



PRÁTICA DOCENTE E BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA: UM DIÁLOGO INTERDISCIPLINAR PROMISSOR

TEACHER'S PRACTICE AND STREET LEVEL BUREAUCRACY: A PROMISING INTERDISCIPLINARY DIALOGUE

DOI: <http://dx.doi.org/10.23926/RPD.2526-2149.2018.v3.n1.p316-333.id151>

José Vinícius da Costa Filho

Doutorando em Ciência

Política (UFPE)

Professor de Direito (IFMT)

jose.costafilho@cba.ifmt.edu.br

Lyssa Gonçalves-Costa

Mestre em Estudos de

Linguagem (UFMT)

Professora no Idiomas sem

Fronteiras (UFMT)

lyssagon@gmail.com

José Vinícius da Costa

Mestre em Políticas Públicas

(UFPE)

Professor de engenharia civil

(IFMT)

jose.costa@cba.ifmt.edu.br

Resumo: Este artigo propõe examinar a prática docente mediante a teoria dos burocratas de nível de rua. Logo, o presente estudo é um esforço para dialogar pressupostos da área de educação com a área de políticas públicas visando contribuir com a agenda de pesquisa que trata da prática docente. Metodologicamente, se perfaz em uma pesquisa descritiva norteada pela revisão da literatura que coloca em um mesmo plano epistemológico a prática docente e a burocracia de nível de rua. Esta pesquisa resultou em uma proposta de abordagem para análise dos fenômenos da educação atinentes à prática docente conectando-a com seu viés de política pública; para tal desiderato, foca-se nos funcionários que trabalham diariamente nesse contexto em seu nível operacional.

Palavras-chave: Prática docente; burocracia de nível de rua; educação; políticas públicas.

Abstract: This paper proposes to examine the teacher's practice through the theory of street-level bureaucrats. Therefore, the present study is an effort to dialogue presuppositions of the educational area with the area of public politics aiming to contribute with the agenda of research, which is about the teacher's practice. Methodologically, it is a descriptive research guided by literature review that places in the same epistemological level the teacher's practice and the street-level bureaucracy. This research resulted in an original proposal of approach to analyze the phenomenon of education regarding the teacher's practice connecting it to its bias of public politic; to do so it focused in its employees that work directly in the context in its operational level.

Keywords: Teacher practice; street-level bureaucracy; education; public politics.



1 INTRODUÇÃO

A pesquisa da prática docente corresponde a uma pluralidade de teorias e métodos que destacam principalmente as ações, as relações e as mediações dos e entre os atores relevantes (professores, alunos, instituição), as áreas de conhecimento do processo ensino-aprendizagem, o espaço físico, as relações simbólicas, o contexto e outros.

Essa multiplicidade de abordagem revela uma agenda que potencializa muitos desenhos de pesquisa. Dessas possibilidades este artigo busca sugerir uma proposta para examinar a prática docente mediante a teoria denominada burocratas de nível de rua. O esforço inicial em aproximar o objeto de interesse de uma abordagem inusual não é despropositado, justifica-se primeiramente pela pouca utilização dessa proposta de abordagem nas pesquisas no Brasil.

A evidente interação e complementação entre o objeto e a teoria, descritos anteriormente, é observável já que a prática docente é realizada em um contexto que envolve professores, discentes, incentivos internos/externos e uma finalidade pública; além disso, a teoria proposta foca exatamente no funcionário que trabalha na ponta das políticas públicas, ou seja, no caso da política pública de educação é o professor que se apresenta como aquele situado mais ao extremo dessa cadeia operacional externando suas atividades especialmente pela mediação do seu saber-fazer junto a outros atores (como os discentes).

Portanto, o presente estudo é um esforço para dialogar pressupostos da área de educação com a área de políticas públicas, visando contribuir com a agenda de pesquisa que trata da prática docente. Metodologicamente, perfaz-se em uma pesquisa descritiva norteada pela revisão da literatura que coloca em um mesmo plano epistemológico a prática docente e a burocracia de nível de rua.

O presente artigo está dividido da seguinte forma: introdução, três seções e conclusão. Nesse ensejo, a primeira seção trata da prática docente e seus estudos. A segunda seção expõe a teoria da burocracia de nível de rua. A terceira seção se perfaz na proposta para analisar a prática docente mediante a teoria de interesse. Ao cabo, nas considerações finais, resumem-se as principais impressões que buscam atender ao objetivo da pesquisa.

2 A PRÁTICA DOCENTE E SEUS ESTUDOS

Antes vista como uma simples série de procedimentos que desconsiderava seus atores, a prática docente é composta por muito além do que se passa em sala de aula. Mais do que isso já que nenhuma atividade docente acontece de repente, sem que haja uma caminhada, um histórico de reflexão, um contexto. Então, se antes, em sua concepção tecnicista, ponderava-se



apenas seu caráter instrutivo, informacional; contemporaneamente, entende-se a prática docente como:

[...] um trabalho docente que se organiza em vários tempos e espaços. Tempo e espaço de pensar a aula; tempo e espaço de pré-organizá-la; tempo e espaço de propô-la e negociar com as circunstâncias; tempo e espaço formal da aula; tempo e espaço de avaliá-la; tempo e espaço de revê-la; tempo e espaço de reestruturá-la; tempo e espaço de pensar de novo... (FRANCO, 2009, p. 26).

