

Discrecionariedade e estruturação: A voz dos implementadores de nível de rua da política educacional pernambucana

Discretion and structuration: The voice of street-level implementers of Pernambuco's educational policy

Discreción y estructuración: La voz de los implementadores de la política educativa de Pernambuco a nivel de calle

Grupo temático 09 – Agenda, Formulação e Implementação de Políticas Públicas

Jessica Rani Ferreira de Sousa, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)
Díogo Henrique Helal, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)/Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ)

RESUMO

Este artigo objetiva responder à seguinte pergunta: como se configura a discrecionariedade de docentes e gestores escolares na implementação da política educacional do estado de Pernambuco? Amparamo-nos em um referencial teórico que buscou discutir diferentes perspectivas de implementação no nível de rua considerando a discrecionariedade de seus agentes implementadores; a relação de recursividade entre discrecionariedade e contexto a partir da Teoria da Estruturação (Giddens, 2009) e um modelo específico para análise da implementação de políticas públicas no nível de rua sob o viés estruturacionista (Sandfort & Moulton, 2020). Para a efetivação da pesquisa, de natureza qualitativa, documental e empírica, foram coletados depoimentos um total de 25 professores e gestores escolares da rede educacional do estado. Admite-se que haja uma relação de recursividade entre propriedades estruturantes do sistema de implementação e a discrecionariedade dos profissionais implementadores, fundamental para compreensão dos resultados da política pública. Deste modo, analisam-se as principais regras e recursos inerentes à política em questão, o uso da discrecionariedade por parte de seus implementadores diretos e, em última instância, em que a medida propriedades estruturantes ao sistema de implementação são facilitadoras ou restritivas à tomada de decisão, às ações destes agentes e, consequentemente, ao desempenho de determinadas escolas.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas; Discrecionariedade; Teoria da Estruturação; Educação; Pernambuco.

ABSTRACT

This article aims to answer the following question: how is the discretion of teachers and school administrators configured in the implementation of Pernambuco's educational policy? We rely on a theoretical framework that seeks to discuss different perspectives on implementation at the street level considering the discretion of its implementing agents; the recursive relationship between discretion and context based on Structuration Theory (Giddens, 2009); and a specific model for analyzing the implementation of public policies at the street level from a structuralist perspective (Sandfort & Moulton, 2020). For the research, which is qualitative, documentary, and empirical in nature, testimonies were collected from a total of 25 teachers and school administrators from the state's educational network. It is assumed that there is a recursive relationship between the structuring properties of the implementation system and the discretion of the implementing professionals, which is fundamental for understanding the results of the public policy. Thus, the main rules and resources inherent to the policy in question are analyzed, as well as the use of discretion by its direct implementers and, ultimately, the extent to which the structural properties of the implementation system facilitate or restrict decision-making, the actions of these agents and, consequently, the performance of certain schools.

Keywords: Public policy implementation; Discretion; Structuration theory; Education; Pernambuco.

RESUMEN

Este artículo busca responder la siguiente pregunta: ¿cómo se configura la discrecionalidad de docentes y administradores escolares en la implementación de la política educativa del estado de Pernambuco? Nos basamos en un marco teórico que buscó discutir diferentes perspectivas sobre la implementación a nivel de calle frente a la discrecionalidad de sus agentes implementadores; la relación recursiva entre discrecionalidad y contexto basada en la Teoría de la Estructuración (Giddens, 2009); y un modelo específico para analizar la implementación de políticas públicas a nivel de calle desde una perspectiva estructuralista (Sandfort & Moulton, 2020). Para la investigación, de naturaleza cualitativa, documental y empírica, se recogieron testimonios de un total de 25 docentes y administradores escolares de la red educativa del estado. Se asume que existe una relación recursiva entre las propiedades estructurantes del sistema de implementación y la discrecionalidad de los profesionales implementadores, fundamental para comprender los resultados de la política pública. Así, se analizan las principales reglas y recursos inherentes a la política en cuestión, así como el uso de la discrecionalidad por parte de sus implementadores directos y, en última instancia, cómo las propiedades estructurales del sistema de implementación facilitan o restringen la toma de decisiones, la actuación de estos agentes y, en consecuencia, el desempeño de determinadas escuelas.

Palabras clave: Implementación de políticas públicas; Discreción; Teoría de la estructuración; Educación; Pernambuco.

1. Introdução

A política educacional de Pernambuco tem como um de seus principais traços o monitoramento por indicadores acompanhados por gestores escolares em articulação com a Administração Pública. O estado lidera nacionalmente as matrículas no Ensino Médio Integral, com 57,8% das matrículas nessa modalidade na rede (Pernambuco, 2023b). O modelo de gestão integrada “Todos por Pernambuco”, vinculado por anos à política educacional, decorreu da adoção da gestão pública por resultados iniciada em 2007.

O programa “Juntos pela Educação”, implementado na transição governamental de 2023, preserva características do “Pacto pela Educação de Pernambuco”, especialmente sua integração a um planejamento estratégico orientado por macro objetivos de governo (Pernambuco, 2023b), organizados em um mapa estratégico. Inseridos no paradigma da *accountability* gerencial (Morais, 2019; Schneider, 2019), ambos mobilizam avaliações, revisões anuais e bancos de dados, enfatizando a performatividade no cumprimento de metas (Ball, 2005).

Tais elementos são típicos de modelos *top-down* de implementação, nos quais a definição de objetivos busca reduzir discrepâncias entre planejamento e execução (Lotta et al., 2018; Lotta, 2019). Embora centralizados, esses modelos não eliminam a discricionariedade dos implementadores. Ao contrário, os instrumentos de monitoramento respondem à natureza decisória dessas políticas. Na perspectiva burocrática, a discricionariedade dos agentes da ponta é vista como uma disfunção inevitável, exigindo mecanismos de conformidade (Lotta et al., 2018; Lima; D’Ascenzi, 2019).

A discricionariedade corresponde à margem de atuação relativamente autônoma, conveniente e oportuna, para além das regras formais, limitada a critérios de competência e legalidade na esfera pública (Meirelles, 2005; Pietro, 2006). Um ato é conveniente quando útil ao interesse público e oportuno quando praticado em momento adequado (Gasparini, 2009), critérios que envolvem juízos subjetivos dos implementadores.

No nível da ação direta, é preciso relativizar o rigor da estrutura burocrática e considerar redes informais, rotinas e espaços de prática discricionária (Oliveira & Peixoto, 2021). A influência desses atores na relação entre cidadãos e governo (Lipsky, 1980) os torna centrais para o sucesso ou fracasso das políticas.

A burocracia de nível de rua exerce sua discricionariedade ao lidar com propriedades estruturantes — regras, rotinas, cultura e recursos — que moldam a implementação orientada a resultados (Newman & Clarke, 2012) e com uma lógica de mercado associada à crescente presença empresarial na educação (Maroy & Demailly, 2004; Schneider, 2019). Tais propriedades não são “dadas”, mas resultam de configurações institucionais específicas (Sandfort & Moulton, 2020).

Partimos da premissa de que há uma relação de recursividade entre essas propriedades estruturantes e a discricionariedade dos agentes implementadores, fundamental para compreender os resultados da política. Assim, determinadas práticas de gestores e docentes revelam condições mais ou menos favoráveis ao desempenho escolar.

