

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO E DIRETORES DE ESCOLA: UM NOVO OLHAR SOBRE O CONCEITO¹

Vanessa Elias de Oliveira²
Fernando Luiz Abrucio³

1 INTRODUÇÃO

A produção de políticas públicas é objeto recorrente dos estudos da ciência política brasileira, com os mais variados enfoques: jogo político que antecede sua formulação, papel dos processos históricos na definição de seus formatos, efeito das escolhas institucionais sobre os resultados alcançados etc. Alguns temas específicos que compõem o processo de produção de políticas públicas não têm merecido, no entanto, a mesma atenção. Entre estes, destacamos o papel dos atores que atuam nas instituições implementadoras – ou seja, as *burocracias públicas*. Esse fato gera injustificada lacuna nas análises sobre as políticas, especialmente no contexto federativo brasileiro, em que atores e instituições dos níveis subnacionais de governo apresentam fundamental importância, dada a ampla descentralização de grande parte das políticas públicas, principalmente de sua implementação.

Tendo-se isso em vista, intentamos minorar parcialmente essa lacuna, analisando o papel e a importância de um ator que nos parece fundamental, tanto do ponto de vista da produção de políticas públicas quanto do consequente resultado político das políticas implementadas: a burocracia de médio escalão.

Conforme ressaltaram Oliveira (2009) e Lotta, Pires e Oliveira (2014), a maioria das pesquisas desenvolvidas sobre burocracia pública no Brasil centra-se na burocracia de alto escalão; mais especificamente, na burocracia federal e em como esta atua no processo de produção de políticas públicas (Gouvêa, 1994; Schneider, 1994; Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998; Loureiro e Abrucio, 1999; Bresser-Pereira, 2007; Olivieri, 2007). Outros trabalhos se voltam, ainda, para a chamada “burocracia do nível da rua” (Lipsky, 1980), que implementa as políticas desenhadas

1. Este capítulo é uma versão revisada e reduzida do artigo *Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação*, apresentado no XXXV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em Caxambu, Minas Gerais, 2011.

2. Professora adjunta do bacharelado e da pós-graduação em políticas públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

3. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo (FGV-SP).

“centralmente” pelo alto escalão (Lotta, 2010). Sabe-se menos sobre a burocracia de médio escalão, que, de certa forma, se encontra *entre* a elite política que compõe o alto escalão e a burocracia do nível da rua, viabilizando a implementação das políticas públicas por esta desenhadas.

Um importante esforço recente foi empreendido no sentido de compreender essa burocracia e sua atuação no Brasil. O trabalho organizado por Cavalcante e Lotta (2015) traz uma contribuição central para esse debate, analisando a burocracia de médio escalão teórica e empiricamente, por meio de estudos de setores governamentais e políticas públicas específicas.

Aqui, buscamos ampliar a compreensão desse ator de políticas públicas, ao analisarmos o efeito e a importância que essa burocracia específica tem sobre a produção de políticas públicas na política de educação; uma das principais políticas descentralizadas e com forte participação dos governos subnacionais no Brasil atual. Assim, visamos superar a visão institucionalista *stricto sensu* de que apenas instituições formais (regras e procedimentos) importam. Também procuramos ir além de visões estanques acerca da burocracia pública, seja a regida pelos pressupostos weberianos, seja a determinada por uniformidade gerencialista. Partimos do suposto de que o lugar particular que cada corpo burocrático ocupa na estrutura decisória e de gestão faz diferença.

Desse modo, é possível imaginar, até mesmo sob parâmetros universalistas de burocracia, que há distinções fundamentais na forma em que se dá a seleção desses atores, no que tange aos incentivos que recebem no cargo – em termos de capacitação, motivação etc. –, na sua relação com a alta burocracia e a burocracia no nível da rua, bem como no que concerne às distintas condições de trabalho; em particular na sua relação com os políticos e os usuários dos serviços públicos. Concordando com Meier e O’Toole Jr. (2006), entendemos que, para compreendermos a atuação da burocracia e suas implicações para a produção de políticas públicas, precisamos de análises que considerem as particularidades de cada contexto específico no qual a burocracia atua.

Seguindo o caminho trilhado por Abrucio (2010), buscaremos observar o impacto da gestão no desempenho dos serviços públicos de educação. Analisamos as escolas públicas das redes estadual e municipal do estado de São Paulo. Metodologicamente, partiremos de uma análise etnográfica de escolas, tendo como pressuposto a ideia de que – sendo este objeto de estudo pouquíssimo explorado e conhecido – é preciso uma aproximação primeira, que nos permita compreender sua lógica de funcionamento, fornecendo-nos os instrumentos necessários para hipóteses que poderão orientar novos trabalhos. A seleção dos casos foi feita a partir de critérios estatísticos que serão oportunamente explicitados.

Vale salientar que não iremos meramente descrever a atuação dessa burocracia em sua função de “administrador” dos serviços públicos, analisando sua capacidade de liderança e organização, tal como em Caldas (2008). Mais do que isso, visamos demonstrar como não apenas sua *atuação interna*, mas principalmente sua relação com o *contexto externo* no qual se insere (mais especificamente, a rede de serviços e a burocracia que a cerca), exercem influência sobre o resultado das políticas públicas em jogo. Enfim, é o papel dessa burocracia de médio escalão na sua interação com os atores políticos “superiores”, que lhe ditam regras e normas de conduta, e com as burocracias “inferiores”, por esta comandada, que nos interessa averiguar e demonstrar.