É perceptível, então, que o ‘saber-fazer’ do docente é composto por diversas nuances e significados. Tal noção acompanha a ideia que o ensinar é uma prática social, ou seja, é formada por sentidos e significações múltiplas de todos que compõem o espaço escolar (professores, alunos, comunidade e até mesmo a própria instituição).

Isso significa dizer que a prática docente não é composta puramente pela tríade professor/aluno/conhecimento e que ela é, na verdade, permeada de concepções, formadas historicamente, socialmente, politicamente e coletivamente. Logo, ser uma ação social implica levar em consideração toda uma gama de atores, bem como estar aberto a mudanças e a superar paradigmas.

Bolfer (2008), em consonância, defende a atuação do professor pautada em uma racionalidade prática, em oposição à racionalidade técnica, na qual o professor reflexivo será o autor de estratégias pedagógicas que contemplem seu complexo contexto de atuação a partir dos pontos de vista pessoal, acadêmico e sócio-político. A autora assevera que dessa forma a educação extrapola a mecanização e a arbitrariedade do ensinar.

Assim sendo, a prática docente ultrapassa os limites das salas de aulas, logo a responsabilidade e seus deveres também são compartilhados não só entre professores e alunos, mas também com a instituição, com gestores etc. A escola é, então, um local de aprendizagem permanente que conta com interações produtivas.

Com isso em mente, desde a década de 1980, é possível observar um movimento que visa repensar a pesquisa sobre/na/com a escola. Dar significado às práticas que cercam tal contexto é cada vez mais o objetivo de pesquisas, não em um distanciamento do pesquisador sobre o pesquisado, mas aproximando, observando e desenvolvendo análises que partam de dentro para fora. Isto é, aproxima-se a teoria da prática, professores e alunos não aparecem mais como objetos, mas como sujeitos, considerando, dentre outros aspectos, a interação e suas problemáticas.

Dessa forma, a relação professor-aluno é centro de muitas pesquisas por se tratar de uma condição dinâmica e significativa do processo educativo. Afinal, a atividade docente é



fundamentalmente interativa. Os conhecimentos, os saberes e as experiências dos professores são construídos socialmente a partir dos diferentes contextos de atuação, das diferentes instituições pelas quais passou, do contato com colegas e discentes diversos. Todos esses fatores afetam diretamente a prática do professor, desde como ele faz o gerenciamento de sua sala de aula até como ele atende às necessidades de um grupo.

Rodrigues (2011, p. 81) assevera que “a ‘teoria’, o ‘saber’ ou os ‘conhecimentos’ só existem em um sistema de práticas e de atores que as produzem e as assumem [...]”. Ou seja, é na prática e pela prática que o docente transforma e é transformado. Acredita-se, portanto, que no processo educacional o ponto mais relevante não é um dos atores dessa interação isoladamente, mas a interação em si, o processo construtivo e de colaboração. A relação professor-aluno é, então, peça chave para compreensão da prática docente.

Outra mudança na pesquisa sobre a prática docente – que também é uma vitória – é reflexão de que a teoria não é algo a ser transposto à sala de aula. Tradicionalmente, considerava-se que o professor deveria¹ conhecer o referencial teórico da pesquisa feita a partir de sua sala de aula para aplicá-la à sua própria prática, independentemente qual fosse. Diniz-Pereira e Lacerda (2009) apresentam, brilhantemente, as razões dessa evolução na pesquisa educacional:

[...] de acordo com a visão tradicional, a prática é concebida como ponto de chegada. A teoria, o método e, na atualidade, a pesquisa destinam-se e devem se aplicar à prática. Tudo isso deveria nos causar estranhamento, afinal o lugar de chegada remete-nos à idéia de ponto final, de terminalidade [...] Essa relação linear em direção à prática desconsidera justamente duas de suas mais significativas características: o movimento e a imprevisibilidade. A prática docente, portanto, não pode ser considerada ponto de chegada, não pode ser considerada espaço-tempo de aplicabilidade de qualquer coisa que seja, e isso porque a prática não é um lugar inerte onde algo possa ser simplesmente depositado (DINIZ-PEREIRA; LACERDA, 2009, p. 123).

Dessa forma, autores como Diniz-Pereira e Lacerda (2009) examinam, além das questões citadas, quais significados a própria pesquisa pode ter na prática docente e até mesmo nas ações de formação. Sobre a fala dos autores, ainda há que frisar que, por muitos anos, houve uma dualidade: as pessoas que faziam a pesquisa e que formulavam as teorias nunca eram as mesmas que iriam aplicá-las posteriormente.

O aspecto negativo dessa divisão é justamente a falta de aplicabilidade e de prosseguimento das pesquisas. Há que se considerar que a prática docente, assim como a pesquisa em contexto educacional, é uma fonte de conhecimento que, através da

¹ Leia “deveria” com bastante ênfase.



experimentação e reflexão, possibilita a integração de saberes e ações. Ambas oportunizam o questionamento, o exercício do espírito crítico a partir de saberes e experiências que levam à compreensão dos próprios autores, mas também da construção do contexto escolar como um todo.

Tais discussões corroboram com a importância de encontrar uma teoria que efetivamente trate os dados de uma pesquisa sobre a prática docente em sua particularidade. Bolfer (2008) credita à prática docente o fato de ser uma prática humana, histórica, social, dessa maneira, também política. Logo, a prática docente só pode ser construída/produzida na interação entre sujeitos e assim deve ser ponderada em suas análises teóricas, considerando e aplicando saberes construídos socialmente, transformando-os em conhecimentos científicos.

