista	Escola Regular “F”
GRE2E8	Entrevista	Escola Regular “G”
GRE2E9	Entrevista	Escola Regular “G”
GRE2E10	Entrevista	Escola Regular “G”

Função

Código	Participante
F1	Gestor(a), Vice-gestor(a) ou Gestor(a) pró-tempore
F2	Professor(a)
F3	Outro (Analista Educacional; Coordenador de Polo; Educador de Apoio)

Temas

Código	Categorias
RGR	Regras
REC	Recursos
ROT	Rotina
CULT	Cultura

APÊNDICE E – Diretriz de categorização dos dados primários

Categorias, definições, exemplos âncora e códigos

RGR: Regras

(Prescrições aplicadas sobre quais ações são requeridas, proibidas ou permitidas; Transferência da carga administrativa do cidadão para o governo; simplificação de aplicativos, sites; implantação de estímulos comportamentais).

Exemplos âncora:

“É um dia bem tenso. Olha, fica lá o nome do secretário de educação, CPF, o dado dele, misturado mesmo, parado com o seu, já é... [...]. Mas assim, a gente assina. Eu, particularmente, eu digo a minha experiência, eu digo para eles, quando eu assino, é tudo forte. Assinei o nosso nome”.

“Então, isso vai desde essa questão do fardamento até outras questões como o desacato, ou como o fone de ouvido, como o celular, que a gente sabe que por mais que tenha uma lei estadual que regulamenta esse uso do celular na escola, ela também diz que eu não posso me apropriar do bem do estudante, né? Então, como proceder, se também tem uma normativa que diz que eu não posso tirar do estudante o direito de assistir à aula?”.

REC: Recursos

(Inputs para a sobrevivência de uma organização ou programa; “Resourcing”; uso de recursos para criação de mudança ou estabilidade em sistemas sociais; aplicação de talentos operantes).

Exemplos âncora:

“A gente comprou essa televisão e colocou aqui, porque é um ambiente que serve para todos e a gente, como a gente não tinha condição de colocar em todas as salas, a gente colocou por área”.

“Porque assim, de qualquer forma, quando a gente chega, por exemplo, no final do bimestre, quando a gente está com prova, está com vestibular, quando a gente tem mais um adentro, que é o SIEPE. Né? Que de qualquer forma... Por mais que seja um trabalho, assim, técnico, custa tempo, certo? Então, a gente leva para casa, a gente está trabalhando à noite, a gente está trabalhando de madrugada, porque não é toda hora que esse sistema funciona, né? Então, assim, de qualquer forma, seria interessante, né? Haver essa gratificação para os professores também”.

ROT: Rotinas

(Modelos repetitivos de ação para a coordenação de atividades dos atores no âmbito de uma organização; desenvolvimento de hábitos; Características de performance; escolhas entre repertórios de ações possíveis).

Exemplos âncora:

“Fazemos a primeira reunião em fevereiro, pode iniciar, que é a reunião é chamada de Encontro de Família na Escola que é aquela reunião mais assim, vamos dizer assim, festiva, mais aberta, onde os pais vêm, conhecem a escola, conversam com os professores e a gente diz como vai iniciar, não é?... E depois a gente faz assim, reunião.... bimestral, cada bimestre e sempre fazemos antes de começar as avaliações para mostrar como é que está o rendimento a partir dali, dentro da sala de aula, como eles estão se desenvolvendo, como eles não estão”.

“Porque a gente começou a fazer esse monitoramento semanal. Inclusive o desafio agora está sendo a implantação do monitoramento das notas. Porque aqui já está consolidado. Frequência e registro de aula e plano de aula está consolidado. Todo mundo está no meio. Então, virou hábito. Já virou hábito do professor. Ele já vai lá e está tudo em dias. Aí agora o nosso desafio é o quê? Nós já identificamos que não dá certo deixar para postar todas as notas no final do bimestre”.

CULT: Cultura

(Interações tidas como garantidas e profundamente enraizadas da vida cotidiana; conjunto de ferramentas culturais implantado para apoio à mudança ou manutenção do *status quo*).

Exemplos âncora:

“E nós temos uma coisa, assim, que eu acho que é um fato, assim, primordial. Nós não fazemos nada, nenhuma reunião só com os pais. A reunião, ela tem que ser em parceria com o aluno. É o aluno sentado do lado do pai. O pai do lado do aluno. Se não tiver... se o aluno não estiver, então está com alguma situação, por exemplo, atestado médico. Aí ele está com o atestado médico ali”.

“Porque se a gente tem um lugar, um clima excelente de trabalho, então, se a gente manter, nós também estamos sendo valorizados e beneficiados com a escola que a gente tem. Quem não gostaria de trabalhar num ambiente como esse?”

APÊNDICE F – Carta de apresentação

Recife (PE), ____ de _____ de 2024.