Dois pressupostos norteiam o trabalho. O primeiro, já exposto, é que o lugar dos burocratas na estrutura hierárquica importa na diferenciação de papéis e relacionamento com o mundo extraburocrático. Assim, é preciso conhecer melhor cada estrato burocrático e suas particularidades. Em segundo lugar, partimos do pressuposto de que a natureza da política pública (sua lógica de organização, sua trajetória, os condicionantes institucionais etc.) afeta a forma como essa burocracia específica atua.

Para tratar desse assunto, o trabalho está estruturado da seguinte maneira. Na seção 2, partimos de uma apresentação da discussão teórica sobre o tema da burocracia pública, com o objetivo de trabalharmos teoricamente a burocracia de médio escalão. Em seguida, na seção 3, apresentamos os dados da pesquisa de campo na área da educação. Nas considerações finais, relacionamos as características apresentadas pela análise teórica com os achados empíricos acerca dos diretores escolares, nossos burocratas de médio escalão.

2 ANÁLISES SOBRE A BUROCRACIA E A CARACTERIZAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO

O termo *burocracia* tem seu sentido moderno vinculado à produção de um modelo estatal, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, que lidava com duas questões: a primeira era a organização administrativa racionalizadora, baseada em normas e procedimentos e na seleção meritocrática do chamado serviço civil meritocrático; e a segunda tratava-se da definição do espaço do público como distinto do privado – é a passagem dos “servidores da coroa” para os “funcionários do público” (Longo, 2001).

Ponto fundamental para a modernização do aparato estatal em vários países, esse processo de burocratização, portanto, enfrentou, desde as origens, dois desafios: o de proporcionar melhor desempenho às ações governamentais e o de criar resposta política ao problema do patrimonialismo. Os dois primeiros clássicos da administração pública, Woodrow Wilson (1987) e Max Weber (1993), perceberam

bem isso, tentando, a um só tempo, tratar da importância dos elementos técnicos e racionalizadores da administração pública e da questão do relacionamento entre políticos e burocratas, estabelecendo um espaço de autonomia relativa a este último.

Embora Weber, ao contrário de Wilson, não tivesse uma visão de completa separação entre política e burocracia, propondo inclusive um processo de controle político da administração (Weber, 1993; Abrucio, Pó e Pedroti, 2010), sua concepção do papel do burocrata era mais próxima de uma visão tecnicista. Para Weber,

as características típicas do líder político são diametralmente opostas às do burocrata. Este é responsável somente pela eficaz execução das ordens e deve subordinar suas opiniões políticas à sua consciência do dever de ofício; aquele é um homem de partido que luta pelo poder, que deve mostrar capacidades criativas e assumir responsabilidades pessoais pelas próprias iniciativas públicas (Girglioli, 1995, p. 127).

Essas características tornam a organização burocrática, para Weber, uma organização cujo objetivo é ser racional e precisa, uma vez que é baseada em procedimentos e normas previamente estabelecidos e conhecidos pelos funcionários, o que dá *previsibilidade* ao seu funcionamento. Nesse sentido, o autor não trata da burocracia como um ator ao qual é dada autonomia com vistas à inovação. Esse seria, entretanto, o cenário ideal. Weber tratava de aproximação a casos históricos concretos, como tipos ideais, e não de fiel descrição destes. Ele buscava, ao simplificar a realidade empírica, criar uma conceituação universal da burocracia. Mesmo assim, a obra final weberiana (Weber, 1993) percebeu que os burocratas – como outros agentes públicos – têm interesses e se movem por eles, embora não sejam nem políticos nem diletantes do saber.

Como já amplamente reconhecido – e, de certo modo, esperado –, as análises de casos empíricos têm mostrado que a administração pública contemporânea está muito distante da tipificação weberiana. Hall (1978), por exemplo, demonstrou que as características burocráticas elencadas por Weber não são altamente intercorrelacionadas – ou seja, que algumas organizações altamente burocratizadas com respeito a algumas das dimensões não o são no que concerne a outras. Udy Jr. (1978) demonstrou – a partir de análises empíricas – que aspectos burocráticos e racionais são mutuamente excludentes em uma organização burocrática e que “frente a tal inconsistência, surgem mecanismos de acomodação, o que resulta numa contínua operação da organização no mesmo nível de eficiência” (Udy Jr., 1978, p. 56). Gouldner (1978), por sua vez, aponta para o fato que Weber concebeu normas sem, no entanto, considerar o fato de que estas são criadas e sofrem a intervenção de grupos de interesse com diferentes graus de poder. Assim, como realçaram autores das escolas mais diversas – por exemplo, Crozier ou Niskanen –, a burocracia não apenas é produzida por homens, mas também pode servir a seus interesses, na medida do poder que detêm.

Portanto, o que trabalhos do século passado, principalmente em sua segunda metade, demonstraram é que a tipologia ideal weberiana se distanciava bastante da realidade. Esses estudos também revelam que a atuação da burocracia variava amplamente de organização para organização, conforme o grau de autonomia que lhe é conferido, tanto sofrendo maior ou menor pressão externa, quanto lhe permitindo maior ou menor discricionariedade.