Portanto, entende-se que a prática docente envolve um contexto rico (humano, histórico, social, econômico, político etc) em que as relações práticas devem ser colocadas em evidência em face da diversidade das dinâmicas interacionais de distintos personagens, que se externam principalmente na relação professor e aluno. Ademais, pontuou-se que na análise, estudo, pesquisa desse fenômeno (prática docente) possa ser produzido de dentro para fora, colocando em destaque a necessidade de aproximação entre os formuladores das pesquisas e quem aplica tais pressupostos científicos.

3 A TEORIA DOS “BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA”

Existem várias formas de abordagem que buscam entender como e o porquê de uma ação ou não ação do governo que repercute diretamente na vida do cidadão. Geralmente essas várias perspectivas são observadas pela análise de políticas públicas (SOUZA, 2006; RONCARATTI, 2008) que consideram uma gama variada de atores, instituições e incentivos, dependendo da unidade explicativa utilizada. Dentre as perspectivas existentes, este estudo debruçar-se-á na teoria que trata dos burocratas de nível de rua.

Antes de adentrar aos postulados próprios da burocracia de nível de rua, é necessário discorrer que a questão da burocracia é um tema relevante na agenda de pesquisa que ganha grande impulso com Weber (1947) quando dialoga acerca da autoridade, da dominação. Para o citado autor, a autoridade² burocrática estrutura-se imbuída da crença na legalidade de padrões de regras normativas e na manutenção de um sistema de burocracias baseado em leis e regras. O burocrata, nesse modelo hierarquizado e sistematizado, é um agente que atua na burocracia,

² Weber (1947) aponta três tipos de autoridade (legitimidade): a carismática, a tradicional e a burocrática.



sendo um fiel executor, sem paixões ou julgamentos, dos serviços emanados pelos políticos. Nesse modelo, a cadeia de responsabilização é clara: o burocrata responde ao político que responde à sociedade.

Apesar da grande contribuição advinda da clássica teoria de Weber (1947), com o advento da modernização da atuação e do papel do Estado, bem como a percepção que a dicotomia entre burocratas e políticos não era tão nítida, novos modelos teóricos de análise da burocracia foram ganhando espaço. Quanto à questão da dicotomia proposta por Weber, essa foi debatida em vista da dificuldade de separação das questões ligadas à ordem técnica (burocratas) e política (políticos). Confirmando essa impressão, Aberbach, Rockman e Putnam (1981), a partir da análise de diversos países, apontaram a “burocratização da política” e “politização da burocracia” justamente pela interpenetração da burocracia e política.

Sobre o assunto, Rua (2014, p. 37) ressalta que, quando o foco repousa na relação entre burocracia e políticas públicas, a literatura faz menção ao grupo conhecido como *street-level bureaucracy*, ou burocracia de nível de rua. Ademais, essa perspectiva teórica é especialmente utilizada para analisar aspectos das fases de implementação e, em menor proporção, de avaliação das políticas públicas. O termo “burocratas de nível de rua” foi definido por Michael Lipsky (1980, p. 3) da seguinte forma: “Trabalhadores de serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seus empregos e que têm discernimento substancial na execução de seu trabalho³”.

Lipsky (1969) argumenta que os pesquisadores da área social estão preocupando-se em entender e medir o impacto do governo sobre as pessoas/clientes. Uma das áreas mais importantes e menos estudadas relacionadas a essa preocupação é o “lugar” problemático na interação entre “clientes” e funcionários do governo, ou seja, o lugar onde o serviço do governo encontra o cidadão. Assim, sua proposta teórica busca identificar as dimensões salientes da interação burocracia/cliente; os comportamentos característicos que transportam contextos de burocracia simples; e explicar o impacto das burocracias no serviço público.

Três premissas básicas definem o trabalho desses funcionários públicos que figuram na ponta do serviço na linha de frente do Estado:

1. O burocrata em questão é chamado a interagir constantemente com os cidadãos no curso regular de seu trabalho.
2. Embora trabalhe dentro de uma estrutura de burocracia, sua independência no trabalho é bastante extensa. Um componente desta independência é a discricção na tomada de decisões; mas a independência no

³ No original: “Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats in this study” (Tradução nossa).



desempenho do trabalho não é limitada a essa característica. A atitude e a abordagem geral de um burocrata de nível de rua em relação ao seu cliente podem afetar significativamente o cliente. Essas considerações são mais amplas do que o inicialmente se imagina. 3. O impacto potencial de suas decisões sobre os cidadãos com quem ele trata é bastante extenso⁴ (LIPSKY, 1969, p. 2).

Essa arena que se situa na intersecção entre a burocracia e o cliente é marcada pela percepção quanto ao serviço prestado (pelos burocratas), de um lado, e recebido (pelos clientes) de outro, que, por sua vez, é interpenetrado por pressões, dilemas, definições e ressignificações oriundos dos limites (regras) e das discricionariedades existentes (autonomia de atuação), resultando em políticas públicas próprias a cada realidade.

Assim, os burocratas de nível da rua criam, no seu trabalho cotidiano, regras e procedimentos que diferem, ou que não estão especificados nas diretrizes da política, logo, esses atores não são meros implementadores de políticas públicas, visto que possuem um alto grau de discricionariedade, o que altera e traz implicações à política pública pensada inicialmente.

