

# **BUROCRACIA E (DES)IGUALDADE: A AÇÃO DO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA E A ESCOLA**

Tereza Cristina de Almeida Guimarães – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio - tecrisalgui@hotmail.com

Elisangela da Silva Bernado – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio – efelisberto@yahoo.com.br

Amanda Moreira Borde da Costa Marques – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio – amandaborde@yahoo.com.br

Patricia Flavia Mota - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio – patriciafmota@hotmail.com

## **Introdução**

O objetivo deste estudo é examinar a relação entre a burocracia e a desigualdade, expressa na implementação das políticas públicas da escola, por meio da *Street-level bureaucracy* (LIPSKY, 1980). Uma grande contribuição da pesquisa da burocracia a nível da rua é o fato de focalizar as zonas opacas em que ocorre a discricionariedade, procurando entender as influências em seu exercício e como as práticas discricionárias moldam as políticas e os programas locais, destacando a complexa cadeia de interações estabelecida para a entrega do política ao público-alvo.

A burocracia de nível de rua (BNR) é uma teoria sociológica que busca explicar as práticas de trabalho e crenças dos trabalhadores de linha de frente nos serviços públicos e as formas como eles promulgam políticas públicas em seu trabalho rotineiro. Desenvolvida por Lipsky (1980), a BNR examina o local de trabalho em termos de dilemas sistemáticos e práticos que devem ser superados pelos funcionários, com foco especial em serviços públicos como saúde, bem-estar, segurança e educação.

## **Metodologia**

Por meio de uma pesquisa qualitativa e alicerçados na revisão da literatura, a fim de buscarmos responder ao objetivo proposto, inter-relacionamos as seguintes questões: implementação de políticas da escola, burocracia de nível de rua, distribuição de recursos públicos e desigualdade. Nossa tarefa analítica foi investigar os fatores que sistematicamente moldam o exercício da discricionariedade do burocrata de nível de rua

da escola, indiretamente reconfigurando a política produzida na prática e promovendo processos de aproximação dessa política com instâncias de (des)igualdades.

## **Resultados e Discussões**

Como a burocracia afeta a desigualdade? Apesar da literatura substancial sobre organizações burocráticas e a localização das instâncias de poder que a elas se conjugam, o debate sobre os efeitos do papel da burocracia sobre as desigualdades sociais ainda é um tema merecedor de um olhar atento e uma reflexão aprofundada, pois a burocracia está em uma posição estratégica para o uso de sua autoridade política na distribuição dos recursos do Estado, por meio da implementação de políticas públicas.

Para desembaraçarmos essa relação entre burocracia e desigualdade, é preciso que compreendamos a natureza das distribuições dos insumos estatais gerenciados pela primeira. A forma como a burocracia molda o uso da autoridade política na distribuição recursos na etapa final do processo de implementação pode nos auxiliar a entender os efeitos das ações dos burocratas sobre o resultado da política. É preciso compreender o papel da burocracia na escola, enquanto organização pública, para determinar como a desigualdade é construída e perpetuada em seus espaços.

A burocracia é uma parte do Estado que entrega diretamente os serviços públicos e executa programas de redistribuição que significativamente afetam o nível de desigualdade. Quando os objetivos dos programas das políticas públicas são formulados e decididos, a implementação parece apenas uma consequência advinda da observação e execução de instruções apontadas. No entanto, nesse aparente quadro simplista está em andamento a concretização de objetivos para que as políticas públicas obtenham sua substância e forma finais, em uma complexa cadeia de ações e interações, que na escola se torna ainda mais intrincada, pois as relações humanas ali estabelecidas conferem uma subjetividade significativa ao processo de implementação. Nesse movimento, é essencial o que acontece dentro e em torno do encontro entre os atores escolares (burocratas de nível de rua – BNRs) e estudantes, pois, desse encontro, direcionamentos serão elencados, desencadeando processos que poderão ou não trazer ao aluno/cliente o acesso a oportunidades educativas relevantes.

Durante as últimas décadas, a literatura sobre a BNR avançou consideravelmente (HILL, 1993; HUPE, 2013; HILL, HUPE, 2002; PIRES, LOTTA, TORRES JUNIOR, 2018), demonstrando como os burocratas de nível de rua importam na implementação de políticas. Essa literatura analisou os usos da discricionariedade, os fatores que

influenciam os burocratas e como eles afetam os resultados das políticas e o acesso do cidadão ao serviço público.

Ao mesmo tempo, a maior parte da literatura sobre BNR foi desenvolvida em relação às premissas ideais das democracias liberais, que usam os órgãos públicos para, teoricamente, fornecer acesso igualitário dos insumos aos cidadãos e compartilhar recursos de maneira responsável. No entanto, o que acontece na rotina de trabalho de gestores, professores, coordenadores da escola, contexto no qual esses agentes precisam implementar políticas educacionais, é o atravessamento da ação cotidiana por insuficiência de recursos, imprevisibilidades, direcionamentos imprecisos, tensões e conflitos relacionais, acarretando a ação do burocrata para solucionar os problemas decorrentes desse processo. Essa ação, por vezes, é direcionada pelas convicções, crenças e princípios individuais e subjetivos dos burocratas. Tudo isso afeta a necessária redistribuição de recursos, pois vivemos em uma sociedade caracterizada por desigualdades extremas. Pires, Lotta e Torres Júnior (2018, p. 257) esclarecem que:

É neste espaço de tensão que aparecem os julgamentos normativos dos burocratas. Regras e normas definem o jeito certo de fazer as coisas, mas a tensão entre as regras e as situações reais cria condições nas quais o jeito certo precisa ser negociado, e a negociação ocorre por meio dos julgamentos.