Os resultados de desempenho escolar obtidos em decorrência do sistema de monitoramento de indicadores em Pernambuco legitimaram uma política de razoável reconhecimento nacional, o que possibilita considerá-la como uma espécie de caso decisivo (Yin, 2015) para analisar as práticas discricionárias do nível de rua da implementação

em um contexto de gestão por resultados (Germano, 2015; Oliveira & Silva, 2023; Sousa, 2017; Sousa, 2025) e como caso instrumental (Stake, 2000) para reflexões em contextos semelhantes.

Diante de tais considerações, este artigo busca responder: **como se configura a discricionariedade de docentes e gestores escolares na implementação da política educacional de Pernambuco?** O referencial teórico mobiliza perspectivas sobre implementação no nível de rua, a Teoria da Estruturação (Giddens, 2009) e um modelo específico para análise da implementação de políticas públicas no nível de rua sob o viés estruturacionista (Sandfort & Moulton, 2020). A pesquisa, de natureza qualitativa, documental e empírica, reuniu depoimentos de 25 professores e gestores da rede estadual. Na seção de discussão e análise dos resultados do estudo, discorreremos sobre as principais regras e recursos inerentes à política em questão, sobre o uso da discricionariedade por parte de seus implementadores diretos e, em última instância, sobre a medida em que propriedades estruturantes ao sistema de implementação são facilitadoras ou restritivas à tomada de decisão, às ações destes agentes e, consequentemente, ao desempenho de determinadas escolas.

2. Perspectivas de implementação no nível de rua e discricionariedade de agentes implementadores

Como sintetizam Carson et al. (2015), a implementação vai além de um processo individual passivo ou de mera reação a decisões gerenciais em um encadeamento causal linear. Trata-se de um processo de negociação e construção de sentido nas interações entre o profissional implementador e o usuário, bem como entre profissão, equipe e organização.

A centralidade dos atores da ponta do sistema enfatiza a agência da burocracia de nível de rua, compreendendo a discricionariedade como elemento decisivo para os resultados da política (Cingolani, 2013; Lipsky, 2019; Lotta, 2019). O trabalho de Lipsky (1980), ao destacar dimensões de alienação e estratégias de enfrentamento desses profissionais, reforça essa compreensão.

A margem discricionária de um agente implementador varia conforme o tipo de política e seu desenho institucional. A noção de discricionariedade é relevante tanto nas abordagens *top-down* quanto *bottom-up* (Deleon & Deleon, 2002; Hill & Hupe, 2009).

De uma perspectiva *top-down*, a discricionariedade não é sempre bem-vinda (Davis, 1969; Polsky, 1993), podendo ser enxergada como uma possibilidade de burocratas de nível de rua perseguirem objetivos privados em detrimento daqueles estabelecidos pelos *policy makers* (Brehm & Gates, 1999), ou de que as distorções de aderência dos efeitos e resultados de políticas em relação ao planejado sejam decorrentes de problemas hierárquicos e relativos a falhas no controle (Pressman & Wildavsky, 1973). Em outras palavras, a discricionariedade é vista aqui como um “fator desviante” da finalidade da política pública, o qual pode afastá-la de seus objetivos pré-concebidos (Lotta et al. 2018). No entanto, o poder discricionário do agente da base torna-se, ainda assim, imprescindível para que a organização se adapte à realidade (Matland, 1995; Oliveira, 2012).

Já na perspectiva *bottom-up*, a discricionariedade é entendida como inerente à aplicação de regras gerais a situações concretas, contribuindo para maior eficácia dos programas e para seu suporte democrático. Em contextos de regras abundantes e recursos escassos, espera-se que os agentes priorizem normas conforme as circunstâncias específicas em que atuam (Brodkin, 1997; Maynard-Moody & Musheno, 2000; Maynard-Moody & Portillo, 2010).

2.1 Recursividade entre Discricionariedade e Contexto a partir da Teoria da Estruturação

Da mesma forma que a perspectiva de implementação condiciona a discricionariedade do agente implementador, esta agência, em si, é, ao menos parcialmente e virtualmente, instanciada por certas “propriedades estruturantes”. Pelas lentes estruturacionistas, as chamadas estruturas sociais, manifestas por estas propriedades, têm caráter virtual, constituem-se de práticas institucionalizadas, incorporadas nas instituições e na mente dos indivíduos, na forma de possibilidades mais ou menos fluidas, cristalizadas ou heterogêneas que tanto os sujeitos quanto as instituições mantêm em suas memórias (Domingues, 2001). Na Teoria da Estruturação, estruturas referem-se não apenas a regras envolvidas na produção e reprodução dos sistemas sociais, mas também a recursos (Giddens, 2009, p. 28), que delimitam e viabilizam a ação.

Sewell (1992) argumenta que, ao reconhecer a virtualidade das estruturas, seria coerente concebê-las como conjuntos de regras e esquemas culturais, entendendo os recursos como seus efeitos. Contudo, essa leitura pode

obscurecer a premissa central da dualidade entre estrutura e agência (Giddens, 2009), reduzindo os atores a meros reprodutores de *scripts* pré-existentis.

Diante de tal impasse, o mais apropriado seria, considerando o seu caráter dual, definir as estruturas como compostas, simultaneamente, por regras e esquemas, os quais são, de fato, virtuais e por recursos (autoritativos e alocativos), reais. Nesse sentido, assim como regras e esquemas culturais são responsáveis por instanciar ou incorporar recursos, recursos também são responsáveis por inculcar e justificar esses mesmos esquemas, seja em organizações ou na sociedade (Sewell, 1992).

Assim, pode-se afirmar que as estruturas se tornam perceptíveis por suas propriedades estruturantes. Tais propriedades abrangem práticas de (1) coerção (sistemas de regras) e (2) facilitação (sistema de recursos) que influenciam a ação, seja via imposição de regras ou disposição de recursos. Recursos autoritativos ampliam o poder de comando sobre pessoas; recursos alocativos dizem respeito ao controle sobre objetos materiais (Giddens, 2009).

Recursos autoritativos incluem força, conhecimentos, habilidades e comprometimento emocional; recursos alocativos correspondem a bens materiais, naturais ou fabricados. Ambos podem reforçar ou manter posições de poder (Sewell, 1992). Regras e recursos articulam-se recursivamente na reprodução social. A dualidade da estrutura indica que ela é, simultaneamente, meio e resultado da ação que organiza, afastando a premissa de um determinismo estrutural bem como a de autonomia plena do agente (Giddens, 2009).

Compreender a agência como extensão da estrutura implica reconhecer que ela emerge do conhecimento do ator sobre regras e esquemas, de sua capacidade de aplicá-los a novos contextos e de mobilizar recursos disponíveis. Essas capacidades são moldadas por contextos históricos e sociais específicos, mas a disposição para agir é inerente à condição humana (Sewell, 1992).

A recursividade das práticas sociais significa que elas são continuamente recriadas pelos próprios atores. Pela consciência prática, os agentes reconhecem regras, recursos e propriedades estruturais; pela consciência discursiva, refletem sobre as condições de sua ação (Giddens, 2009).

Um ponto importante para a devida compreensão da teoria da estruturação é que a ação se diferencia da reação por sua intencionalidade. O agente caracteriza-se como agente exatamente pela intenção de agir de uma determinada forma. A intenção corresponde ao que o agente sabe ou acredita que sabe que terá um determinado desfecho, ainda que ocorram resultados impremeditados (Giddens, 2009). De modo contrário, a conduta não intencional se caracteriza apenas como reação.

