

ETHOS PÚBLICO DOS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FORTALEZA

Eduardo Marquezin Faustini¹

Ismael Bernarecki de Fraga²

RESUMO SIMPLES

O contexto educacional brasileiro enfrenta desafios significativos, que são evidenciados nos indicadores de avaliação como o PISA, apresentando um desempenho inferior à média da OCDE. Em 2021, de acordo com os dados do IDEB, apenas 43% dos estudantes estavam alfabetizados ao final do 2º ano do ensino fundamental, resultado muito distante do previsto na meta de 100% do Plano Nacional de Educação. No entanto, há variações regionais, como demonstrado pelo Indicador Nacional Criança Alfabetizada, onde Fortaleza obteve 74% de taxa de alfabetização. O Ceará, dessa forma, destaca-se pelo progresso nos índices de alfabetização, este fator de sucesso nas políticas de educação pode ser associado à atuação dos Burocratas de Médio Escalão (BMEs), que atuam como intermediários entre os atores do alto escalão e de nível de rua. Nesse sentido, este estudo se volta a analisar estes BMEs, coordenadores do Núcleo da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, em termos de profissionalização e valores que orientam suas ações, considerando os três modelos de ethos público: o weberiano, o gerencial e o neoweberiano. Assim, a pesquisa pretende avançar na compreensão de como esses gestores atuam estrategicamente no fortalecimento das capacidades estatais de implementação das políticas de educação em nível local.

RESUMO EXPANDIDO

O contexto educacional brasileiro é marcado por dificuldades que perpassam todos os níveis de ensino. Indicadores como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) mostram que os estudantes do Brasil obtiveram pontuação inferior à média da OCDE em matemática, leitura e ciências em 2022 e que, desde 2009, os resultados estão relativamente estagnados (Brasil, 2023). Outros indicadores, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), mostram que em 2021, apenas 43% dos estudantes estavam alfabetizados ao final do 2º ano do Ensino Fundamental, um percentual muito aquém da meta de 100% do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2024).

Esses resultados, no entanto, variam regionalmente. De acordo com o Indicador Nacional Criança Alfabetizada, em 2023, 74% dos estudantes da rede municipal de Fortaleza estavam alfabetizados ao final do 2º ano do Ensino Fundamental, enquanto em Porto Alegre esse percentual foi de 40% (Brasil, 2024). Essa diferença se deve, principalmente, a políticas específicas adotadas a nível estadual e municipal nas últimas décadas. O Ceará, apesar de ainda apresentar grandes desafios relativos aos anos finais de aprendizagem, conseguiu, em um curto período de tempo, se destacar nacionalmente pelo progresso significativo na área da alfabetização.

¹ Doutorando em Políticas Públicas - PPGPP UFRGS

² Graduando em Administração Pública e Social - UFRGS

Autores como Oliveira e Abrucio (2011), defendem que o alcance desses resultados positivos está atrelado, entre outros fatores, ao papel estratégico desempenhado pelos gestores de educação, entendidos neste trabalho como Burocratas de Médio Escalão (BMEs). Esses atores são relevantes devido à sua posição intermediária entre os gestores do alto escalão, que definem linhas estratégicas, e os burocratas de rua, que executam diretamente as políticas. Essa posição possibilita que os BMEs atuem como interlocutores entre diferentes setores, tanto externos quanto internos, o que lhes confere grande potencial de influência na tomada de decisão (Oliveira; Abrucio, 2011).

No entanto, estudos sobre o papel desses atores ainda são escassos, visto que a maioria das pesquisas sobre burocracia foca na análise dos burocratas do alto escalão ou a chamada "burocracia de rua". Além disso, a maior parte dos trabalhos considera como BMEs apenas os diretores de escola, deixando uma lacuna a respeito dos técnicos que atuam em posições intermediárias nas Secretarias de Educação.

Nesse sentido, torna-se relevante compreender o perfil dos BMEs em termos de profissionalização e os valores que orientam a ação e, por conseguinte, constituem o modelo de *ethos* público de sua atuação. Segundo Papi et al. (2024), há pelo menos três modelos de *ethos* público predominantes encontrados na literatura sobre o setor público contemporâneo: o *ethos* weberiano, o *ethos* da Nova Gestão Pública e o neoweberiano.