Ao contrário da visão monolítica weberiana, que tratava da burocracia como “uma forma de organização social que existe para aumentar a previsibilidade das ações governamentais, ao aplicar regras gerais para casos específicos” (Wilson, 1989, p. 9, tradução nossa), alguns estudiosos constataram a inevitabilidade da discricionariedade burocrática. Em trabalho que se tornou referência aos estudos sobre burocracia, James Wilson (1989) buscou demonstrar que a burocracia não apenas falha na “aplicação de regras gerais para casos específicos”, como também resiste à padronização de seu comportamento – ou seja, à definição *a priori* de regras e soluções a serem adotadas para as diferentes situações com as quais se depara na implementação das políticas públicas. Isso não significa – conforme salienta Wilson – que não exista resistência, por parte das organizações, à inovação. Esta de fato existe, e, mais do que isso, parte da razão de ser das organizações burocráticas decorre da necessidade de certa previsibilidade e, portanto, de estabilidade no seu curso de ação. Mas – conforme veremos adiante – o quanto a burocracia é amarrada à estabilidade, ou avessa à inovação,⁴ na prática varia conforme o grau de autonomia que lhe é conferido pelos seus superiores e segundo as condições socioinstitucionais que a delimitam.

Trabalhos sobre a discricionariedade da burocracia decorreram – ou desta se originaram – da percepção de que os resultados alcançados pelos processos de implementação de políticas públicas nem sempre correspondiam àqueles esperados pelos seus decisores; ou seja, pela burocracia de alto escalão que definia o contorno da política – como proposto pela visão *top-down* da implementação das políticas.

2.1 Burocracia de alto escalão *versus* burocracia do nível da rua: definindo a burocracia de médio escalão

Pode-se dizer que os estudos sobre burocracia se concentram, em grande medida, em duas diferentes categorias desse “grupo”:⁵ aqueles pertencentes ao alto escalão de governo e aqueles denominados por “burocracia do nível da rua”, nos termos de Lipsky (1980). No Brasil, o tema da burocracia de alto escalão dos órgãos

4. Wilson (1989, p. 225-226) faz uma distinção entre inovação e “mudanças periféricas”. Para ele, somente se pode falar em inovação quando se alteram as tarefas centrais de uma organização, o que dificulta, portanto, sua reversão. Mudanças periféricas, contrariamente, são facilmente revertidas.

5. Segundo Dahrendorf (1982, *apud* Gouvêa, 1994, p. 25), “não há nenhuma palavra em nenhuma língua moderna para descrever este grupo que não é grupo, esta classe que não é classe, este estrato que não é estrato”. Bresser-Pereira (2007), por sua vez, equipara a burocracia pública à burguesia industrial, denominando-a “classe”.

governamentais e sua atuação na produção de políticas públicas parece dominar os estudos sobre burocracia. Estudos de Gouvêa (1994), Schneider (1994), Loureiro, Abrucio e Rosa (1998), Loureiro e Abrucio (1999), Bresser-Pereira (2007), Olivieri (2007), entre outros autores, tratam de analisar o papel do alto escalão do governo, seja na formulação, seja na implementação de políticas públicas específicas (política econômica, em especial).

As pesquisas sobre burocracia do nível da rua, por sua vez, focalizam especificamente a atuação dos funcionários públicos que lidam diretamente com os cidadãos, como os professores, médicos, guardas etc. Nessas análises, aqueles funcionários que comandam os funcionários do nível da rua, mas que não compõem o alto escalão, os aqui chamados burocratas de médio escalão – como diretores de hospitais e escolas –, não são objeto de estudos.

Entretanto, o papel dos funcionários de médio escalão na implementação e no sucesso de políticas públicas é crucial. No caso da educação, estudos internacionais mostram que a qualidade do diretor escolar pode fazer diferença no desempenho dos alunos (Brooke e Soares, 2008). Para o caso brasileiro, de acordo com dados apresentados pela ex-secretária estadual de educação de São Paulo, Maria Helena do Castro Santos, na região metropolitana (RM) da Grande São Paulo “há evidências de que o perfil do diretor e do dirigente regional influenciam o desempenho dos alunos em áreas altamente vulneráveis” (Santos, 2008).

Diferentemente da burocracia de alto escalão, a burocracia de médio escalão geralmente não determina as diretrizes gerais do seu setor de atuação, não definindo em última instância, por exemplo, os serviços que serão ofertados no órgão público sob sua direção; por sua vez, esta não se encontra na ponta desse processo, trabalhando diretamente nos serviços que gerencia, tal como o faz médicos, enfermeiros, professores etc. A burocracia de médio escalão promove o diálogo entre as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto escalão.

No que diz respeito ao vínculo entre o burocrata e a organização, Schneider (1994) sublinhou que, enquanto a burocracia dos níveis mais baixos da hierarquia tende a ter um forte vínculo com a organização, a burocracia de alto escalão não o tem, estando apenas vinculada à sua própria carreira – o que justifica a alta mobilidade desses executivos, que passam por vários órgãos governamentais ao longo de suas vidas profissionais.

Por fim, central para a diferenciação do burocrata de médio escalão em relação às demais categorias que compõem o que habitualmente se chama por “burocracia pública” é a autonomia em termos de recursos públicos disponíveis para a implementação de ações em políticas públicas. Ainda que não lide com a mesma quantidade de recursos disponíveis à alta burocracia, esse burocrata conta com autonomia para gerir soma considerável de recursos para a gestão do serviço

público sob seu comando, o que não está disponível ao burocrata do nível da rua. Professores, médicos e policiais lidam com o público, mas não com recursos públicos diretamente. Esses recursos devem ser destinados, no entanto, à gestão daquele serviço público sob sua gestão apenas, e não a um conjunto de serviços ou programas governamentais. Isso o distingue, portanto, do alto burocrata.⁶

QUADRO 1

Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/ categorias da burocracia pública

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Alto escalão	Burocracia de médio escalão	Burocracia do nível da rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Sim	Não
Indicado – em vez de concursado – para o cargo	Sim	Sim ou não (varia conforme a pasta/área/Unidade da Federação – UF)	Não ¹
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Não	Sim	Sim
Encontra-se em contato direto com o público-alvo	Não	Sim ou não (varia conforme a atuação: se em serviço público ou na gestão de programas)	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Não	Sim	Não

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Embora funcionários públicos concursados assumam, por vezes, funções distintas daquelas para as quais foram concursados, assumindo momentaneamente cargos nomeados.