Como uma abordagem a serviço de pesquisas empíricas de contextos societários particulares, a teoria da estruturação estabelece, no entanto, um “mínimo ontológico”: tanto a agência quanto a estrutura são co-constitutivas das práticas históricas que mantêm em existência os sistemas sociais. Nesse sentido, mesmo a conduta do mais poderoso agente ocorre em um ambiente socioestrutural de restrições e oportunidades que condicionam sua agência. A contraparte também é verdadeira: qualquer que seja o nível de coerção estrutural imposta à conduta de um agente, seu poder de agência dá a ele alguma possibilidade de “agir de modo diferente” diante daquela coerção (Giddens, 1989, p. 258).

Assim, “a ação depende da capacidade do indivíduo de ‘criar uma diferença’ em relação a um estado de coisas ou curso de eventos preexistente. Um agente deixa de o ser se perde a capacidade de ‘criar uma diferença’ [aspas do original] (Giddens, 2009, p. 17). A agência relaciona-se intimamente com o poder, associado à capacidade de transformação (Giddens, 2009).

A noção (teorema) de dualidade da estrutura está implícita no fato de que agente e estrutura não são dois conjuntos de fenômenos independentes entre si. As estruturas podem ser, simultaneamente, restritivas e facilitadoras. De modo semelhante, as propriedades estruturais dos sistemas sociais podem ser, simultaneamente, meio e fim das práticas por elas recursivamente organizadas (Giddens, 2009).

É essa dualidade que caracteriza a relação de recursividade entre as práticas discricionárias dos agentes implementadores de rua e o arranjo institucional que permeia toda a política pública. Como exemplifica Hupe (2013), a manifestação da discricionariedade está inerentemente implicada na existência de regras, bem como a existência de regras envolve o uso de discricionariedade.

2.2 Dinâmicas macroestruturais e agência: o modelo de Sandfort e Moulton (2020)

No campo das políticas públicas, a perspectiva multinível da governança oferece um referencial para compreender o contexto da implementação, ao reconhecer que a ação pública resulta da interação entre diferentes escalas institucionais — do plano macroestrutural ao nível organizacional e individual. Ainda assim, estudos empíricos tendem a privilegiar isoladamente ora as dinâmicas estruturais amplas, ora as ações dos atores da linha de frente (Barzelay & Gallego, 2006; Moynihan, 2018; Robichau & Lynn, 2009). Na literatura de implementação, essa clivagem aparece na tensão entre abordagens *top-down* e *bottom-up* (Goggin et al., 1990).

A tensão entre uma abordagem micro e macrosociológica para análise de fenômenos organizacionais e, particularmente, dos processos que circundam a prestação de serviços na implementação de políticas ou programas é discutido em Sandfort e Moulton (2020). As autoras propõem um modelo de variáveis de nível intermediário, compreendidas como propriedades estruturantes no processo de implementação a nível de rua: regras, recursos, rotinas e cultura.

Nesse modelo, a estruturação ocorre na intersecção entre o nível macropolítico e o microcomportamental, em um plano intermediário no qual os implementadores mobilizam tais propriedades e moldam seu contexto de atuação. Essas propriedades não são fatores exógenos e imutáveis; as regras, por exemplo, são interpretadas e adaptadas pelos agentes no interior do sistema (Blau, 1963; March et al., 2000).

Os recursos, por sua vez, são mobilizados para operar o sistema e sustentar ou ampliar poder (Sewell, 1992), tornando-se significativos quando alteram relações ou resultados organizacionais. Sandfort e Moulton (2020) sugerem abordar essa propriedade estruturante como um verbo de ação: “*resourcing*”, isto é, o esforço para obter e aplicar ativos (dinheiro, pessoas, materiais, conhecimentos) visando à promoção de mudança ou estabilidade (Feldman, 2004).

As rotinas constituem elementos fundantes do processo de aprendizagem e da institucionalização de práticas organizacionais. Embora promovam estabilidade, são constantemente ajustadas pelos atores (Sandfort & Moulton, 2020). Evidências mostram que burocratas de nível de rua criam, tensionam ou ressignificam rotinas segundo seus julgamentos sobre a relação entre práticas cotidianas e resultados (Maynard-Moody & Musheno, 2000; Lotta, 2010), respondendo simultaneamente às demandas institucionais (Lipsky, 1980).

Por fim, a cultura opera de forma mais difusa e naturalizada, a partir de crenças e valores compartilhados que moldam a implementação (Morrill, 2008; Weber & Dacin, 2011). O compartilhamento de valores e crenças corrobora a percepção de que a agência também pode ser entendida como coletiva, uma vez que tanto a transposição de esquemas culturais quanto a mobilização de recursos são sempre constituídos mediante comunicação com os outros, envolvendo habilidades de coordenação, persuasão e monitoramento (Sewell, 1992).

O repertório de ferramentas culturais pode ser acessado e utilizado por agentes para implusionar mudanças no sistema. A cultura organizacional pública tende a se constituir a partir de uma interação constante entre responsabilidades de uma política ou programa, meio ambiente e recursos (Sandfort & Moulton, 2020).

3. Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa é de natureza qualitativa, com viés epistemológico interpretativista, uma vez que a análise do material empírico ocorreu por meio da interpretação das informações relativas às origens, trajetórias e compreensões dos sujeitos investigados (Creswell, 2010; Flick, 2013; Mayring, 2014). A política educacional pernambucana foi tratada como caso único com dimensões integradas de análise (Yin, 2015) e, sob a perspectiva das escolas selecionadas, como um estudo de caso coletivo (Stake, 2000).

A primeira etapa de pesquisa consistiu na descrição da política em seu âmbito legal, por meio de análise de dados secundários. Foi realizada uma pesquisa documental com base em literatura “cinzenta” (Flick, 2013), incluindo portais institucionais, planos de governo, relatórios técnicos e legislação referente à política de responsabilização educacional do estado. Esses materiais contribuíram para o aprofundamento do estudo de caso (Godoy, 2010) e foram examinados por meio de análise qualitativa documental, visando à descrição e referenciação do *corpus* (Bardin, 2016).

A segunda etapa envolveu a coleta de dados primários junto a implementadores de nível de rua, mediante realização de entrevistas semiestruturadas. Professores e diretores escolares foram selecionados por constituírem exemplos típicos de burocratas de nível de rua, por atuarem na ponta do sistema e manterem contato direto com os usuários da política (Lipsky, 2019; Oliveira & Peixoto, 2021; Guimarães, Bernardo & Borde, 2022). São os professores os principais agentes que possuem ou reforçam expectativas quanto ao comportamento adequado de estudantes no ambiente escolar, ou nas interações com os pares. Os diretores de escola, por sua vez, são os primeiros responsáveis diretos pelo desempenho das escolas.

A seleção dos participantes considerou critérios de tipicidade — escolas com maiores e menores resultados no IDEB — e conveniência. Utilizou-se como base o resultado de 2019, anterior à pandemia, conforme recomendações do Conselho Nacional de Educação (CNE), que desaconselhou comparações em razão da aprovação automática e da baixa participação de estudantes na prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em alguns estados (Tenente, 2022; MEC, 2022; Riveira, 2022).