Complementando:

[...] as decisões dos burocratas que desempenham atividades fim, as rotinas que eles estabelecem, os expedientes que eles criam para contornar a incerteza e as pressões, é que vem a ser de fato as políticas públicas. [...] trabalhadores, clientes e os cidadãos em geral “experimentam” a burocracia que desempenha atividades-fim através dos conflitos que estes encontram para tornar o desempenho de suas funções mais consistente com suas próprias preferências e compromissos⁵ (LIPSKY, 1980, p. 12).

Conforme se observa, os agentes de frente são o foco da controvérsia política no serviço público na medida em que são constrangidos pela burocracia para aumentarem a efetividade e responsividade, bem como sofrem pressões interacionais por parte dos clientes para que direcionem as ações das políticas públicas segundo interesses pessoais ou de grupo (LIPSKY, 1969; 1980).

Logo, os burocratas são simultaneamente pressionados pelas demandas de serviços para aumentarem a efetividade e responsividade e pelos cidadãos para aumentarem eficiência e eficácia. Ademais, Lotta (2010, p. 36) aponta que existem duas razões centrais para os burocratas de nível de rua dominarem a controvérsia política: 1) a primeira razão é que todo

⁴ No original: “1. He is called upon to interact constantly with citizens in the regular course of his job. 2. Although he works within a bureaucratic structure, his independence on the job is fairly extensive. One component of this independence is discretion in making decisions; but independence in job performance is not limited to discretion. The attitude and general approach of a street-level Bureaucrat toward his client may affect his client significantly. These considerations are broader than the term discretion suggests” (Tradução nossa).

⁵ No original: “I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out. (...) One aspect of the way workers, clients, and citizens-at-large experience street-level bureaucracies is the conflicts that they encounter in wanting their organizational life to be more consistent with their own preferences and commitments” (Tradução nossa).



debate sobre o escopo e o foco dos serviços públicos diz respeito diretamente ao debate sobre o escopo e a função exercida por esses trabalhadores; 2) a segunda razão é que os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, na medida em que socializam espaço na comunidade e expectativas sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado.

Lipsky (1980, p. 59) salienta, ainda, que as pessoas chegam aos burocratas de rua como pessoas únicas, individualizadas, portadoras de diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. No entanto, quando encontram os agentes da linha de frente, que são a personificação do Estado, transformam-se em clientes⁶, identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais. Passam a ser tratados, portanto, de acordo com esses padrões unificados e indiferenciados⁷.

Percebe-se que do plano ao contexto da política pública persiste um processo intenso de adaptação, próprio do processo de implementação que inclui buscar respostas e (re)formular perguntas, provocando mudanças nas soluções e na compreensão dos problemas sociais (LIMA; D'ASCENZI, 2014, p. 48). Toda essa dinâmica é permeada pela discricionariedade dos agentes da linha de frente.

Lotta (2010, p. 38) aponta que Lipsky talvez tenha sido um dos pioneiros em reconhecer e analisar a discricionariedade dos agentes de rua, assim, ao mesmo tempo em que estes atores exercem a discricionariedade nas decisões relacionadas aos cidadãos, suas ações individuais acabam tornando-se o comportamento da agência pela qual respondem e que representam. As decisões desses burocratas, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho determinam a política. Nesse desiderato, Lipsky (1980, p.84) afirma que os “burocratas de nível de rua fazem a política pública”⁸ na medida em que a discricionariedade, que permite o desenvolvimento da atividade, também modifica a política pública muitas vezes afastando-se dos postulados de sua formulação.

⁶ Lotta (2010) complementa resumindo as quatro dimensões básicas que afetam a construção social de um cliente, ver páginas 36 e 37.

⁷ No original: “People come to street-level bureaucracies as unique individuals with different life experiences, personalities, and current circumstances. In their encounters with bureaucracies they are transformed into clients, identifiably located in a very small number of categories, treated as if, and treating themselves as if, they fit standardized definitions of units consigned to specific bureaucratic slots. The processing of people into clients, assigning them to categories for treatment by bureaucrats, and treating them in terms of those categories, is a social process”. (Tradução nossa).

⁸ No original: “Street-level bureaucrats make policy” (Tradução nossa).



Pelo o exposto, e por muito mais, Lipsky (1969; 1980) ganha destaque na agenda de pesquisa ao propor estudar uma classe específica da estrutura burocrática moderna, no caso os burocratas de nível de rua. Em sua pesquisa, o autor avança sobre outros aspectos não tratados aqui, inclusive com uma visão bem crítica acerca dos serviços desenvolvidos pelos agentes de frente do serviço público, apesar disso, a contribuição do citado teórico que ganha espaço na agenda de debate, que é objeto de interesse desta pesquisa, perfaz-se em identificar e propor a análise da burocracia de nível de rua para estudar um espaço determinado principalmente da relação Estado e cidadão.

Não por acaso, muitos estudos tomam emprestado a perspectiva teórica dos burocratas de nível de rua para analisar seus problemas de pesquisa, para cita alguns: Tummers e Bekkers (2014)⁹; May e Winter (2007)¹⁰; Silva (2016)¹¹; Oliveira (2014)¹²; Lotta (2010)¹³. Fica, portanto, demonstrado a importância da perspectiva da burocracia de nível de rua como teoria relevante para análise de fenômenos sociais de burocratas que interagem diretamente com os cidadãos.