Como é possível perceber, a burocracia de médio escalão ora comporta-se como burocracia de alto escalão, ora como aquela do nível da rua, diferenciando-se, ao mesmo tempo, de ambas. Conforme Lotta, Pires e Oliveira (2014), desempenha função de “direção intermediária” – assumindo cargos como os de gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores. Se em determinadas questões se parece mais com o alto escalão – por exemplo, no que tange à autonomia para gerir recursos públicos –, em outros se assemelha àquela do nível da rua, especialmente em função do contato direto com o público-alvo da política pública que comanda. Por sua vez, ao contrário da *street level bureaucracy*, sua atuação não é exclusivamente de atendimento do público-alvo, mas sim de coordenação e comando daqueles que

6. É por essa razão que discordamos da utilização do conceito por Pires (2012), o qual trabalha com um tipo de burocrata que, no nosso entender, se adequa mais à categoria da burocracia de alto escalão.

implementam o serviço final. Ademais, a burocracia de médio escalão é a única que lida com as categorias extremas da hierarquia da burocracia pública: tanto com a do alto escalão quanto com a do nível da rua, inclusive com autonomia em relação a ambas:

Para Floyd e Wooldridge (1992), a BME participa não apenas do “fazer”, mas também do “pensar” as estratégias de atuação da organização e/ou desenho da política pública. Assim, quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integradora, são capazes de sintetizar todas as diretrizes da política, transformando-as em ação institucional. No que diz respeito à sua relação com a burocracia de nível da rua, permitem adaptações locais justamente quando discordam da posição defendida pela política; ou implementam estratégias determinadas por ela no que diz respeito à atuação desejada da burocracia implementadora (Lotta, Pires e Oliveira, 2014, p. 475).

Por fim, salientamos o papel relacional dessa burocracia, nos termos apresentados por Huising e Silbey (2011). Para as autoras, cabe ao burocrata de médio escalão administrar o *gap* existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação, o que chamam de “regular as relações”.

Vejamos como essas variáveis se comportam no caso analisado.

3 O CASO DA EDUCAÇÃO

O estudo da burocracia de nível médio inicia-se, aqui, com dados de pesquisa realizada entre meados de 2009 e 2010, em dez escolas de ensino fundamental do estado de São Paulo, que buscava compreender o impacto da gestão escolar no desempenho dos alunos e, nisso, o papel do diretor como burocrata de nível médio.

As unidades escolares foram escolhidas a partir de sete filtros. O primeiro destes foi a utilização do desempenho dos alunos em suas respectivas escolas, com o objetivo de ter esse indicador como *proxy* da gestão escolar. No caso, foi usada a Prova Brasil de 2007. Mas, como mostra a literatura, a maior parte do desempenho do alunado deriva de sua condição social. Para evitar essa distorção, foi utilizado um segundo filtro, com o intuito de controlar os efeitos extraescolares e obter um efeito escola “mais puro”. Soares e Alves (2010) montaram um modelo estatístico específico, chegando a um indicador que pôde ser metrificado e classificado conforme uma escala de efeitos.⁷

Por meio desse método, foi possível escolher as dez escolas públicas paulistas, sendo cinco com efeito alto/médio e cinco com efeito médio/baixo. Estas foram dispostas em pares, de modo a ter uma escola com efeito maior e outra com menor

7. O desenvolvimento desse modelo estatístico é apresentado em Soares e Alves (2010).

efeito, ambas em situação similar, a partir do controle dos efeitos extraescolares. Desse modo, foram comparadas duas unidades de ensino com notas diferentes, mas que teriam, em tese, condições de ter o mesmo resultado. Tendo essa base de seleção, a hipótese orientadora do trabalho foi que a gestão poderia ser um fator decisivo – não o único, obviamente – para explicar o desempenho diferenciado das escolas.

Esses foram os filtros metodológicos mais gerais, mas – para especificar melhor o contexto socioinstitucional – outros cinco foram usados, descritos a seguir.

- 1) Cada par dizia respeito a escolas de um município em comum, para ver os efeitos, no mesmo par, das características relativas à dinâmica social local.
- 2) Foram escolhidos dois pares de escolas estaduais e três de municipais, controlando-se o efeito rede de ensino no desempenho das escolas.
- 3) O ensino fundamental é dividido em dois ciclos. Muitas escolas só têm um destes, e isso foi considerado, já que é muito diferente a gestão de escolas com um ou dois ciclos.
- 4) Para poder avaliar mais precisamente o papel do diretor escolar, foram escolhidas escolas cujo diretor estivesse há pelo menos dois anos no cargo, com exceção de uma, que se demonstrou depois exatamente aquela com pior resultado.
- 5) Por fim, só foram escolhidas escolas que permitiram um trabalho etnográfico mais aprofundado, elemento essencial da pesquisa.

Utilizando-se desse ferramental de seleção, o estudo utilizou técnicas qualitativas de observação e análise, com um questionário semiestruturado – com perguntas fechadas e abertas – respondido pelos principais atores escolares, bem como mediante estudo etnográfico, com presença por quinze dias nas mais importantes atividades da escola.

