

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Flora De Paula Gonçalves Holanda Maia

**REALIZAÇÃO DO ENEM POR ALUNOS DE ESCOLAS PÚBLICAS:
um estudo sobre burocracia implementadora em escolas estaduais de Belo
Horizonte**

Belo Horizonte

2019

Flora De Paula Gonçalves Holanda Maia

**REALIZAÇÃO DO ENEM POR ALUNOS DE ESCOLAS PÚBLICAS:
um estudo sobre burocracia implementadora em escolas estaduais de Belo
Horizonte**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Colegiado de
Coordenação Didática do Curso de
Gestão Pública da Universidade Federal
de Minas Gerais como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em
Gestão Pública.

Orientador(a): Prof.º Dr. José Geraldo
Leandro

Belo Horizonte

2019

FLORA DE PAULA GONÇALVES HOLANDA MAIA

Realização do ENEM por alunos de escolas públicas: um estudo sobre burocracia
implementadora em escolas estaduais de Belo Horizonte

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Colegiado de Coordenação Didática do Curso de
Gestão Pública da Universidade Federal de Minas
Gerais como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Gestão Pública.

Prof.º Dr. José Geraldo Leandro – Departamento de Ciência Política/ UFMG (Orientador)

Prof.º Eduardo Moreira da Silva - Departamento de Ciência Política/ UFMG (Banca
Examinadora)

Prof.^a Ísis Arantes Maciel de Souza - Departamento de Educação e Ciências
Humanas/UEMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 03 de julho de 2019.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à vida por trazer o encanto da possibilidade de ser uma agente da melhora do mundo, encanto que foi o principal motivo da escolha pelo curso de Gestão Pública.

Agradeço mais uma vez à vida por nos mostrar nossos limites e as condições para a realização dos nossos sonhos, o que me fez entender que ser uma agente da melhora da qualidade de vida das pessoas pode ser bem mais complexo do que eu pensava que era quando eu escolhi este curso de graduação.

Aos amigos que encontrei ao longo da graduação, por compartilharem das angústias, mas principalmente das esperanças de poder servir à qualidade de vida das pessoas através das ferramentas teóricas e práticas aprendidas nesses anos. Gabriel, Victor, Mariana, Maria Clara, Lídia, Tiago, André e tantos outros.

Aos amigos que encontrei nesta cidade de Belo Horizonte, Thais, Clara, Luara, Helena, Luisa, Matheus, Luis Eduardo e Arthur, que compartilharam moradia e trouxeram leveza e firmeza para o sustento da vida longe da família.

Aos professores e às professoras que, com dedicação, ensinaram o que um dia aprenderam, em especial aos professores Leonardo Avritzer, Ana Paula Karruz, Sibelle Diniz, Geralda Luiza, Telma Menicucci, Marcia Soares, que, por um motivo ou outro são muito importantes na trajetória do curso.

Ao professor orientador do presente trabalho, José Geraldo, que acatou com coragem e positividade a parceria estabelecida entre nós. Com certeza o resultado deste TCC também é seu.

Ao Thiago, que com generosidade e carinho é companheiro na vida, que tem estado lado a lado apoiando e acreditando no meu desenvolvimento.

Aos meus pais, Maria Auxiliadora e Mauricio, e ao meu irmão, Miguel, que são a fortaleza mais certa que há.

Minha sincera gratidão.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a atuação de professores de ensino médio, enquanto burocratas de nível de rua, em duas escolas da rede pública estadual de Minas Gerais, na cidade de Belo Horizonte. O objetivo foi observar se há diferentes estilos de atuação dos professores, em turmas do último ano do Ensino Médio e diferentes maneiras de lidar com o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) na relação com os alunos, bem como verificar se há comandos da Secretaria de Educação de Minas Gerais e das gestões escolares neste sentido. Os burocratas de nível de rua são caracterizados como agentes que exercem ações discricionárias, podendo produzir diferentes efeitos na entrega do serviço público que executa. Metodologicamente, foram escolhidas duas escolas estaduais a partir do uso de indicadores socioeconômicos e com altas taxas de participação dos alunos no Exame Nacional do Ensino Médio; além disso, coletamos informações a partir: (i) de observações das aulas dos professores de Matemática e de Português das escolas selecionadas, e (ii) de entrevistas com servidores da Secretaria de Educação do Governo do Estado de Minas Gerais e com atores das gestões escolares. Verificou-se a ausência de normatizações advindas das gestões escolares e da secretaria sobre a atuação dos professores em relação ao ENEM; e que os professores apresentam diferentes estilos de atuação.