4 A PRÁTICA DOCENTE E OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Pôde ser observado nos tópicos anteriores o marco teórico da prática docente e da burocracia de nível de rua. Esta seção expõe o diálogo, um lugar de encontro, dessas duas perspectivas em um esforço interdisciplinar para propor a análise de ações da prática docente mediante a abordagem não usual da teoria dos burocratas de nível de rua.

Em um conhecido contexto de mudanças e reformas que permeiam a educação no Brasil, que ocorrem desde antes do império, a prática docente sempre se eleva como tema de interesse da agenda, seja figurando nas pesquisas acadêmicas como engrenagem principal de mudança da educação, seja como lócus de análise das pesquisas para estudar a relação dos atores e contextos envolvidos nessa questão social. Conforme já delineado em seção anterior, Bolfer (2008) corrobora com o exposto ao refutar a mecanização desse fenômeno, na medida em que,

⁹ Desenvolvem um quadro teórico, mediante estudo com profissionais de saúde, sobre dois principais efeitos de discricção: relevância para o cliente e a vontade de implementar.

¹⁰ Abordam a influência de políticos, gestores e as disposições de burocratas de nível de rua na formação de ações na linha de frente da implementação de políticas.

¹¹ Buscou evidenciar a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionarietà e a qualidade da implementação do PROEJA.

¹² Verificou a implementação do bolsa família na perspectiva da condicionalidade educacional.

¹³ Estudou os agentes comunitários de saúde do Programa Saúde da Família com o objetivo de compreender o processo de implementação desse programa a partir de dois elementos: as práticas realizadas pelos burocratas e os estilos de interação que influenciam a forma como eles se relacionam com os usuários.



para a citada pesquisadora, os saberes construídos socialmente de forma interacional devem ser transformados em conhecimento científico.

Considerando o exposto, a burocracia de nível de rua apresenta-se como mais uma opção teórica para pensar fenômenos ligados à prática docente. Lembrando que a teoria proposta por Lipsky (1969; 1980) foca na interação entre os clientes e funcionários públicos. A finalidade do seu estudo é desenvolver uma teoria parcimoniosa do comportamento organizacional governamental e da interação com o cliente, fazendo mais compreensíveis certos problemas dessas burocracias e iniciar uma análise crítica de determinados aspectos do comportamento organizacional governamental no ponto de consumo. Deflui da exposição deste parágrafo que a teoria funciona preponderantemente quando analisa burocratas, ou seja, funcionários que atendem diretamente o cidadão em alguma política pública do Estado¹⁴.

Interessante notar que, desde os primeiros trabalhos, o citado pesquisador utiliza o professor como exemplo para explicar essa interação, ou seja, o docente é apontado como um burocrata de nível de rua que lida com essa arena de interação entre a burocracia e os clientes. Nesse desiderato, desde o seu início, a teoria ressaltada mostra-se vocacionada para explicar acontecimentos da atividade docente, não por acaso o presente interesse em convergir a prática docente e a burocracia de nível de rua.

Já no resumo de seu estudo Lipsky (1969) afirma que “este artigo tenta reunir materiais sobre policiais, professores e juízes de tribunais inferiores para começar a desenvolver uma teoria da burocracia no nível da rua¹⁵”. Em seguida, o autor (1969, p. 2-3) afirma que os professores têm como clientes os alunos e nessa relação possuem controle limitado, embora uma grande influência sobre o desempenho da clientela, acompanhada em parte por altas expectativas e demandas sobre esse desempenho¹⁶.

A partir disso, Lipsky (1969, p. 4) explica alguns aspectos da burocracia de nível de rua quando as seguintes condições forem relativamente salientes no ambiente de trabalho: 1) os recursos disponíveis são inadequados; 2) o trabalho prossegue em circunstâncias em que existe uma ameaça física e/ou psicológica clara e/ou a autoridade do burocrático é regularmente

¹⁴ Ademais, em alguns casos é possível estender a presente proposta de análise para relações da iniciativa privada de ensino, particularmente as que possuem como escopo atender a normas jurídicas da política nacional de educação, que serão abordadas em outro momento do trabalho.

¹⁵ No original: “This paper attempts to draw together materials on police, teachers, and lower court judges in order to begin to develop a theory of ‘street-level bureaucracy’” (Tradução nossa).

¹⁶ No original: “the clients of teachers are pupils [...]. Another condition commonly characterizing the bureaucracies discussed here is that they have limited control-although extensive influence-over-clientele performance, accompanied in part by high expectations and demands concerning that performance” (Tradução nossa).



desafiada; 3) as expectativas sobre o desempenho no trabalho são ambíguas e/ou contraditórias, e incluem dimensões idealizadas inalcançáveis¹⁷.

O docente, nesse cenário, é retratado como um ator que lida com as condições descritas acima: 1) recursos inadequados – laboram em salas superlotadas, com materiais inadequados e clientes que necessitam de atenção pessoal intensa; 2) ameaças e desafios à autoridade – muitas vezes o professor trabalha em meio a uma situação latente de ameaças de danos físicos e psicológicos; 3) expectativas sobre o desempenho do trabalho – os burocratas de níveis de rua, em geral, desempenham seus trabalhos em resposta a expectativas ambíguas e contraditórias, não sendo esses livres para determinar sua clientela (LIPSKY, 1969).

Assim, o professor deve tomar decisões confrontado com problemas complexos e ambiente incerto, essas decisões transbordam para vários aspectos da sua vida profissional, em especial para a sua prática docente, abarcando com isso todos os tempos e espaços delineados por Franco (2009).