Foram definidos dois *clusters* correspondentes a Gerências Regionais de Educação (GREs). Na GRE Sertão do Alto Pajeú, com melhores resultados, o acesso ocorreu via Gerente Regional, que indicou uma escola adicional premiada à listagem inicialmente definida de escolas selecionadas. Na GRE Agreste Centro Norte, com piores resultados, o acesso deu-se por meio da rede de contatos da pesquisadora.

Ao todo, foram visitadas sete escolas estaduais de ensino médio ou médio/técnico integrado (ETEs, Escolas Regulares e de Referência). Após contato com os diretores, os demais participantes foram indicados pela técnica *snowball*. As inserções ocorreram entre março e abril de 2024, em quatro municípios da GRE Sertão do Alto Pajeú e dois da GRE Agreste Centro Norte. As entrevistas, realizadas *in loco*, foram gravadas e transcritas, totalizando 25 participantes. Na primeira inserção definitiva no campo, parte das entrevistas ocorreu em formato de *focus group*, em razão da disponibilidade dos profissionais, o que resultou em maior número de participantes no primeiro grupo, conforme tabela a seguir.

Tabela 4 - Caracterização dos dados primários

GRE	Função	Quantidade	Tipo de vínculo
Sertão do Alto Pajeú (4 Escolas)	Gestor(a) escolar	3	Efetivo
	Vice-gestor(a) escolar	1	Efetivo
	Analista em gestão educacional	1	Efetivo
	Coordenador(a) de polo	1	Contrato por Tempo Determinado
	Professores(as)	9	Efetivo (7); Contrato por Tempo Determinado (2)
Agreste Centro Norte (3 Escolas)	Gestor(a) escolar	2	Efetivo
	Gestor(a) escolar pró-tempore	1	Efetivo
	Educador(a) de apoio	1	Efetivo
	Professores(as)	6	Efetivo (4); Contrato por Tempo Derminado (2)
Total de participantes		25	

Elaborado pelos autores (2026).

Para efetivação da terceira etapa — análise do material empírico — realizou-se análise temática das entrevistas, adotando o critério semântico de categorização. A unidade amostral correspondeu exclusivamente às transcrições, utilizando-se as notas de campo para contextualização. As unidades de análise foram os parágrafos das respostas ao roteiro, conforme organização do material transcrito (Bardin, 2016).

O procedimento contemplou: (1) pré-análise, (2) codificação, (3) categorização e (4) inferência e interpretação (Bardin, 2016; Lima & Manini, 2016). Na pré-análise, realizou-se leitura flutuante e identificação de índices qualitativos de concordância. A categorização ocorreu de forma híbrida (Dellagnelo & Silva, 2005): partiu-se de categorias teóricas preliminares — regras, recursos, rotinas e cultura — com base em Sandfort e Moulton (2020), às quais se agregaram subcategorias emergentes das falas. Foram utilizados os códigos GRE1 para a GRE Alto Pajeú (Entrevistas E1 a E9) e “GRE2” para GRE Agreste Centro Norte (Entrevistas E1 a E10); “F1” para gestores; “F2” para professores e “F3” para outras funções (Analista Educacional; Coordenador de Polo; Educador de

Apoio); “RGR” para a categoria equivalente a regras; “REC”, para recursos; “ROT”, para rotina e “CULT”, para cultura.

A combinação entre categorias dedutivas e formação indutiva de subcategorias seguiu as orientações de Mayring (2014). A etapa de inferência e interpretação foi conduzida em diálogo com o referencial teórico, observando os princípios de sumarização, explicação e estruturação dos dados (Mayring, 2014).

Um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e um Termo de Compromisso de Divulgação dos Dados foram disponibilizados aos participantes. Conforme a Resolução CNS 510/2016, o estudo foi dispensado de registro no sistema CEP/CONEP, por abranger informações de domínio público e participantes não identificados, assegurando-se a confidencialidade das escolas envolvidas.

4. Sobre o caso: Quais as principais regras e recursos inerentes à política educacional de Pernambuco?

A política educacional de Pernambuco, estruturada a partir do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP-ME) expressa traços da gerencialização educacional como transformação da gestão (Newman & Clarke, 2012): metas, monitoramento e bonificação. Esse movimento intensifica-se com a adoção de sistemas de regras e recursos (Giddens, 2009), que impactam diretamente a atuação de docentes e gestores escolares.

O PMGP-ME foi elaborado visando ao progresso dos indicadores educacionais do estado, considerando que, em 2005, essa unidade federativa apresentava o pior IDEB no *ranking* brasileiro, para a etapa do Ensino Fundamental (5º ao 8º ano), com média de 2,4. O modelo, posteriormente replicado em outros estados, consolidou-se como nova forma de regulação do trabalho docente (Nóbrega, 2016).

Ao lançar as bases do modelo de responsabilização educacional inerente à política educacional pernambucana - Lei Nº 13.273/2007, alterada pelas Leis nº 15.362, de 2 de setembro de 2014 e nº 16.853, de 3 de abril de 2020 (Pernambuco, 2007; 2014; 2020), o PMGP-ME trouxe implicações como: a reconfiguração do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) – instrumento utilizado para avaliar o desempenho dos alunos da rede pública estadual nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática; a criação do Termo de Compromisso e Responsabilidade (TCR) – documento de pactuação de diretrizes e metas assinado entre a Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco (SEE-PE) e os diretores escolares da rede; a implantação do Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE) – plataforma integrada para acompanhamento dos indicadores educacionais do estado – e as iniciativas de premiação e reconhecimento de mérito dos profissionais da educação, como o Bônus de Desempenho Educacional (BDE) (Nóbrega, 2016; Oliveira & Silva, 2023).

Esses dispositivos passaram a estruturar de forma mais calculista as condições de decisão (Newman & Clarke, 2012) de professores e gestores escolares no processo de implementação da política. Dentre os impactos mais evidentes, nota-se o peso do novo modelo de pactuação de metas e de resultados escolares a serem alcançados e estabelecidos via TCR, cuja responsabilização passa a ser imputada à gestão escolar.

O Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), indicador de desempenho exclusivo do estado, passou a ser mensurado partir de 2008. Combina resultados do SAEPE e taxa de aprovação (fluxo escolar), sendo mensurado anualmente e de forma censitária, em metodologia semelhante ao IDEB (SEE, 2024).

Para a evolução dos indicadores educacionais, também tem sido considerada fundamental a operacionalização do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG), vinculado ao preenchimento tempestivo de dados no SIEPE e ao atingimento do Índice de Eficiência Gerencial (IEG), instituído pela Lei nº 15.973/2016 (Pernambuco, 2016). BDE e AEG configuram mecanismos de coerção e facilitação (Giddens, 2009), articulando imposição normativa e incentivos financeiros, influenciando a agência dos profissionais implementadores. Enquanto instrumentos de *resourcing* (Sandfort & Moulton, 2020), sua operacionalização mostrou-se relevante na análise empírica.

A busca por aproximação à média da OCDE evidencia como padrões de desempenho e controle de resultados (Hood, 1991) estruturam a política desde sua origem. A responsabilização de gestores, docentes e estudantes (Marcelino et al., 2019) e o estímulo à competição (Hood, 1991; Lourenço et al., 2017) manifestam-se tanto internamente quanto na comparação entre unidades federativas, conforme painéis de monitoramento (MEC, 2022; Todos pela Educação, 2020; 2023).

