

## **ENTRE O PAPEL E A REALIDADE: ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.892/2008 E DO DECRETO 5.840/2006 NO IF BAIANO**

Kelly Cristina Brito de Jesus  
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

**Resumo:** essa proposta de trabalho discorre sobre os resultados de uma pesquisa documental associada à análise de dados e entrevistas exploratórias, parte da pesquisa de doutorado da primeira autora, e dedicada a analisar a atuação da burocracia de médio escalão na implementação da Lei 11.892/2008 e do Decreto 5.840/2006 no IF Baiano. Mais especificamente, investigou-se a implementação do primeiro objetivo da lei, que é ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos, e o artigo 2º, §1º, do decreto citado, quanto à previsão de dez por cento do total das vagas de ingresso da instituição, para o Programa de Educação de Jovens e Adultos – Proeja. A análise realizada apontou que fatores estruturais como orçamento, ambiente físico e pessoal compromete a atuação da BME em relação ao previsto na política pública. Por outro lado, a pesquisa também apontou indícios de que a motivação, valores, e o uso do poder discricionário dessa burocracia colabora positivamente para a implementação, mesmo em contextos complexos.

### **Resumo Expandido**

O presente estudo tem como objetivo analisar a atuação da burocracia de médio escalão – BME do Instituto Federal Baiano sobre a implementação da Lei 11.892/2008 e do Decreto 5.840/2006 na instituição. Para além de dispositivos legais, trata-se de uma política pública que se propõe a intervir na realidade social, por meio da educação profissional e tecnológica, com foco na garantia da inclusão de sujeitos oriundos de estratos sociais historicamente desfavorecidos (Nogueira; Aguiar e Gisi, 2023).

Na visão de Pacheco (2010), os institutos federais de educação, ciência e tecnologia – IFs, são uma reconhecida inovação no campo das políticas públicas educacionais no Brasil, representando concretamente políticas emancipatórias para a juventude brasileira e para o desenvolvimento econômico e social do país.

Assim, conforme a legislação explorada nesse estudo, os institutos federais têm como primeiro objetivo ministrar educação profissional técnica de nível médio - EPTNM, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental, garantindo o percentual de cinquenta por cento das vagas ofertadas. Para o público da educação de jovens e adultos, a norma prevê dez por cento do total das vagas de ingresso na instituição para o Programa de Educação de Jovens e Adultos – Proeja.

A implementação de uma política educacional como essa, de amplitude nacional, requer a compreensão de que se trata de um processo composto por muitas nuances entre o previsto na lei e a política de fato implementada. Para Lima e D'Ascenzi (2013), estudar a implementação de políticas públicas permite o incremento e a melhoria das atividades

implementadas. Nesse contexto, os estudos sobre implementação de políticas públicas educacionais vem se intensificando nas duas últimas décadas, e seguem em crescimento em frentes diferentes, sendo uma delas, as pesquisas que se dedicam à análise de implementação a partir da atuação dos agentes implementadores (Santos; Pereira, 2019).

É possível analisar a implementação de políticas públicas a partir de alguns modelos teóricos consagrados na literatura. Lotta (2019) alerta que não são modelos subsequentes. Para a autora, integrar modelos analíticos de implementação nas pesquisas tende a contribuir com a literatura e aumentar o potencial de análise. Neste estudo foram mobilizados dois modelos de análises clássicos. O primeiro modelo foca a análise na racionalidade normativa e o segundo na discricionariedade do agente implementador. No entanto, em que pese a importância destas duas lentes analíticas, Abers (2015) assevera que é preciso considerar o que ocorre no meio da burocracia. Neste “meio da burocracia” coexistem variáveis relevantes como contextos político, institucional, econômico, cultural, ideias, valores, motivações e concepções de mundo dos agentes implementadores (Lima; D’Ascenzi, 2013; Cruz, Ribeiro e Ramos, 2022). Assim, para compreender os resultados de implementação, antes há que se considerar uma rede complexa de variáveis influenciando a tomada de decisão dos implementadores.

É neste contexto que a BME vem ganhando contornos relevantes nas pesquisas, especialmente porque ela exerce poder de negociação, decisão, autonomia e participação, que podem causar dissonâncias entre os aspectos formais e legais de uma determinada política, ao ponto de moldar a implementação local, produzindo variadas direções e resultados para uma mesma política (Pires, 2018).

Para responder ao objetivo inicial, a estratégia metodológica empreendida combinou duas técnicas: análise da legislação associada aos dados institucionais obtidos através da plataforma pública Nilo Peçanha, com recorte temporal entre os anos de 2018 e 2022, e seis entrevistas exploratórias semiestruturadas com diretores de campus do IF Baiano – BMEs. De acordo com a literatura, BME são os gestores que ocupam cargos de gestão entre o reitor - burocracia de alto escalão, e os professores e técnicos, responsáveis por comunicar a política aos beneficiários – burocracia de nível de rua (Novato; Najberg; Lotta, 2020). Vale mencionar que este estudo é parte do desenvolvimento da pesquisa de doutorado da primeira autora, e as análises que se seguem são frutos dos primeiros exercícios de aproximação com os resultados.