Em que pesem todos os problemas que eventualmente venha suportar, o docente possui um alto poder discricionário e autonomia para realizar suas tarefas, logo, ocupa um espaço de poder que possibilita, em grande medida, moldar e por vezes remodelar a política pública de sua responsabilidade.

Quando atua na linha de frente da política pública, o professor burocrata externaliza prioritariamente sua atividade na sua prática docente; seria, portanto, nesse ponto que os dois temas (prática docente e burocracia de nível de rua) interseccionam-se. Todos os problemas e a discricionariade do citado ator são os ingredientes que contribuem na dinamização da sua prática profissional. Seria exatamente na relação professor e aluno que a política pública de educação realiza-se, moldando-se aos contornos das condições e contextos do caso concreto.

Em grande medida, Lipsky (1969), ao analisar o comportamento dos burocratas de nível de rua na interação com seus clientes, abre uma possibilidade ímpar para estudar a prática docente sob uma nova perspectiva teórica. A força motriz da presente proposta está na relação interacional supramencionado e na discricionariade que o professor burocrata detém na consecução de sua prática docente¹⁸, em outras palavras, não deixa de reforçar o entendimento

¹⁷ No original: “1. Available resources are inadequate. 2. Work proceeds in circumstances where there exists clear physical and/or psychological threat, and/or the bureaucrat's authority is regularly challenged. 3. Expectations about job performance are ambiguous and/or contradictory, and include unattainable idealized dimensions” (Tradução nossa).

¹⁸ Retratada anteriormente como a discricionariade que os agentes de rua possuem nas decisões relacionadas aos cidadãos.



de Bolfer (2008) quanto a atuação do professor pautada em uma racionalidade prática. Face aos citados pressupostos, questões teóricas surgem da intersecção da prática docente e da burocracia de nível de rua, tais quais: Como? Quando? Por quê? Onde? Quem são os atores? Essas questões que insurgem da provocação teórica devem ser pesquisadas empiricamente para responder a vários problemas da agenda de pesquisa.

Utilizando o caso brasileiro como parâmetro, é possível demonstrar, em linhas gerais, a proximidade sugerida entre o objeto e a teoria analisados. A atividade docente no país é fortemente estruturada pela sua finalidade social e pública. Isso pode ser observado desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88) que, de forma macro, disciplina a política pública de educação¹⁹ reservando uma seção inteira para falar desse tema, além disso, inicia (art. 205) determinando que esse é um direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Quanto à prática docente, estipula em seu art. 206 que o ensino será ministrado respeitando alguns princípios, dentre os mais relevantes destacam-se: a) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; e b) o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; e outros (BRASIL, 1988).

Em alguma medida, a análise da docência e sua prática no Brasil estão inseridas em um contexto de política pública, pois o professor deve exercer sua função nunca se esquecendo da sua finalidade social, conforme constante na CF/88, sendo assegurados a esses a liberdade plural de ensinar e divulgar o pensamento²⁰. Por tal desiderato, a teoria proposta mostra-se adequada para estudos da prática docente, visto que é na prática docente que o professor interage com os clientes (alunos), persistindo aí um espaço de decisão amplo que molda e é moldado pelo contexto.

Ademais, especialmente para os professores burocratas, as regras jurídicas dispostas acima servem menos para determinar limites e mais para assegurar a discricionariedade e autonomia para o exercício livre e plural de sua atividade, em especial: propor e debater temas relevantes para o processo de ensino-aprendizagem; dispor do espaço físico e simbólico em que

¹⁹ Exemplo: A CF/88 prescreve no art. 6º a educação como direito social, no art. 22º anuncia que cabe a União legislar sobre as diretrizes e base da educação nacional, no art. 23º preceitua que é competência comum de todos os entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação, etc.

²⁰ Certo é que a reverberação das políticas públicas de educação possui maior afetação para os funcionários públicos que estão envolvidos na educação.



ocorre a prática docente com soberania; empregar metodologias diversas para contribuir no processo ensino-aprendizagem e na avaliação do discente, dentre outros.

Exatamente nessa discricionariedade, agregada aos problemas inerentes da docência, que a teoria da burocracia de nível de rua ganha força, mediante essa perspectiva teórica é possível retratar uma infinidade de fenômenos, especialmente: o comportamento dos atores envolvidos; as micro e macro decisões que o professor realiza para adequar suas ações com a prevista na política pública; a expectativa da sociedade referente ao serviço público em voga e a sua real execução pelos burocratas; todo o processo e dinâmica interacional entre o professor (burocrata de nível de rua) e o aluno (clientes); os problemas (recursos inadequados, ameaças e desafios, expectativas ambíguas e contraditórias) que o docente percebe nessa interação com o discente; a forma com que é externalizada a prática docente.

Fica retratada, então, a possibilidade da utilização da teoria proposta. Os benefícios são muitos, desde atender mais adequadamente a recortes de pesquisa que tratem dos processos e dinâmicas já expostas, até servir como um componente secundário que reforça outras teorias. Nesse desiderato, a teoria da burocracia de nível de rua pode, na área de interesse, ser utilizada como base única para análise de determinado problema, como artéria teórica principal ou como vaso teórico secundário.