Palavras-chave: Professores, Ensino Médio, ENEM, Burocracia de nível de rua, Discricionariedade.

ABSTRACT

This research has as object of study the performance of high school teachers, as street level bureaucrats, in two schools of the state public network of Minas Gerais, in the city of Belo Horizonte. The objective was to observe if there are different styles of performance of teachers, in high school classes and different ways of dealing with the National High School Examination (ENEM) in the relationship with the students, as well as verify if there are commands from the Secretariat of Education of Minas Gerais and school management in this sense. Street-level bureaucrats are characterized as agents that exercise discretionary actions and can produce different effects on the delivery of the public service they perform. Methodologically, two state schools were chosen based on the use of socioeconomic indicators and with high participation rates of students in the National High School Exam; In addition, we collected information from: (i) observations of the Mathematics and Portuguese teachers' classes of the selected schools, and (ii) interviews with officials of the Education Department of the Government of the State of Minas Gerais and with management actors schools. The absence of norms from school management and the secretariat on the performance of teachers in relation to the ENEM was verified; and that teachers present different styles of performance.

Keywords: Teachers, High School, ENEM, Street level bureaucracy, Discretionary.

RESUMEN

Esta investigación tiene como objeto de estudio la actuación de profesores de enseñanza media, como burócratas de nivel de calle, en dos escuelas de la red pública estatal de Minas Gerais, en la ciudad de Belo Horizonte. El objetivo fue observar si hay diferentes estilos de actuación de los profesores, en las clases del último año de la Enseñanza Media y diferentes maneras de lidiar con el Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM) en la relación con los alumnos, así como verificar si hay comandos de la Secretaría de Educación de Minas Gerais y de las gestiones escolares en este sentido. Los burócratas de nivel de calle se caracterizan como agentes que ejercen acciones discrecionales, pudiendo producir diferentes efectos en la entrega del servicio público que ejecuta. Metodológicamente, se eligieron dos escuelas estatales a partir del uso de indicadores socioeconómicos y con altas tasas de participación de los alumnos en el Examen Nacional de la Enseñanza Media; Además, recopilamos información de: (i) las observaciones de las clases de los profesores de matemáticas y portugués de las escuelas seleccionadas, y (ii) entrevistas con los servidores del Departamento de Educación del Estado de Minas Gerais y actores en los esfuerzos escuela. Se verificó la ausencia de normatizaciones provenientes de las gestiones escolares y de la secretaría sobre la actuación de los profesores en relación al ENEM; y que los profesores presentan diferentes estilos de actuación.

Palabras clave: Profesores, Enseñanza Media, ENEM, Burocracia del nivel de calle, Discriminación

LISTA DE SIGLAS

ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação
EM	Ensino Médio
ES	Ensino Superior
SEE-MG	Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
IES	Instituições de Educação Superior
Sisu	Sistema de Seleção unificada
SESu	Secretaria de Educação Superior
Inse	Índice de nível Socioeconômico das Escolas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de inscritos, participantes e taxas de abstenção no ENEM por tipo de instituição escolar frequentada no Ensino Médio - Brasil - 2011-2012

Tabela 2- Histórico de participação dos alunos no ENEM por escola

Tabela 3 - Categorização das ações discricionárias dos professores

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Candidatos inscritos no Sisu - 2010-2014

Gráfico 2 - Vagas ofertadas através do Sisu - 2010-2014

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEBATE TEÓRICO E ALGUNS DOS CONCEITOS CENTRAIS.....	14
1.1 Percursos Teóricos.....	15
1.2 Burocracia De Nível De Rua	17
1.3 Discrecionarietàade: distintos achados empíricos e diferentes perspectivas de compreensão.....	21
2. ENEM: O PRINCIPAL MECANISMO DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO PAÍS E A ADESÃO DOS ALUNOS DE ESCOLA PÚBLICA AO EXAME	25
2.1. Desigualdade de acesso ao Ensino Superior Brasileiro	25
2.2. O ENEM como mecanismo de democratização de acesso ao Ensino Superior Brasileiro.....	27
2.3. Professores como burocratas de nível de rua: a perspectiva de análise.....	30
3. A PESQUISA EM CAMPO	33
3.1. Metodologia	33
3.2. Resultados de Pesquisa	35
4. CONCLUSÃO.....	48
ANEXOS	51
ANEXO A - Termo de Autorização de Pesquisa pela SEE-MG.....	51
ANEXO B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Observações.....	52
ANEXO C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Entrevistas.....	53
ANEXO D - Roteiro de entrevista semiestruturada com os funcionários da SEE-MG .	54
ANEXO E - Roteiro de entrevista semiestruturada com os gestores escolares.....	55
ANEXO F - Lista dos Entrevistados	56
BIBLIOGRAFIA	58