Em linhas gerais, a pesquisa revelou que elementos vinculados à gestão fizeram diferença da escola melhor na Prova Brasil em quatro dos cinco pares analisados. A seguir, destacaremos esses pontos, realçando como estes identificam um tipo específico de burocracia de médio escalão, o diretor escolar.

3.1 Autonomia e capacidade de gestão

Os diretores das escolas mais bem posicionadas eram exatamente os que tinham melhor qualificação profissional em geral e, em particular, no campo da gestão – pelo menos em quatro dos cinco pares estudados. Embora aparentemente óbvio, tal conclusão demonstra que, por meio de um mesmo processo meritocrático de seleção – todos os diretores em São Paulo são concursados –, se escondem diferenças

importantes de capacidade de gestão, que é o ponto central para o burocrata de nível médio.

A qualidade do corpo gestor foi medida por quatro critérios. Primeiro, a formação inicial dos diretores. Os que disseram não ter uma graduação que os preparasse para a função eram exatamente os que comandavam a maioria das piores escolas em quatro dos cinco pares. É verdade que todos reclamaram do curso de pedagogia em relação à função diretiva, mas só uma parte – das escolas piores – disse que a faculdade que fizeram não os habilitava para o exercício do cargo.

Com mais peso do que esse critério, aparece a capacitação posterior. Ter feito capacitação foi um fato positivo, mais ainda se foi direcionada para um curso em gestão, algo que criou distinção clara em quatro das cinco duplas de escolas. Esse fato não somente realça a insuficiência do curso de pedagogia para a função diretiva, mas também ressalta que, embora todos os diretores disseram ter feito capacitação nos últimos anos, uma boa parte não o fez em gestão.

A forma como os gestores escolares – em especial, o diretor – responderam às perguntas do questionário relacionadas à gestão deixou ainda mais nítidas as diferenças entre eles. Os que tinham melhor formação foram mais a fundo em tais questões, demonstrando maior domínio sobre o tema e, principalmente, interesse em tratar do assunto – fato provavelmente revelador de que produzir uma melhor formação e, em especial, dar bons cursos sobre gestão são aspectos que podem incentivar os diretores a atuar efetivamente como gestores. Inversamente, aqueles com pior formação responderam de maneira ligeira e pouco interessada, ou, na melhor das hipóteses, apresentaram ideias muito gerais, verdadeiros truísmos, evitando entrar nas minúcias ou controvérsias. Esse fato ficou mais claro nas situações-problema, nas quais os diretores com melhor formação buscavam debater mais o que fora colocado.

O efeito da melhor formação ficou evidenciado, ademais, na pesquisa etnográfica. E aqui ficou mais nítido o quanto a capacitação para a gestão se vincula à autonomia efetiva dos diretores. Os menos capacitados eram exatamente os que mais se prendiam às “regras burocráticas”, gastando mais seu tempo com atividades rotineiras e padronizadas derivadas da Secretaria da Educação. Isso não quer dizer que os mais capacitados burlassem as normas e os procedimentos. Acima de tudo, o que se percebeu é que eles gastavam menos tempo com as formalidades e procuravam, na medida do possível, adaptá-las aos problemas efetivos das escolas. O ambiente das reuniões – mais aberto à experimentação e menos enjaulado pelo formalismo – revelou bem, ao longo da pesquisa, que a liderança do diretor depende, em parte, de bagagem prévia para poder ser exercida.

Como nos disse um diretor de uma das escolas de pior avaliação, “o problema dessas reuniões, conselhos, essas coisas novas que inventaram, é que eu não

sei até onde posso ir e fazer. Não há nada predeterminado pela secretaria. Prefiro mesmo preencher os papéis enviados pelo governo”. Em contraposição, observou um diretor com grau maior de capacitação, e de escola com melhor Prova Brasil da amostra: “a escola é viva. Preciso saber o que cada um pensa, o que posso tirar de cada um. Acho que as discussões em grupo, a conversa com os pais, tudo isso é que me faz tomar as decisões mais importantes”.

3.2 O tipo de liderança do diretor

Outro aspecto que impactou o desempenho das escolas foi o tipo de liderança do diretor. Embora exista forte correlação entre capacidade e tipo de liderança, houve alguma nuance na amostra estudada. Mas o ponto mais importante a ressaltar-se é que existiu forte correspondência entre o desempenho da unidade escolar e a existência de liderança mais empreendedora e menos burocratizante.

A atitude empreendedora significa não ter comportamento “burocratizante” – isto é, que fique preso de maneira formal às atividades administrativas definidas pela secretaria, gastando mais tempo com “papeliório” e conduzindo os processos de gestão, como reuniões e planejamento político pedagógico, como se fossem mera formalidade. Interessante notar que o comportamento “burocratizante” leva também a uma desresponsabilização do diretor, que ou descentraliza atividades sem acompanhar seu funcionamento, ou culpa “outros” – principalmente a secretaria – e deixa de enfrentar certos problemas.

Obviamente que há limites ao empreendedorismo na gestão escolar, por conta da pouca autonomia que seus gestores têm na gestão de recursos humanos, bem como da forte burocratização de suas atividades. No entanto, exemplos de atitude empreendedora apareceram nas escolas mais bem situadas nos pares estudados, podendo ser localizados em formas de atração das famílias à vida escolar, na motivação dos professores, em processos de assimilação das avaliações externas ao plano pedagógico interno, na capacidade de atrair parcerias para ajudar as escolas ou seus alunos em horário extraescolar; enfim, em diversas atividades que não precisam do “carimbo” superior.