O *ethos* weberiano possui como principais características o controle hierárquico e a especialização. Neste modelo, os servidores públicos atuam seguindo princípios, que no caso brasileiro situam-se no artigo 37 da Constituição Federal (1988): legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Este foi o modelo hegemônico até meados da década de 1970, quando o fortalecimento da ideologia neoliberal trouxe para o debate a Nova Gestão Pública.

Neste modelo, também chamado de gerencial, os valores que orientam a ação pública seguem a lógica do mercado, de maneira que os cidadãos passam a ser vistos como clientes do Estado. Essa noção gerencial no Brasil resultou na reforma do aparelho do Estado na década de 1990, cristalizada com a emenda 19 de 1998 que agregou o princípio da eficiência na gestão pública. Imperam, portanto, os valores de racionalização dos gastos públicos e a visão do Estado como uma empresa, a ser gerido a partir de princípios do setor privado (Papi et al, 2024).

O Neoweberianismo, por sua vez, é uma abordagem que combina o racionalismo burocrático de Weber com elementos modernos de gestão por resultados, participação democrática e *accountability*. No núcleo do conceito está a revalorização do papel do Estado como o principal agente coordenador de políticas - uma alternativa às reformas neoliberais promovidas pelo gerencialismo, que, nas últimas décadas, contribuíram para a fragilização das capacidades estatais em prol do mercado e de atores privados. O Neoweberianismo

não busca excluir esses atores, mas defende sua integração de maneira coordenada à produção de políticas, tendo o Estado como ator privilegiado nesse processo.

Um aspecto fundamental da abordagem neweuberiana é a defesa da profissionalização burocrática e da construção de um *ethos* público comprometido com serviços públicos transparentes, democráticos e inovadores. Nesse sentido, os servidores públicos são uma peça-chave para promover a revalorização do papel estatal. Para o *ethos* neweuberiano, a profissionalização dos servidores públicos envolve o desenvolvimento de gestores orientados ao atendimento das necessidades sociais, comprometidos com: inclusão, equidade, inovação e prestação de serviços de qualidade.

Para fins metodológicos, são considerados BMEs os doze profissionais que atuam como Coordenadores de Coordenadorias na Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (CE)³. Desse modo, o presente trabalho tem como objetivo analisar a profissionalização dos BMEs e sua orientação relativas aos modelos de *ethos* público, com base em algumas dimensões: os níveis de profissionalização desses atores com base no vínculo da burocrática, indicativos de escolaridade, forma de nomeação e tempo de serviço; nas habilidades e conhecimento técnico em gestão; e por fim, as habilidades políticas relacionais, como capacidade de liderança, comunicação com diferentes níveis hierárquicos e interação com sociedade civil, ONGS e parceiros. No que tange ao *Ethos*, busca-se identificar quais valores públicos orientam a ação; as motivações para o interesse público; e a cultura organizacional e institucional adotada. A compreensão do *ethos* público e dos níveis de profissionalização dos gestores de médio escalão permitirão avançar na análise sobre como se constrói a capacidade estatal no nível local.

Trata-se de identificar não apenas a atuação técnica, mas os sentidos públicos que orientam a prática dos gestores e suas relações com o modelo de Estado que está em disputa. Ao destacar o papel estratégico dos BMEs como mediadores entre diferentes níveis da burocracia e entre Estado e sociedade, o estudo reforça a ideia de que a construção de um Estado mais eficaz, transparente e democrático passa necessariamente pelo fortalecimento desses agentes. A pesquisa, portanto, abre caminho para investigações futuras comparativas e mais amplas.

REFERÊNCIAS

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Notas sobre o Brasil no Pisa 2022. Brasília, DF: Inep, 2023.

³ Destaca-se que o número de entrevistas pode variar posteriormente conforme mudanças no organograma da organização.

Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024. – Brasília, DF: Inep, 2024.

Oliveira, V. 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. Artigo apresentado no 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2011

Papi, L. P; Padilha, P. Z; Santos, G. T. dos. Conexões entre o Modelo de Estado Neoweberiano e a Burocracia de Médio Escalão: caminhos para a Pesquisa Empírica. S.I. No prelo

PAPI, Luciana; GOMIDE, Alexandre; VIANA, Rafael. Disputando Paradigmas de Administração Pública: o neoweberianismo como inspiração para uma reforma revitalizadora do Estado brasileiro. 28 jun. 2024. Disponível em: [<https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/299>]. Acesso em: 13 de maio de 2025.