Os achados da pesquisa apontam que o IF Baiano cumpre a prescrição de ministrar cursos de educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados para os concluintes do ensino fundamental e para o público da

educação de jovens e adultos. Entretanto, não atinge o percentual de oferta de dez por cento do total das vagas de ingresso da instituição para o Proeja, como pode ser visto na Tabela 1. Foi possível verificar também que dentre os quatorze *campi* da instituição, apenas quatro realizam a oferta nessa modalidade.

**Tabela 1** – Evolução dos percentuais legais no IF Baiano

Percentuais	2018	2019	2020	2021	2022
EPTNM – concluintes do ensino fundamental 50%	62,4%	60,9%	57,2%	52,3%	53,1%
Modalidade Proeja 10%	2,38%	2,17%	2,13%	1,85%	2,07%

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados extraídos da Plataforma Nilo Peçanha.

Quando perguntados nas entrevistas exploratórias sobre os resultados da instituição em relação ao Proeja, os diretores de campus afirmaram a existência de um contexto complexo, e com múltiplos fatores que influenciam diretamente na implementação do índice previsto na legislação, a exemplo de ausência de transporte público quando se trata de campus instalado distante do centro; alta evasão do público de jovens e adultos; insuficiência de servidores para atuar no turno noturno; orçamento diminuto e assistência estudantil precária por parte do governo federal para as especificidades do público da educação de jovens e adultos.

A atuação da BME em relação ao desempenho do Proeja entre os anos de 2018 e 2022 convergem com os achados consolidados pela literatura (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018; Di Giusto; Ribeiro, 2019; Oliveira, 2019; Lotta, 2019; Meira; Bonamino, 2021) ao assegurar que a implementação não é um processo racional de diretrizes a serem seguidas. Além de ser relacional, interativo e contextual, é um processo decisório. A rígida compreensão de separação entre política e técnica, formulação e implementação é insuficiente para explicar resultados. Portanto, é preciso olhar cuidadosamente para a implementação local, pois uma mesma política apresenta variações a depender dos contextos de implementação. Por outro lado, a escuta da burocracia sugeriram pistas de que a motivação, valores, e o uso do poder discricionário colabora positivamente para a implementação, mesmo em contextos complexos.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. In: Cavalcante, P.; Lotta, G. S. (Orgs.) **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. p. 143-175. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf> Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto 5.840, de 13 de julho de 2006**. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, e dá outras providências.

Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm) Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm) Acesso em: 27 dez 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Portaria 1, de 3 de janeiro de 2018.** Institui a Plataforma Nilo Peçanha – PNP, a Rede de Coleta, Validação e Disseminação das Estatísticas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Revalide. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-de-3-de-janeiro-de-2018-1590408> Acesso em: 01 set. 2022.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE.** BR, v. 16, p. 14-34, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cebape/a/c7Sk6MM6kQqg7qfmSGwjqjL/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2023.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; RIBEIRO, Vanda Mendes; BATISTA, José Marques. Contexto de implementação do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, p. 2405-2432, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16719> Acesso em: 21 mar. 2023.

DI GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira; RIBEIRO, Vanda Mendes. Implementação de políticas públicas: conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-10, 2019. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12951> Acesso em: 21 mar. 2023.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf> Acesso em: 16 mar. 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Lotta, G. (Org). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019, p. 11-38. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162> Acesso em: 01 set. 2022.

MEIRA, Marina; BONAMINO, Alícia. Contribuições dos estudos de implementação para a análise de políticas educacionais: uma breve discussão do contexto de implementação da BNCC. **Educar em Revista**, v. 37, p. e78979, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/Q96pgGjpFmbYfbzcfwz6bxM/abstract/?lang=pt> Acesso em: 21 mar. 2023.

NOGUEIRA, H.A. S.; AGUIAR, R.S.; GISI, M. L. A importância dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia para a redução da desigualdade educacional no Brasil. **Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 27, n. 00, e023029, 2023.

Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/18005/16100> Acesso em: 21 mar. 2024.

NOVATO, Valéria Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela; LOTTA, Gabriela Spanghero. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 416-432, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81260>. Acesso em: 27 dez. 2021.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, abr. 2019. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12972> Acesso em: 21 mar. 2023.

PACHECO, Eliezer Moreira. **Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. 2008. Disponível em: <https://memoria.ifrn.edu.br/handle/1044/1013>. Acesso em: 27 dez. 2021.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. 2018. *In*: Pires, Roberto. Lotta, Gabriela. Oliveira, Vanessa Elias. (Orgs) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8487> Acesso em: 16 mar. 2023.

SANTOS, Alexsandro; PEREIRA, Rodnei. Diretores de escola na implementação das políticas de educação especial inclusiva em um município da Região Metropolitana de São Paulo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, p. 2386-2404, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16688> Acesso em: 21 mar. 2023.