A pesquisa observou que essas atitudes empreendedoras estavam fortemente relacionadas com a qualidade do corpo de gestores, embora outros fatores influenciassem – como a existência prévia de parcerias, a própria ação de organizações não governamentais (ONGs) ou empresas em busca de maior atuação na educação, ter algum pai ou professor(es) com grande capacidade de liderança, entre os principais aspectos detectados. Porém, a partir de uma visão mais comparativa, entre os pares e no conjunto dos casos analisados, o empreendedorismo na gestão escolar esteve mais vinculado ao perfil e às ações dos diretores e de seus principais assessores.

A liderança positiva do diretor esteve igualmente ligada à capacidade de ter-se uma visão sistêmica da escola – isto é, com capacidade de integrar as várias partes e atividades que envolvem o gerenciamento de uma unidade escolar.

Juntando as peças do argumento, é possível constatar que a capacidade de gestão favorece maior autonomia desse burocrata de nível médio, e ele a exercerá de forma mais clara se for capaz de construir uma liderança mais empreendedora, normalmente influenciada também por algum fator de pressão externa – ONGs ou os pais, por exemplo – ou interna, como a existência de professores mais ativos. Em outras palavras, o melhor desempenho depende de meritocracia e capacidade de ir além das normas e dos procedimentos, bem como é influenciado por menor delimitação entre o burocrata e o “extraburocrata” e entre as funções de nível médio e o executor da política. Olhando o fenômeno pelo sentido inverso, é possível dizer que, sem determinadas características meritocráticas – que são mais específicas do que o protótipo universalista e padronizado do concurso –, é muito difícil exercer a liderança para além das normas, do mesmo modo que isso é prejudicado pela ausência de laços externos pressionando o diretor ou de um choque na hierarquia rígida.

Em suma, a combinação dessas características revela, no caso dos diretores estudados, que o tipo ideal weberiano alcança aqui seu sucesso quando está fraturado em suas características.

3.3 O clima escolar e a ordem “racional imersa”

Mais um aspecto se destacou nas escolas melhores entre os pares: a existência de um clima escolar mais favorável. Trata-se de variável conhecida e muito citada na literatura sobre desempenho organizacional, inclusive de escolas. No que se refere a esta pesquisa, há o envolvimento das seguintes características:

- ênfase no trabalho em equipe, tanto no plano dos gestores como no âmbito dos professores e funcionários, definindo-se claramente formas de participação e responsabilização;
- coesão e comprometimento da equipe gestora, e capacidade de conseguir esses resultados também no restante da comunidade interna à escola; e
- comando e princípios organizacionais bem definidos.

O clima organizacional tem como base a formação da identidade organizacional, a partir da qual podem se estruturar o planejamento político pedagógico e as metas que deverão ser perseguidas. O ponto de partida é o envolvimento de toda a comunidade interna à escola em suas principais decisões. Isso só é possível se a proposta participativa não significar processos meramente formais – e caso esta tenha clareza quanto ao comando organizacional e à responsabilização dos agentes –, e terá mais chances de ser atingido se o trabalho em equipe for ativado

constantemente, motivando a burocracia do nível da rua a perseguir os objetivos organizacionais.

Para alcançar os objetivos organizacionais, foi mais importante para as escolas com bom desempenho ter coesão e comprometimento da equipe gestora. É claro que se isso não irradiasse para o restante da organização, de pouco adiantaria. Mas o envolvimento de toda a comunidade interna perde força quando se percebe que não existe coerência ou que há conflitos muito grandes entre o diretor e os outros gestores.

Do ponto de vista da gestão escolar, portanto, é fundamental o entrosamento do corpo diretivo. Essa variável é essencial inclusive para manter ou potencializar a ação dos gestores escolares de boa formação. Nos casos com pior desempenho, a falta de formação e do tipo de liderança encontrado é grande impeditivo para alcançar bons resultados, e tanto pior se essa situação for acrescida de fragilidade e desunião na direção da escola.

O clima organizacional tende a ser mais satisfatório se o comando e os princípios organizacionais forem bem definidos. Uma escola organizada tem a tendência de apresentar desempenho melhor do que a desorganizada. Cabe notar que isso não deve ser feito por um “diretor autoritário”, mas de outras três maneiras: com o cumprimento efetivo das normas organizacionais, com o exemplo sendo dado primeiramente pelos membros do corpo diretivo; com os professores, os funcionários e os alunos percebendo que suas opiniões sobre as regras são levadas em conta; e quando a arbitragem em relação às ambiguidades e aos conflitos é sentida, pelo menos pela maioria, como justa. Esse último ponto foi visto em uma das escolas: uma situação – que começou com alto grau de conflitividade – teve desfecho positivo, porque o diretor, segundo os entrevistados, além de ser respeitado em razão de seguir fielmente os parâmetros, ouviu a todos os lados e tomou uma decisão que criou um padrão de comando claro dali para diante.

É interessante notar que a produção de um clima escolar positivo, pelo diretor e sua equipe e/ou ajudada por certas características do corpo de funcionários, leva ao ordenamento da escola para seus objetivos. Se, no tipo ideal weberiano, a racionalização deriva de normas formais e de toda uma estrutura de comando sistematizada, o que se percebeu nos casos aqui estudados é que a produção de um padrão racionalizador se vinculou mais a um modelo “racional imerso” na organização – isto é, a construção contínua da ordenação da escola, com grande papel do diretor.