No campo dos recursos, destacam-se programas de assistência financeira descentralizada, como o Programa Investe Escola Pernambuco (Lei nº 17.488/2021) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15/2021 e pela Lei nº 11.947/2009 (MEC, 2021).

O SIEPE exerce papel central na publicização de resultados (Sousa, 2017), funcionando como um instrumento de reprodução da racionalidade gerencial, inclusive em períodos de transição governamental. Sob uma perspectiva consumerista (Abrucio, 2006; Silvestre, 2019), a divulgação dos indicadores incorpora usuários como “clientes”, permitindo a comparação entre escolas. Tais indicadores atuam como recursos que reforçam a lógica da gestão por resultados (Sewell, 1992).

Contudo, essa lógica de ranqueamento, associada a avaliações como SAEB e SAEPE, também produz efeitos não intencionais, como cogitações de boicote e outras práticas no nível de rua, evidenciadas pelos dados primários e detalhadas na sequência.

4.1 Como os agentes implementadores usam a discricionariedade para moldar regras e fazer uso de recursos autoritativos ou alocativos?

Neste tópico analisam-se o espaço para ação e o exercício efetivo da discricionariedade pelos profissionais de nível de rua, considerando como estes interpretam regras e quais fatores influenciam seu comportamento (Lotta e Santiago, 2017). Os dados indicam que a discricionariedade se manifesta sobretudo em decisões (Hawkins, 1992; Hupe, 2013) e em estratégias de estímulo ou desestímulo a condutas discentes, influenciando o sistema de regras e recursos da política e das próprias escolas.

As regras institucionais prescrevem ações requeridas, proibidas ou permitidas (Sandfort & Moulton, 2020). Uma prática deliberada de forma *bottom-up* foi a substituição da nota de uma unidade interna pela nota do SAEB ou SAEPE, como relatado em: “A nota do SAEB que eles tirarem da prova é substituída...” (GRE1E8FUN3RGR). Professores passaram a vincular parte da avaliação à participação nas provas externas, ajustando pesos e pontuações para garantir presença (GRE2E3FUN2RGR). A prática, inicialmente tácita, difundiu-se e foi posteriormente reconhecida e incentivada pela Secretaria, evidenciando que as regras consideradas na implementação não se restringem às regras formais (Lotta, 2019).

Outra mobilização *bottom-up* envolveu questionamentos sobre critérios de bonificação, especialmente quanto às metas diferenciadas entre escolas. Depoimentos indicam reivindicações por maior equidade na fixação de metas e reconhecimento das dificuldades estruturais, resultando em ajustes nas regras em 2023: “Porque nós discordávamos do Termo de Compromisso, da assinatura daquele termo com metas tão altas” (GRE1E1FUN1RGR). Tais movimentos revelam como o poder discricionário pode ser decisivo para adequar o sistema às condições reais (Matland, 1995; Oliveira, 2012).

Quanto aos recursos, práticas de autorização e alocação influenciam o comando sobre pessoas e meios organizacionais (Sewell, 1992; Giddens, 2009). No âmbito do *resourcing* (Sandfort & Moulton, 2020), destaca-se a busca ativa de estudantes para assegurar o percentual mínimo nas avaliações externas, inclusive com uso de transporte escolar (GRE2E2FUN2RGR; GRE2E4FUN3ROT), exemplificando mobilização de recursos alocativos para atingir metas.

Contudo, recursos autoritativos, tais como comprometimento emocional, conhecimento das regras e capacidade de persuasão, também podem sustentar estratégias de desestímulo ou boicote, especialmente em contextos de insatisfação salarial, revelando efeitos não intencionais da política: “Rolou essa conversa. Tipo, não é que vai deixar de ensinar, mas assim, eu não vou incentivar meu estudante a vir no dia prova. [...] você não precisa vir não, meu filho. Precisa não” (GRE2E2FUN2RGR).

É importante ressaltar que estratégias de facilitação – via sistema recursos – e de coerção – via sistema de regras, convergem no SIEPE, que estrutura cobranças quanto à tempestividade e fidedignidade de dados (GRE1E9FUN2REC; GRE1E2FUN2REC; GRE2E1FUN1REC). A pressão constante, inclusive associada à bonificação (“quando mexe no bolso...” – GRE2E3FUN2REC), reforça o papel do sistema como mecanismo central de monitoramento. O SIEPE pode ser compreendido como uma espécie de “meta recurso”, por viabilizar outros recursos e integrar todas as funcionalidades escolares (GRE1E3FUN3REC).

Por fim, decisões sobre uso de recursos do PDDE e do Piepe evidenciam a discricionariedade condicionada por limites legais e administrativos (Hupe, 2013). Embora as unidades executoras prevejam deliberação coletiva (Pernambuco, 2023a; SECOM, 2024), depoimentos revelam que o uso do PDDE tende a se restringir à manutenção básica, enquanto o Piepe ampliou possibilidades, ainda sob forte responsabilização e prestação de contas (GRE1E1FUN1REC; GRE2E1FUN1REC; GRE2E6FUN2REC). Assim, a discricionariedade existe, mas é modulada por constrangimentos *top-down* relativos à vinculação orçamentária, volume de recursos e responsabilização administrativa.

4.2 Em que medida essas propriedades (regras, recursos, rotinas e cultura) são facilitadoras ou restritivas à tomada de decisão, às ações dos agentes e, conseqüentemente, ao desempenho de determinadas escolas?

Atuar sob parâmetros de resultado e conhecer o cálculo das metas interfere na percepção sobre bonificações (Bonelli et al., 2019) e na agência dos burocratas de rua. Considerando sua consciência prática e discursiva (Giddens, 2009), tais parâmetros produzem estímulo, frustração ou aceitação tácita de critérios operacionais. O BDE, por exemplo, pode motivar, mas também gerar frustração quando metas não são alcançadas por uma pequena margem: “Mas quando você trabalha e você vê que é por uma coisinha de nada, que aquele valor não chega, aí vem a frustração mesmo” (GRE1E5FUN1REC).

A composição dos índices (proficiência e fluxo) influencia decisões sobre aprovação e reprovação, inclusive com adoção tácita de limites máximos de reprovação para não comprometer IDEB e IDEPE (GRE1E5FUN2REC; GRE1E8FUN3ROT). Relatos indicam aprovações estratégicas para evitar impacto negativo nos indicadores (GRE2E2FUN2RGR/REC), evidenciando limites da padronização dos dados (Dias, Mariano e Cunha, 2017) e efeitos não previstos pelos formuladores: “Por exemplo, em trabalhando em cima da meta, e a contar de aluno, da nota também, a escola pode reprovar “x” aluno, desde que não ultrapasse. Porque conta também na nota. [...] Pela própria regional não havia reprovação” (GRE1E8FUN3ROT).

Comparativamente, as diferenças entre escolas com melhor e pior desempenho relacionam-se à mobilização de recursos (Giddens, 2009; Sewell, 1992), à internalização da cultura de resultados e ao conhecimento das regras. Parte relevante dos resultados decorre de práticas de *resourcing* (Sandfort & Moulton, 2020), isto é, da aplicação estratégica de competências docentes. Escolas com melhor IDEB tendem a apresentar estratégias (autênticas) para o cumprimento de descritores estabelecidos pelo programa ao longo do processo de aprendizagem e melhor alinhamento destas estratégias entre professores e professores e gestão, enquanto escolas de pior desempenho relataram dificuldades estruturantes neste quesito; o que certamente interfere na disposição para implementação por parte desses profissionais (Thomann, Engen e Tummers, 2018).