Para Rothstein e Teorell (2008), a qualidade do processo de implementação reside na possibilidade de o cidadão ser tratado de forma justa e imparcial pelos burocratas de nível de rua. A teoria de "burocracia de nível de rua" (LIPSKY, 1980) afirma que essa qualidade é determinada pelo encontro entre o Estado e o cidadão em torno da prestação de serviços públicos, por meio da atuação do burocrata, que interage com o público-alvo das políticas públicas, na rotina de seu trabalho. Portanto, a relação entre o Estado e a sociedade é materializada e reconfigurada pela ação desse agente (HIIL, 1993), ao lidar com situações complexas e imprevisas do cotidiano ou com a insuficiência de recursos, tomando decisões que podem priorizar alguns e relegar outros, potencializando efeitos políticos não intencionais (LIPSKY, 1980).

Nessa interlocução entre burocrata e cidadão, os atores da escola, além de lidarem com pressões externas por resultados, característica de um modelo gerencial de educação, de fato, fazem política, ao decidirem quais alunos devem obter o quê, como, quando, por que e em que quantidade. Essas decisões decorrem de dois raciocínios expressos pelas pressões internas no momento da implementação: a observância das regras e as necessidades/qualidades dos estudantes, fatores nem sempre complementares e, por vezes, antagônicos.

Questões sobre o papel dos BNRs em relação ao poder do qual dispõem para estabelecer a igualdade de acesso aos recursos é uma questão de importância em todas as organizações. Mas, em cenários onde o setor público é marcado por processos desiguais de acesso aos insumos estatais, inserido em contextos de vulnerabilidade e de excludentes relações com os demais setores da sociedade, BNRs podem desempenhar papéis particularmente significativos na implementação de políticas.

A ampla discricionariedade pessoal é um componente crítico do trabalho dos atores escolares, porque realizam interação privada e presencial com os alunos para avaliar a credibilidade e o mérito para usufruírem ou não das benesses das políticas. Sendo assim, eles usam sua discricionariedade para se tornarem "estrategistas inventivos", desenvolvendo formas de trabalhar para resolver a carga de trabalho excessiva, casos complexos e metas ambíguas de desempenho, balizadas por juízos de valor e categorização dos alunos como merecedores ou não. Desse modo, se a merenda escolar não é suficiente, quem ficará sem comer? Se o número de alunos em sala de aula é excessivo, para quem direcionar atenção? Se não há professores para todas as turmas, quais ficarão sem aulas? Se os projetos que chegam à escola não são para todos os alunos, como eleger alguns em detrimento de outros?

A pesquisa sobre a BNR deve considerar como as atitudes e preconceitos dos trabalhadores que prestam o atendimento, denominado por nós "primário", pois representa o contato básico do cidadão com o Estado, influenciam o racionamento seletivo (e não reconhecido) do acesso à política. Isso é importante, porque Lipsky (1980) sugere que, apesar das boas intenções, a função dos serviços públicos pode, em última análise, ser interpretada como aquela direcionada para manter divisões e desigualdades estabelecidas na sociedade. Isso é de particular importância em um momento em que as medidas de austeridade governamentais estão impactando diferencialmente aqueles em posições mais desfavorecidas, resultando em maior carga de trabalho, demandas, baixa remuneração ou até mesmo a não inserção no mercado de trabalho e acarretando uma maior dependência das políticas públicas sociais.

### **Conclusão**

Sabemos que as burocracias de nível de rua respondem às demandas, tanto dentro quanto fora da escola. Mas nem todas elas são criadas iguais. Algumas vozes discentes excluídas estão sinalizando seu silenciamento: seja por meio da indisciplina, da repetência, da evasão escolar, os estudantes revelam os processos excludentes experienciados nas salas de aula, corredores e pátios escolares, escondidos abaixo da

superfície do diálogo e associados à desigualdade que se estende desde as estruturas socioeconômicas até a experiência cotidiana de acesso à escola e ao conhecimento. Em uma era de desigualdade, o que permitirá que as vozes dos alunos excluídos das possibilidades de aprendizagem sejam ouvidas - e consideradas - por aqueles que atuam na linha de frente da implementação das políticas educacionais e por aqueles que as elaboram?

## **Referências**

HILL, Michael. **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: Governance in theory and in practice**. Sage, 2002.

HUPE, Peter. Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. **dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management**, v. 6, n. 2, 2013.

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

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero; TORRES JUNIOR, Roberto Dutra. Burocracias implementadoras e a (re) produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. 2018. *In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* /organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. What is quality of government: a theory of impartial political institutions. **Governance**, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.