3.4 A lógica das metas: o alcance e os limites dos burocratas

O último fator destacado entre as melhores escolas dos pares, mesmo que em menor proporção do que a obtida nos outros fatores, foi a capacidade dos diretores de utilizarem as avaliações externas como parâmetro para a atuação das unidades escolares.

Esse aspecto também é correlacionado aos três anteriores, mas sua especificidade maior está na indução vinda dos burocratas formuladores e dos políticos que comandam as secretarias. Aqui, incentivos institucionais maiores constituíram a principal variável para alterar o comportamento dos gestores escolares.

Não obstante, a passagem do ordenamento dos formuladores para os burocratas de médio escalão e, por fim, os burocratas do nível da rua não é nada linear. O que se percebeu é que os diretores têm maior capacidade de mudar a dinâmica da escola do que da sala de aula. Apesar de uma afetar a outra – pois fazem parte do mesmo universo –, parte do desempenho está na interligação entre gestores e professores, mas outra parcela está na própria qualificação e no comportamento dos docentes.

Aqui está o maior obstáculo ao papel gestor do diretor: entrar no mundo mais restrito dos implementadores, por conta da especialização destes e pelo espaço que construíram de discricionariedade, tem um limite. O que se observou nas escolas, ademais, é a maior facilidade dos diretores em produzir gestão organizacional do que gestão pedagógica.

Ao mesmo tempo, a questão da avaliação e dos indicadores permite maior controle do desempenho dos gestores pelos atores políticos e altos burocratas. O acompanhamento do cumprimento das normas, como já mostrado pela literatura, pouco diz sobre a vida escolar e seus resultados. É por essa razão que as formas de contratualização nascem da busca de metas no campo educacional. Se esse modelo baseado na gestão por resultados permite o maior controle político dos burocratas de médio escalão e dos implementadores – e até mesmo dos usuários sobre os serviços públicos –, este, em si, não garante os bons resultados da política. As qualificações específicas do diretor e a descoberta dos fatores que podem fazer com que os gestores impactem o universo da sala de aula dominado pelos professores seriam variáveis mais relevantes para descobrir como modificar o desempenho cognitivo dos alunos. Em outras palavras, as qualificações dos burocratas (de formação, de liderança e outras características contextuais) são peça-chave para os resultados de uma organização.

Uma última e fulcral questão: a relação dos diretores com os níveis superiores é marcada por uma ambivalência. De um lado, há a grande força *top-down*, presente na capacidade de os diretores – até mesmo os concursados – serem removidos de escola. Na verdade, todo o poder em termos de recursos humanos está fortemente centralizado, apesar de os governos, no Brasil, terem pouca possibilidade de punirem com mais rigor o funcionalismo. Além disso, alguns recursos podem ser passados, pelas secretarias, de forma diferenciada por escola – e os critérios vêm de cima. O fato é que o sistema escolar brasileiro é rede-orientado, ao contrário do modelo americano, que é escola-orientado (Abrucio, 2016).

Mas, por sua vez, há um espaço de autonomia e liberdade de ação bastante razoável para os atores escolares. A vida interna da escola e os mecanismos que a animam permanecem, no geral, uma incógnita para os formuladores. É preciso entender melhor como as políticas – com suas regras e desenhos – viram práticas nas organizações, como Wilson (1989) mostrou no caso americano, analisando como os gestores de equipamentos públicos construíam as relações com os burocratas de nível de rua e com a sociedade. Esse espaço de atuação burocrática na prestação direta dos serviços públicos, mais especificamente dos burocratas de médio escalão, ainda foi pouco explorado pela literatura brasileira. E como o estudo aqui analisado revelou, os diretores escolares têm papel central no funcionamento e nos resultados das escolas, e são peça-chave na ligação da formulação com a implementação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que a pesquisa de campo e as entrevistas nas escolas públicas mostraram, em boa medida, foi a importância de entender o lugar específico da média burocracia, sua formação profissional e também as formas de interação com os demais burocratas. Também se destacou de que forma essa burocracia produz resultados que embaralham o esperado pelo tipo ideal weberiano e como a natureza dos incentivos institucionais específicos e da própria lógica da política pública é diferenciada e deve ser mais bem compreendida.

No caso da educação, constatou-se, em primeiro lugar, que a autonomia escolar e do gestor é positiva quando há qualificação para isso. Por isso, certas capacidades e habilidades em gestão devem vir antes da definição institucional da autonomia. Novamente, a *capacidade de gestão* apareceu como variável importante para a compreensão da atuação e dos resultados obtidos pela burocracia de médio escalão analisada. É preciso levar em consideração, no entanto, que o estabelecimento de metas e regras a serem seguidas não deve coibir a capacidade de inovação e a discricionariedade da burocracia.

Conforme lembrou Olsen, “regras detalhadas e rígidas devem, em algumas circunstâncias, tornar mais efetivas a formulação, a implementação e o *enforcement* das políticas públicas, mas um sistema que funcione adequadamente também necessita de regras que permitam discricionariedade e flexibilidade”⁸ (Olsen, 2005, p. 13, tradução nossa). Destarte, até que ponto a padronização de procedimentos e regras de gestão a serem seguidas de fato contribui positivamente para um bom desempenho é uma questão a ser trabalhada, em especial pelos burocratas de alto escalão que desejam equalizar a burocracia sobre seu comando.

8. No original: “detailed rules and rigid rule following might under some conditions make policy making, implementation and enforcement more effective, but a well-working system may also need rules that allows discretion and flexibility” (Olsen, 2005, p. 13).