Em termos da prática docente, a teoria em análise tem força explicativa suficiente para contribuir autonomamente com vários tipos de desenho de pesquisa diferentes, particularmente pela importância dada à interação entre burocrata e cliente, portanto, à prática docente. Isso pode ser melhor visualizado quando o problema de pesquisa envolver a interação desses atores em um contexto de programas e ações específicos da política pública de educação²¹, ou em contextos de reformas.

Por outro lado, a teoria discutida admite dialogar, permear e ser permeada por teorias próprias da área de educação, portanto, também da prática docente, visto que muitas vezes o foco primário da pesquisa recai na análise de determinada teoria da educação ou prática de ensino, logo, a teoria da burocracia de nível de rua comporia o estudo para refinar secundariamente a explicação pretendida.

Em termos metodológicos, a presente proposta de analisar a prática docente pela teoria da burocracia de nível de rua mostra-se ainda mais frutífera, pois, via de regra, o problema

²¹ Como: o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (**Proeja**); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); o Programa mulheres mil; a Educação inclusiva de comunidades no Campo, Indígenas tradicionais, remanescentes de Quilombo, alunos com deficiências, etc.



analisado e a aludida teoria foram desenvolvidos sem serem limitados por nenhuma concepção de método de pesquisa, admitindo a agregação de várias ferramentas que cobrem boa parte do espectro qualitativo e quantitativo e multimétodos.

Algumas pesquisas, de maneira desbravadora, já aproximaram a educação da teoria dos burocratas de nível de rua no Brasil²², citam-se a seguir os exemplos. Oliveira (2017) utilizou dos conceitos de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível de rua para empreender uma análise de políticas públicas voltadas para a educação profissional, em destaque ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). A pesquisa utilizou questionários com os servidores responsáveis pela implementação do Pronatec no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) e Instituto Federal de Goiás (IFG). Os resultados dessa pesquisa apontaram problemas recorrentes com a liberação de recursos do governo federal para os institutos federais analisados; imperfeições principalmente nas equipes gestoras locais; e também problemas na capacidade institucional de gerir eficientemente os recursos.

Silva (2016) produziu uma dissertação que buscou evidenciar a percepção dos burocratas de nível de rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação do PROEJA no IFMT Campus Cuiabá Cel. Octayde Jorge da Silva. Metodologicamente utilizou-se análise qualitativa de entrevistas semiestruturadas com o auxílio do *software nvivo* versão Trial 11. Os resultados indicaram que os burocratas de nível de rua têm a percepção de que a discricionariedade, tanto em sala de aula como no programa, de forma geral, é um fator importante e que influencia a execução do PROEJA.

Além dessas pesquisas, persistiu um exemplo que aproxima definitivamente a prática docente da burocracia de nível de rua, atendendo a proposta ora sugerida. No caso, Costa Filho, Costa e Gonçalves-Costa (2017) demonstram qual a percepção dos principais burocratas de nível de rua (gestores e docentes) atinente à relação da prática docente e a evasão dos cursos PROEJA do IFMT – Campus Cuiabá. A abordagem desenvolvida foi qualitativa, combinando análise bibliográfica e entrevistas semiestruturadas. Os resultados percebidos apontam que os dois grupos analisados possuem: (1) visões semelhantes - a prática docente afeta a evasão dos cursos analisados, bem como que existiu deficiência na capacitação docente e apoio institucional geral no que se refere ao PROEJA; (2) visões dissonantes de como a prática docente afeta a evasão – (2.1) os gestores creditaram aos docentes um sentimento de preconceito em relação ao PROEJA com consequência de sua não adequação aos objetivos do

²² Lembrando que essa teoria já é utilizada com recorrência na área de políticas públicas.



programa; (2.2.) os professores entendem que, mesmo na falta de apoio institucional, prestam o serviço necessário aos discentes desse programa, bem como se preocuparam em adequar e adaptar sua prática docente a esse grupo, logo, a evasão estaria mais relacionada ao baixo conjunto de conhecimento que o discente possui ao entrar no PROEJA e a falta de nivelamento.

O estudo acima inspirou e motivou a produção do presente esforço científico e, em que pese sua relevância, aproveita-se do ensejo para destacar uma ponderação/discussão/observação. Na aludida pesquisa de Costa Filho, Costa e Gonçalves-Costa (2017) foram definidos como burocratas de nível de rua os professores e gestores. Acentua-se que a escolha teve como motivação o fato da grande permeabilidade existente entre esses grupos de atores (professores e gestores), pois persiste uma dominância dos professores na gestão, logo, a maioria dos gestores são professores na instituição analisada. Essa explicação não consta no aludido artigo, apesar da sua importância visto que algumas pesquisas (JORGE, 2012; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014) podem ter entendimento diverso, classificando os gestores ali analisados como burocratas de médio escalão e não de nível de rua. Tal possibilidade ocorre caso analisem essas figuras de forma isolada na hierarquia de poder sem considerar que são, em sua grande maioria, atores híbridos, portanto, gestores e professores ao mesmo tempo. Portanto, fica registrada tal ponderação, bem como exposta a justificativa para a definição dos professores e gestores como burocratas de nível de rua.

Do exposto, resta delineado a proposta de pensar a prática docente a partir da teoria da burocracia de nível de rua. Conforme observou-se, essa aproximação é natural e esperada, na medida em que a mencionada teoria foi desde seu início desenvolvida pensando nos professores como burocratas que realizam sua atividade fim interagindo diretamente com os clientes. O esforço desta pesquisa deu-se mais em retratar como a teoria de interesse tratou o tema educacional, bem como demonstrar que parte substancial da interação entre o burocrata professor e o cliente aluno é realizada pela prática docente.