Depoimentos evidenciam estratégias como revisão de práticas avaliativas, trabalho por níveis de aprendizagem e intervenções individualizadas (GRE1E1FUN1REC; GRE1E4FUN1ROT/REC). Em contraste, algumas escolas relataram planejamento informal e pouca articulação coletiva (GRE2E2FUN2ROT). A pressão exercida pelas GREs, sobretudo sobre escolas em “quadrantes” de baixo desempenho, intensifica cobranças e adaptações pedagógicas (GRE2E3FUN2ROT/RGR). Há também reconhecimento de limites estruturais (tempo, lacunas formativas dos alunos) que exigem ajustes contínuos (GRE2E9FUN2REC/RGR).

Além de práticas como simulados, escolas de melhor desempenho mencionaram monitoramento manual complementar ao SIEPE para intervenções tempestivas. Isso reforça que, por trás dos índices, há articulações discricionárias não captadas por IDEB ou IDEPE, conforme evidenciado em: “Aí para a gente fazer esse trabalho assim, para trabalhar por níveis [elementar, básico e desejado], você tem que conhecer cada aluno. Conhecer o resultado de cada um. Para poder intervir e fazer essa divisão” (GRE1E1FUN1REC). Nesse sentido, infere-se que as trajetórias profissionais e conhecimentos acumulados pelos implementadores (Lotta, 2010) mostram-se decisivos para inovação pedagógica e manutenção dos níveis de desempenho escolar.

Por fim, o conhecimento sobre normas (Brehm & Hamilton, 1996; Prottas, 1979) revelou-se desigual. Em escolas de pior desempenho, houve menor familiaridade com instrumentos como TCR, AEG e regimento interno (GRE2E10FUN2RGR; GRE2E8FUN1RGR; GRE2E3FUN2RGR). Mesmo entre gestores e docentes da mesma unidade, o domínio das regras mostrou-se dissonante, indicando que a apropriação normativa constitui também variável relevante para a ação e para os resultados escolares.

Considerações finais

Este estudo teve como objetivo central responder à seguinte questão: **como se configura a discricionariedade de docentes e gestores escolares na implementação da política educacional do estado de Pernambuco?** Para tanto, articulamos a literatura sobre implementação no nível de rua, a Teoria da Estruturação (Giddens, 2009) e o modelo de variáveis intermediárias de Sandfort e Moulton (2020), buscando compreender a relação de recursividade entre discricionariedade e propriedades estruturantes — regras, recursos, rotinas e cultura.

Os achados permitem afirmar que a discricionariedade da burocracia de nível de rua não constitui um elemento residual ou meramente desviativo da política, mas um componente estruturante do próprio sistema de

responsabilização educacional. Regras e recursos moldam a ação dos agentes; contudo, esses mesmos agentes reinterpretam, adaptam e, em certos casos, transformam tais propriedades estruturantes no curso da implementação. A análise evidenciou, portanto, a natureza recursiva do processo: a estrutura condiciona a ação, mas é também continuamente (re)produzida por ela.

Do ponto de vista teórico, o estudo oferece ao menos quatro contribuições relevantes ao debate sobre discricionariedade e implementação de políticas públicas educacionais. Primeiramente, contribui para **superar a dicotomia analítica entre abordagens top-down e bottom-up**, demonstrando empiricamente como mecanismos típicos da governança gerencial — metas, bonificações, monitoramento intensivo — convivem com espaços efetivos de agência na ponta do sistema. A discricionariedade não desaparece em contextos altamente regulados; ela se desloca, se reconfigura e se manifesta na modelagem das próprias regras, como evidenciado nos ajustes *bottom-up* relativos à substituição de notas por avaliações externas ou na pressão por revisão de critérios de bonificação.

Em segundo lugar, ao mobilizar a Teoria da Estruturação, o estudo aprofunda a compreensão da discricionariedade como fenômeno relacional e contextual. A agência dos implementadores emerge do conhecimento sobre normas, da capacidade de mobilizar recursos autoritativos e alocativos e da incorporação de esquemas culturais compartilhados. Assim, a discricionariedade é analisada não como atributo individual isolado, mas como prática situada, dependente de condições históricas e organizacionais específicas.

Em terceiro lugar, a incorporação do modelo de Sandfort e Moulton (2020) permitiu operacionalizar empiricamente as propriedades estruturantes (regras, recursos, rotinas e cultura) como variáveis intermediárias entre macroestruturas e ação individual. Essa articulação contribui para o avanço metodológico na área, ao oferecer uma lente analítica capaz de captar nuances frequentemente invisibilizadas por avaliações exclusivamente quantitativas de desempenho.

Por fim, o estudo evidencia que os indicadores educacionais (IDEB, IDEPE) capturam resultados agregados, mas não revelam os processos discricionários subjacentes que os tornam possíveis — ou que os distorcem. Ao iluminar práticas como ajustes estratégicos de fluxo, alinhamentos pedagógicos baseados em descritores e uso intensivo de monitoramento interno, a pesquisa demonstra que a análise qualitativa da discricionariedade é indispensável para compreensão mais profunda da eficácia (ou dos limites) da política.

No plano prático, os resultados oferecem implicações relevantes para o desenho e a gestão de políticas públicas educacionais. Primeiramente, indicam que **políticas de responsabilização baseadas exclusivamente em metas e incentivos financeiros podem produzir efeitos não intencionais**, como estratégias defensivas, aprovações estratégicas ou tensões internas nas escolas. Isso não invalida o modelo, mas sugere a necessidade de calibragem mais sensível às condições reais de cada unidade.

Em segundo lugar, o estudo evidencia que a apropriação das regras pelos profissionais é desigual. Escolas com melhor desempenho demonstraram maior domínio dos instrumentos normativos (TCR, AEG, regimento), além de maior capacidade de mobilização coletiva. Isso sugere que a **formação continuada e a transparência normativa** são componentes estratégicos para reduzir assimetrias internas e fortalecer a implementação.

Em terceiro lugar, os achados indicam que a qualidade do desempenho está fortemente associada à capacidade de *resourcing* — isto é, à mobilização criativa e coordenada de recursos humanos, pedagógicos e organizacionais. Políticas públicas que desejem sustentar bons resultados devem, portanto, investir não apenas em mecanismos de controle, mas também em **fortalecimento das capacidades institucionais locais**, incentivando planejamento coletivo, monitoramento pedagógico formativo e compartilhamento de boas práticas.

Adicionalmente, a análise sugere que sistemas como o SIEPE, embora funcionem como “meta recursos” essenciais à governança, precisam equilibrar controle e suporte, evitando que a lógica de monitoramento se converta exclusivamente em mecanismo de pressão.

Ao retomar o objetivo inicial — compreender como se configura a discricionariedade na implementação da política educacional pernambucana — conclui-se que ela se manifesta tanto como mecanismo de adaptação criativa quanto como resposta estratégica a incentivos e constrangimentos estruturais. Longe de representar mero desvio, a discricionariedade é constitutiva da implementação e decisiva para seus resultados.