Em segundo lugar, há contradição entre burocratização e liderança empreendedora. Não que as normas devam ser negligenciadas, mas o que se verificou é que o diretor –, como burocrata de médio escalão – depende de grande flexibilidade de atuação e, sobretudo, de enorme capacidade de estabelecer uma “racionalidade imersa” na organização, mais do que de uma racionalidade formal. Vale ressaltar que essa forma de *embedded autonomy*, pegando carona no conceito de Peter Evans, também vale para fora da escola, uma vez que o diretor tende a ter liderança mais efetiva à medida que consegue apoio da comunidade ou é pressionado por esta.

Destaque-se ainda que a relação com a estrutura *top-down* fica mais forte quando há formas de contratualização que possam gerar benefícios e/ou formas de publicização no que concerne aos resultados da escola. Porém, se isso pode ser fator de controle de agenciamento, esse processo não garante, em si, que se mexa em como se produzem os resultados educacionais. Em outras palavras, pode-se pressionar e responsabilizar o diretor para correr atrás de metas, mas o modelo de contratualização pouco diz sobre os métodos que mudam os resultados das políticas – no caso, a melhoria da proficiência dos alunos.

Os resultados desta pesquisa abrem um grande leque de perguntas sobre a figura do burocrata de médio escalão. As novidades diante do modo de funcionamento das burocracias formuladoras e implementadoras, assim como as diferenças de *modus operandi* e perfil entre os diretores escolares, revelam caminhos novos para a literatura de políticas públicas, recolocando a velha questão da relação entre políticos e burocratas do seguinte modo: é provável que haja várias formas de conciliar o controle e o desempenho, bem como de estabelecer ligações entre gestores e seus “principais”, para além do tipo ideal weberiano ou das simplificações gerencialistas.

Um último ponto deve ser destacado: o burocrata de médio escalão aqui estudado está na linha de frente da prestação de serviços públicos. Figuras burocráticas – como gestores de escolas, hospitais e outros equipamentos públicos de atendimento direto ao cidadão – são o protótipo mais acabado da ponte entre a alta burocracia e os implementadores, fornecendo um contraste mais evidente entre os tipos de burocracia, no que tange ao lugar, às funções e à identidade dos atores. Talvez seja esse o lugar mais profícuo para entender o sentido do conceito de burocrata de médio escalão, uma vez que suas qualificações, seu poder e seu desempenho, como mostrou a análise sobre os diretores escolares, são essenciais nos resultados das políticas públicas e na interligação com o restante do sistema administrativo.

Dito de outra forma: é na linha de frente dos serviços públicos que os burocratas de médio escalão fazem mais diferença para as políticas públicas e se caracterizam mais claramente como um tipo burocrático diferente e estratégico para o comportamento do alto escalão e do *street level bureaucracy*. Realizar mais estudos

sobre esse ator é fundamental para compreender melhor a burocracia brasileira, sobretudo após a expansão descentralizada das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 1, p. 241-274, 2010.

_____. **Formação de professores no Brasil**: diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para a mudança. São Paulo: Editora Moderna, 2016. 79 p.

ABRUCIO, F. L.; PÓ, M.; PEDROTI, P. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 9-30, jun. 2007.

BROOKE, N.; SOARES, F. (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CALDAS, B. N. **O papel do dirigente hospitalar**: a percepção dos diretores de hospitais universitários vinculados às instituições de ensino superior. 2008. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

FLOYD, S. W.; WOOLDRIDGE, B. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. **Strategic Management Journal**, v. 13, Special issue, p. 153-167, 1992.

GIRGLIOLI, P. P. Burocracia. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. v. 1.

GOULDNER, A. W. Conflitos na teoria de Weber. *In*: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Pauliceia, 1994.

HALL, R. H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. *In*: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: forging safe science through relational regulation. **Regulation & Governance**, v. 5, p. 14-42, 2011.

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

LONGO, F. **La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas**: mérito con flexibilidad. Documento de Trabajo. Washington: BID, abr. 2001.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n. 4, p. 46-82, out./dez. 1998.

LOTTA, G. **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. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

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

MEIER, K. J.; O'TOOLE JR., L. J. **Bureaucracy in a democratic state**: a governance perspective. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.

OLIVEIRA, V. E. Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 26-30 out. 2009, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2009. Mimeografado.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, p. 147-168, nov. 2007.

OLSEN, J. P. **Maybe it is time to rediscover bureaucracy?** Centre for European Studies; University of Oslo, Oslo, Mar. 2005. (Working Paper, n. 10).

SANTOS, M. H. C. **O desafio da qualidade**: diretrizes da política educacional. Apresentação realizada no Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. São Paulo: NUPPs/USP, 28 abr. 2008.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SOARES, F.; ALVES, M. T. **Escolha de escolas para estudo do efeito da gestão escolar no desempenho dos alunos de ensino fundamental**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010. Mimeografado.

UDY JR., S. H. Burocracia e racionalidade na teoria weberiana da organização: um estudo empírico. *In*: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos políticos. Petrópolis: Vozes, 1993.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 1989.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, June 1987.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBOSA, P. R. A profissionalização do dirigente hospitalar público como condição para melhores performances gerenciais. **Saúde em Debate**, v. 52, p. 24-34, set.1996.

BEETHAM, D. **Bureacracy**. Buckingham: Open University Press, 1996.

CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little, Brown and Company, 1967.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 24-28 out. 2011, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2011.

PETERS, G. **The politics of bureaucracy**. 4. ed. London: Longman Publishers, 1995.

WILSON, J. Q. **Varieties of the police behavior**: the management of law and order in eight communities. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968.