Assim, todos os pressupostos principais da teoria sugerida (discricionariedade do burocrata, comportamento dos atores, problemas na interação burocrata e clientes) podem ser desenvolvidos focando no aspecto de ensino, pesquisa e extensão da educação executados pelos diversos professores burocratas existentes no país, além disso, admitindo o transbordamento para outros pressupostos e questões de pesquisa.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação é um tema de grande interesse no meio acadêmico, principalmente pela importância que representa devido ao seu aspecto social. No Brasil, um país ainda de grandes desigualdades socioeconômicas, a relevância desses estudos eleva-se a um patamar superior, não por acaso a carta magna constitucionaliza esse direito social, disciplinando muito dessa política pública. Uma das faces da educação perfaz-se na prática docente, área merecedora de maior atenção da agenda de pesquisa.

Logo, o objetivo deste estudo foi justamente funcionar como um “cartão de visita”, apresentando uma teoria da área de políticas públicas para analisar problemas da educação. Em outras palavras, buscou sugerir a análise do objeto e da problemática relacionados à prática docente pela teoria da burocracia de nível de rua. Para tal desiderato, o artigo estabeleceu os marcos tanto da prática docente quanto da teoria de interesse, cada qual correspondendo a uma seção.

Em seguida, na última seção o artigo, buscou-se apresentar a interseção entre o objeto de análise e a teoria sugerida. Ficou demonstrado que a prática docente possui um pertencimento muito profundo com a teoria da burocracia de nível de rua. Propriamente, a citada teoria foi, desde seu início, pensada de forma a explicar a relação interacional entre os professores burocratas e os alunos clientes, assim, a prática docente é componente central dessa relação entre os mencionados atores. Para além dessa aproximação natural, foi sugerido que a teoria em voga pode funcionar, devido a sua força explicativa, como base primária para pesquisa na área em destaque; ou como base secundária, agregando-se a outras teorias para melhor elucidação do problema em referência. Em termos metodológicos não se vislumbra limitações, pois o objeto analisado e a teoria sugerida abarcam uma infinidade de desenhos de pesquisa, sem restrições aparentes.

Por desiderato, a proposta desta pesquisa pode contribuir em sobremaneira para a agenda de pesquisa na área de educação (em um primeiro plano) e políticas públicas (em um segundo plano); apresentando uma perspectiva não usual de análise, no caso a teoria da burocracia de nível de rua que serviria para explicar problemas relacionados à prática docente.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J.; ROCKMAN, B.; PUTNAM, R. **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.



BOLFERR, M. M. M. O. **Reflexões sobre prática docente:** um estudo de caso sobre formação continuada de professores universitários. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2008.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

COSTA FILHO, J. V.; COSTA, J. V.; GONÇALVES-COSTA, L. A prática docente e a evasão dos cursos PROEJA no IFMT - Campus Cuiabá: uma perspectiva dos burocratas de nível de rua. **Revista Prática Docente**, v. 2, n. 1, p. 82-96, 2017.

DINIZ-PEREIRA, J. E.; LACERDA, M. P. Possíveis significados da pesquisa na prática docente: ideias para fomentar o debate. **Educação Social**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1229-1242, 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/873/87313699015/>. Acesso em: 10/12/2017.

FRANCO, M. A. S. **Prática docente universitária e a construção coletiva de conhecimentos:** possibilidade de transformações no processo ensino-aprendizagem. Pró-reitoria de Graduação, 2009. Disponível em: <http://www.prg.usp.br/wp-content/uploads/caderno10.pdf>. Acesso em: 15/12/2017.

JORGE, I. V. M. **A importância da burocracia do “nível de rua” em processos de mudança organizacional: o caso do hospital municipal infantil menino Jesus.** Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

LIMA, L. L.; D’ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas.** Porto Alegre: UFRGS/Cegov, 2014. p. 50-63.

LIPSKY, M. Toward a Theory of Street-level Bureaucracy. In: HAWLEY, W. LIPSKY, M. (ed.). **Theoretical Perspectives on Urban Politics.** Eaglewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1969.

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

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.** 295f. Tese (Doutorado em Ciências políticas) – Departamento de Ciências Políticas, Universidade de São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

MAY, P. J.; WINTER, S. C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 453-76, 2007.



OLIVEIRA, A. V. Análise de políticas públicas: um enfoque aos burocratas de nível de rua sobre o PRONATEC. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, v. 5, n. 1. 2017.

OLIVEIRA, B. R. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, v. 65, p. 517-544, 2014. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/527>>. Acesso em: 07/11/2017.

RODRIGUES, M. A. **Gestão de Sala de Aula em uma Escola Pública de Qualidade**. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2011. 166p.

RONCARATTI, L. S. Políticas Públicas. In: RONCARATTI, L. S.; FONTENELLE, A. (Org.) **Caderno de Políticas Públicas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Vestcon: Brasília, 2008.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 130p.

SILVA, E. C. **Burocratas de nível de rua e a implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo pra cima**. Dissertação (mestrado profissional em políticas públicas). Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2016.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02/11/2017.

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.

WEBER, M. **The theory of social and economic organizations**. New York: Free Press, 1947.

Submetido em: 2 de fevereiro de 2018.

Aprovado em: 4 de março de 2018.