Prezado(a) Professor/Gestor(a),

Atualmente estou cursando Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, sob orientação do professor Dr. Diogo Helal, e realizando uma pesquisa que se destina a fazer uma análise da discricionariedade de docentes e diretores escolares no âmbito da implementação da política educacional do estado de Pernambuco.

Entendo que sua colaboração como entrevistado(a) seja inestimável para o sucesso do estudo. Sua participação é voluntária e sua identidade será resguardada. As entrevistas serão gravadas com o intuito de propiciar melhor análise do conteúdo do material, com finalidade exclusivamente acadêmica. Estima-se a duração de uma sessão de 30-40 minutos.

Peço, por gentileza, que de acordo com sua anuência e disponibilidade, possam ser informadas duas opções de datas e horários, assim como sugestão de local onde poderia ocorrer tal entrevista, dentro do período de março a maio de 2024.

Coloco-me à sua disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais por telefone ou pelo e-mail (jessica.rani@ufpe.br).

Grata desde já,

Jessica Rani F. de Sousa
Professora de Administração-EBTT (IFRN)
Doutoranda em Administração (Propad-UFPE/CCSA)
Especialista em Gestão Pública (UPE)
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1064458312085973>

APÊNDICE G – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Jessica Rani Ferreira de Sousa, doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, sob orientação do professor Dr. Diogo Henrique Helal, venho, por meio deste, convidá-lo(a) a participar da pesquisa “Políticas públicas educacionais em Pernambuco: da implementação ao resultado”. Entendemos que sua colaboração como entrevistado(a) seja inestimável para o sucesso do estudo.

Informações do projeto de pesquisa

- Esta pesquisa, dentre seus principais objetivos, destina-se a compreender o processo de implementação de políticas públicas educacionais no estado de Pernambuco, com foco na influência da discricionariedade por parte de seus agentes implementadores diretos. Para tanto, os procedimentos metodológicos incluem análise de documentos e realização de entrevistas *in loco*.
- Embora os entrevistados possam dispender de seu tempo ou apresentar desconforto para responder à alguma questão, os pesquisadores se comprometem a conduzi-la de modo sério e compreensivo. Estima-se que os depoimentos coletados serão de grande valia para melhor compreensão do processo de implementação da política de educação do estado de Pernambuco em seu nível de rua, bem como poderão gerar *insights* para pesquisas futuras.
- A participação do entrevistado(a) é voluntária e sua identidade será resguardada entre os responsáveis pelo estudo. Sua decisão em participar ou recusar participar da pesquisa, a qualquer tempo, não acarretará nenhuma penalização por parte dos pesquisadores. As entrevistas serão gravadas com o intuito de propiciar melhor análise do conteúdo do material.
- Os resultados desta pesquisa serão publicados no formato de trabalho monográfico (tese), ou em padrões de publicação de artigos científicos com finalidade exclusivamente acadêmica.
- Um Termo de Compromisso de Divulgação dos Resultados quanto à preservação das identidades dos entrevistados será disponibilizado pelos responsáveis a todos os participantes da pesquisa.

Consentimento de participação como voluntário(a)

Com base nos termos elencados acima e ciente de que a pesquisadora e o orientador responsável poderão ser contactados a qualquer momento para dirimir quaisquer dúvidas, fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pela pesquisadora sobre este trabalho, seus objetivos e procedimentos envolvidos, e concordo em participar do estudo, como voluntário(a).

Local e data:	
Nome:	
Assinatura:	

APÊNDICE H – Termo de compromisso de divulgação dos resultados

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

TERMO DE COMPROMISSO DE DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

Por este termo, autora e orientador da presente pesquisa, intitulada “Implementação de políticas públicas em educação: Uma análise da discricionariedade de docentes e diretores escolares em Pernambuco” e abaixo assinados, comprometem-se a:

- a) Preservar a privacidade e a identidade dos participantes entrevistados e da escola;
- b) Assegurar que a divulgação de dados da pesquisa ocorrerá exclusivamente para finalidades acadêmicas ou de natureza científica, no formato de trabalho monográfico (tese), ou em padrões de publicação de artigos científicos e que os participantes entrevistados poderão acessar tais trabalhos, se assim desejarem;
- c) Assegurar que as informações gravadas serão devidamente referenciadas de forma anônima no trabalho, sem utilizar iniciais ou quaisquer outras indicações que possam identificar os participantes, de forma que cada entrevistado será identificado meramente como “Diretor/Professor X de uma escola estadual da GRE Y”.
- d) Os pesquisadores colocam-se à disposição para serem contactados, a qualquer momento, para dirimir quaisquer dúvidas em relação à pesquisa.

Recife, 03 de março de 2024.

Jessica Rani F. de Sousa

Endereço institucional: Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Av. dos *Economistas*, s/n
Cidade Universitária, 50.670-901

E-mail para contato: jessica.rani@ufpe.br

Diogo Henrique Helal

Endereço institucional: Fundaj-Campus Anísio Teixeira, Rua Dois Irmãos, 92, Apipucos,
52.171-010

E-mail para contato: diogo.hhelal@ufpe.br