As trajetórias profissionais, o capital formativo e o conhecimento normativo dos implementadores configuram recursos autoritativos centrais, capazes de potencializar inovação pedagógica e alinhamento organizacional. Por outro lado, lacunas de conhecimento e limitações estruturais podem restringir tais capacidades, impactando negativamente o desempenho.

Este estudo reafirma, portanto, que compreender a implementação de políticas públicas educacionais exige ir além dos indicadores formais e acessar as práticas, interpretações e decisões que ocorrem no cotidiano das escolas.

A análise da discricionariedade da burocracia de nível de rua revela dimensões qualitativas fundamentais para o aprimoramento de modelos de *accountability* gerencial na educação.

Quanto às limitações, reconhece-se a complexidade de analisar política estadual atravessada por múltiplos programas e alterações normativas, além do volume expressivo de dados documentais e empíricos. Ainda assim, o *corpus* analisado oferece base consistente para reflexões aprofundadas.

Como agenda futura, sugere-se o adensamento de pesquisas sobre a relação entre *accountability* gerencial, avaliação educacional e discricionariedade administrativa, bem como investigações comparativas entre estados e redes de ensino. Há amplo campo empírico a explorar no estudo das práticas discricionárias da burocracia de rua e seus efeitos na efetividade das políticas públicas.

Em síntese, ao evidenciar a recursividade entre estrutura e agência na implementação educacional, este estudo contribui para o debate contemporâneo em Administração Pública, reafirmando que políticas públicas não são apenas desenhadas — elas são continuamente (re)construídas no cotidiano da ação.

Agradecimentos

Agradecemos à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE) pelo financiamento em fase de concepção do projeto de pesquisa do qual este texto é fruto, bem como à Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), pelo suporte técnico à transcrição das entrevistas.

Referências

- Abrucio, F. L. (2006). Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In C. B. Pereira & P. K. Spink (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV.
- Ball, S. J. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 35(126), 539–564. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002>.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil.
- Barzelay, M. & Gallego, R. (2006). From “new institutionalism” to “institutional processualism”: advancing knowledge about public management policy change. *Governance*, 19(4), 531–57. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2006.00339.x>.
- Brehm, J. & Gates, S. (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. Michigan: University of Michigan Press.
- Brehm, J. & Hamilton, J. T. (1996). Noncompliance in environmental reporting: Are violators ignorant, or evasive, of the law? *American Journal of Political Science*, 40(2), 444–477. <https://doi.org/10.2307/2111632>.
- Blau, P. M. (1963). *The Dynamics of Bureaucracy*. 2nd ed. University of Chicago Press.
- Bonelli, F., Fernandes, A. S. A., Coêlho, D. B., & Palmeira, J. S. (2019). A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: Uma proposta de análise expandida. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(esp), 800–816. <https://doi.org/10.1590/1679-395177561>.
- Brodtkin, E. Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *The Social Service Review*, 71(1), 1–33. <https://www.jstor.org/stable/30012604>.
- Carson, E., Chung, D. & Evans, T. (2015) Complexities of discretion in social services in the third sector. *European Journal of Social Work*, 18(2), 167–184. <https://doi.org/10.1080/13691457.2014.888049>.

- Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures* (UNU-MERIT Working Paper Series). Institutions and Economic Growth (IPD WP13, Working Paper n. 53). <http://collections.unu.edu/view/UNU:40>.
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Artmed.
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. Louisiana State University Press.
- Dellagnelo, E. H. L. & Silva, R. C. (2005). Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In M. M. F. Vieira & D. M. Zouain (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática*. FGV, 97-118.
- Deleon, P. & Deleon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? an alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467-492. <http://www.jstor.org/stable/3525857>.
- Dias, B. F. B.; Mariano, S. R. H. & Cunha, R. M. (2017). Educação básica na América Latina: uma análise dos últimos dez anos a partir dos dados do programa internacional de avaliação de estudantes (PISA). *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 11(4), 1-26. <https://doi.org/10.12712/rpca.v11i4.11321>.
- Di Pietro, M. S. Z. (2006). *Direito administrativo* (19ª ed.). Atlas.
- Domingues, J. M. (2001). Estruturismo e estruturação: Bourdieu e Giddens. In J. M. Domingues. *Teorias Sociológicas no século XX*. Civilização Brasileira, 55-69.
- Feldman, M. (2004). Resources in emerging structures and processes of change. *Organization Science*, 15(3), 295-309. <https://doi.org/10.1287/orsc.1040.0073>.
- Flick, U. (2013). *Introdução à Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes*. Pensa.
- Gasparini, D. (2009). *Direito Administrativo*. 14ª Ed. Saraiva.
- Germano, B. N. (2015). *Avaliação de impacto da política de gestão por resultados do Pacto pela Educação do governo do estado de Pernambuco*. 121f. (Tese de Doutorado em Economia, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco).
- Giddens, A. [1984] (1989). *A constituição da sociedade*. 2. ed. Martins Fontes.
- Giddens, A. (2009). *A constituição da sociedade*. 3. ed. Martins Fontes.
- Goggin, M. L.; Bowman, A.; Lester, J. P. & O'toole, L. J. J. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Scott, Foresman/Little, Brown.
- Godoy, A. S. (2010). Estudo de caso qualitativo. In A. B. Silva, C. K. Godoi & R. Bandeira-De-Mello (Organizadores). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. 2.ed. Saraiva.
- Guimarães, T. C. A., Bernado, E. S. & Borde, A. M. (2022). A Burocracia de Nível de Rua na Discricionariedade Docente. *Educação & Realidade*, 47. <https://doi.org/10.1590/2175-6236110669vs01>.
- Hawkins, K. O. (1992). Preface. In K.O. Hawkins (ed.), *The Uses of Discretion*. Clarendon Press, v-viii.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *DMS-Der Moderne Staat*, 2, 425-440: <https://budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/15317>.
- Lima, J. L. O. & Manini, M. P. (2017). Metodologia para Análise de Conteúdo Qualitativa integrada à técnica de mapas mentais com o uso dos softwares Nvivo e FreeMind. *Informação & Informação*, 21(3), 63-100.
<https://doi.org/10.5433/1981-8920.2016v21n3p63>.
- Lima, L. & D'ascenzi, L. (2019). Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In G. LOTTA. *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Enap, 127-152.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucrats*. Russel Sage.
- Lipsky, M. (2019). *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Enap.
- Lotta, G. S. (2010). *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*. 295 f. (Tese de Doutorado em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo).
- Lotta, G. S. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In G. S. Lotta. *Teorias e análises sobre a implementação de políticas públicas*. Enap, 11-38.
- Lotta, G., Nunes, A. C.; Cavalcante, S., Damiani, D. & Bonat, J. (2018). For a Brazilian agenda of policy implementation studies. *Revista do Serviço Público (Online)*, 69(4), 779-810.
<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5329>.
- Lotta, G. S. & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB*, 83, 21-41.
<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>.
- Lourenço, R. L., Nascimento, J. C. H. B., Sauerbronn, F. F. & Da Silva Macedo, M. A. (2017). Determinantes sociais e pedagógicos das notas do IDEB. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 11(4), 27-43. <https://doi.org/10.12712/rpca.v11i4.11322>.
- Marcelino, F. T., Santos, S. R., Azevedo, M. A. & Silva, L. L. S. (2019). Estado-avaliador e a reforma do Ensino Médio no Brasil: influências e confluências. *Rev. Serv. Público, Brasília*, 70(1), 103-124.
<https://doi.org/10.21874/rsp.v70i1.1805>.
- March, J. M. & Zhou, X. (2000). *The dynamics of rules. Change in written organizational codes*. Stanford Univ. Press.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>.
- Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution*. Austria, Klagenfurt.

- Maroy, C. & Demailly, L. (2004). Les régulations intermédiaires des systèmes éducatifs en Europe quelles convergences? *Recherches Sociologiques*, 35(2), 5-24.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358. <http://www.jstor.org/stable/3525647>.
- Maynard-Moody, S., Portillo, S. (2010). Street-level bureaucracy theory. In R. Durant (Ed.). *Oxford handbook of american bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press. 252-277.
- Meirelles, H. L. (2005). *Direito administrativo brasileiro* (30ª ed.). Malheiros.
- Ministério da Educação. (2022). *Nota informativa do IDEB 2021*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).
https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2021/nota_informativa_ideb_2021.pdf
- Ministério da Educação. (2021). *Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021: Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Diário Oficial da União.
- Morais, M. L. B. (2019). *Produção de conhecimento sobre accountability educacional: Um estudo a partir de teses brasileiras (1987–2016)* (Dissertação de Mestrado, Universidade do Oeste de Santa Catarina).
- Morrill, C. (2008). Culture and organizational theory. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 619(1), 15–40. <https://doi.org/10.1177/0002716208320241>
- Moynihan, D. P. (2018). A great schism approaching? Towards a micro and macro public administration. *Journal of Behavioral Public Administration*, 1(1), 1–8. <https://doi.org/10.30636/jbpa.11.15>
- Newman, J., & Clarke, J. (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade*, 37(2), 353–381.
http://www.ufrgs.br/edu_realidade
- Nóbrega, S. A. (2016). *Programa de modernização da gestão pública – metas para a educação: Mudanças no trabalho docente e valorização profissional na rede estadual de Pernambuco* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco).
- O'Dwyer, G., & Mattos, R. A. (2010). Teoria da estruturação de Giddens e os estudos de práticas avaliativas. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 20(2), 609–623. <https://doi.org/10.1590/S0103-73312010000200015>
- Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: Executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551–1573. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>
- Oliveira, B. R., & Peixoto, M. C. L. (2021). Street-level bureaucracy and public policies: Analyzing educational policy implementation from the perspective of schools and teachers. *Educação em Revista*, 37. <https://doi.org/10.1590/0102-4698219212>
- Oliveira, J. M., & Silva, A. F. (2023). A reforma gerencial da educação pernambucana (2007–2018): Princípios, políticas e mudanças nas finalidades da educação. *Revista Espaço do Currículo*, 16(2), 1–14. <https://doi.org/10.15687/rec.v16i2.62750>
- Pernambuco. (2007). *Lei nº 13.273, de 5 de julho de 2007: Estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco.

- Pernambuco. (2014). *Lei nº 15.362, de 2 de setembro de 2014: Introduz alterações na Lei nº 13.273, de 5 de julho de 2007 – Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco.
- Pernambuco. (2016). *Lei nº 15.973, de 23 de dezembro de 2016: Institui o adicional de eficiência gerencial (AEG) no âmbito da rede estadual de educação e altera a legislação pertinente*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco.
- Pernambuco. (2020). *Lei nº 16.853, de 3 de abril de 2020: Modifica a Lei nº 13.273, de 5 de julho de 2007, que estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco.
- Pernambuco. (2021). *Lei nº 17.488, de 25 de novembro de 2021: Institui o Programa Investe Escola Pernambuco*. Diário Oficial do Estado de Pernambuco.
- Pernambuco. (2023a, dezembro 29). Governo de Pernambuco libera mais de R\$ 100 milhões do Investe Escola para preparação do ano letivo 2024. <https://www.pe.gov.br/noticias/educacao/2023/12/29/governo-de-pernambuco-libera-mais-de-r-100-milhoes-do-investe-escola-para-preparacao-do-ano-letivo-2024/>
- Pernambuco. (2023b). *Lei nº 18.426, de 22 de dezembro de 2023: Plano plurianual do Estado de Pernambuco 2024–2027*. <https://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/PPPA-2024-2027.pdf>
- Polsky, A. J. (1993). *The rise of the therapeutic state*. Princeton University Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Prottas, J. M. (1979). *People processing: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington Books.
- Riveira, C. (2022, setembro 16). Como ler os resultados do IDEB — e o que fica da educação no Brasil pós-pandemia. *Exame*. <https://exame.com/brasil/como-ler-ideb-2022-e-o-que-fica-da-educacao-pos-pandemia/>
- Robichau, R. W., & Lynn, L. E. (2009). The implementation of public policy: Still the missing link. *Policy Studies Journal*, 37(1), 21–36. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00293.x>
- Sandfort, J. R., & Moulton, S. (2020). Replication or innovation? Structuration in policy implementation. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(2), 141–154. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz029>
- Schneider, M. P. (2019). Dispositivos de accountability na reforma da educação básica brasileira: Tendências em curso. *Revista Diálogo Educacional*, 19(60), 469–493. <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/24433>
- Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco. (2024). *IDEPE: Índice de desenvolvimento da educação de Pernambuco*. <https://portal.educacao.pe.gov.br/idepe/>
- Secretaria de Comunicação Social. (2024, março 1). *Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)*. <https://www.gov.br/secom/pt-br/acesso-a-informacao/comunicabr/lista-dos-programas/programa-dinheiro-direto-na-escola-pdde>
- Silvestre, H. C. (2019). Os modelos para a prestação de serviços públicos. In H. C. Silvestre, *A (nova) governança pública* (pp. 13–44). Enap.



ARTIGO

- Sousa, J. R. F. (2017). *Pacto pela Educação de Pernambuco: inovação, estratégia e desenvolvimento*. 121 f. (Dissertação de Mestrado em Administração, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco).
- Sousa, J. R. F. (2025). *Implementação de políticas públicas em Educação: uma análise da discricionariedade de docentes e diretores escolares em Pernambuco*. 180 f. (Tese de Doutorado em Administração, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco).
- Stake, R. E. (2000). Case studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The handbook of qualitative research* (pp. 435–454). Sage.
- Sewell, W. H., Jr. (1992). A theory of structure: Duality, agency, and transformation. *American Journal of Sociology*, 98(1), 1–29. <http://www.jstor.org/stable/2781191>
- Tenente, L. (2022, setembro 16). IDEB 2021, índice que mede a qualidade da educação brasileira, varia pouco em relação a 2019, mas dados são “enganosos”. *GI*.
<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/09/16/resultados-do-ideb-2021-indice-que-mede-a-qualidade-da-educacao-brasileira.ghtml>
- Thomann, E., Van Engen, N., & Tummers, L. (2018). The necessity of discretion: A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583–601.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>
- Todos Pela Educação. (2020). *IDEB 2019: A qualidade da educação básica – Pernambuco*.
<https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/567.pdf>
- Todos Pela Educação. (2023). *Panorama da educação básica: Estados – Pernambuco*.
<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/01/panorama-pernambuco-2023.pdf>
- Weber, K., & Dacin, M. T. (2011). The cultural construction of organizational life: Introduction to the special issue. *Organization Science*, 22(2), 287–298.
<https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0632>
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (5ª ed.; C. M. Herrera, Trad.). Bookman.