INTRODUÇÃO

O presente trabalho está abrangido no tema de implementação de políticas públicas, adotando uma perspectiva menos ingênua dessa etapa em relação à autonomia dos seus atores. Enxergou-se aqui tal etapa do processo de produção das políticas públicas como um momento em que acontece, inclusive, tomada de decisão sobre as políticas (MELO e SILVA, 2000), o que seria impensável na perspectiva clássica de implementação. Este tipo de abordagem nos permitiu considerar a agência dos atores implementadores e a possibilidade de exercício da discricionariedade pelos mesmos. O trabalho buscou aprofundar-se na teoria e nos aspectos empíricos relacionados a um dos tipos desses atores que implementam, a burocracia de nível da rua.

Este tema tem sido cada vez mais trabalhado no Brasil, mas foi intensamente desenvolvido nos Estados Unidos, principalmente por Lipsky (1980). A teoria fala que os burocratas de nível de rua são caracterizados pela entrega de serviços públicos aos cidadãos numa relação de interação direta entre essas duas partes. Além disso, essa categoria da burocracia age não só movida pelas normativas da política pública, mas também pelos seus próprios valores, pelos valores de outros atores envolvidos e por restrições, proibições e procedimentos colocados sobre ela (LOTTA, 2012). Alguns exemplos de burocratas de nível de rua são os professores, os policiais e os agentes comunitários de saúde.

A pesquisa teve-se a observar os professores enquanto burocratas de nível de rua e, para isso, colocou-se o foco em professores em duas escolas da rede estadual de ensino médio de Minas Gerais. O recorte da pesquisa pode ser justificado: i) pela intenção de explorar os possíveis efeitos que diferentes estilos de atuação dos professores podem ter na entrega do serviço de educação pública e; ii) por considerar que o Exame Nacional do Ensino Médio é uma política de democratização do acesso ao Ensino Superior no Brasil, onde a desigualdade de acesso ainda é uma realidade. Sendo assim, perguntamo-nos se professores da rede estadual de ensino médio, enquanto burocratas de nível de rua, exercem diferentes formas de atuação em sala de aula e se tais formas de atuação são afetadas por orientações da SEE-MG e da direção escolar no que diz respeito ao ENEM.

De acordo com estudos recentes desenvolvidos no Brasil, por causa do espaço para a discricionariedade e outros atributos da categoria de burocratas de nível de rua, estes atores podem desenvolver diferentes estilos de implementação mesmo estando sob comandos e normativas iguais (LOTTA, 2008; PIRES, 2009). Portanto, estabeleceu-se a hipótese de que os professores apresentariam diferentes atuações em sala de aula e seriam diferentemente inclinados ao ENEM; e que fatores externos à sala de aula influenciam a atuação dos professores que também está condicionada pelos comandos e pela legitimação advindos da ordem hierárquica, como a direção escolar e a Secretaria de Educação do Estado (LIPSKY, 2010 *apud* LOTTA e SANTIAGO, 2017).

O trabalho justifica-se ainda pela pretensão de contribuir para a compreensão da realidade de implementação de políticas educacionais nas escolas públicas e de para buscar caminhos de aprimorar a democratização do acesso ao Ensino Superior público no país.

Objetivou-se, portanto, forjar um estudo exploratório a respeito dos estilos de atuação dos professores e diferentes maneiras de lidar com o ENEM dentro da escola diante dos alunos. Para isso, o desenho de pesquisa utilizou observação das aulas para o terceiro ano dos professores de matemática e português de duas escolas de ensino médio, em Belo Horizonte, além de entrevistas com os gestores escolares de ambas as escolas e entrevistas com funcionários da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. A sociologia da educação tem sólidos estudos sobre o efeito do professor na aprendizagem dos alunos, mas o que se observa aqui é diferente disso, apesar de haver convergências teóricas explicativas. Não se quer saber sobre aprendizagem e sim sobre a inscrição e presença do aluno no Exame. Quer se observar a influência que o professor pode ter na decisão do aluno de escola pública em participar do ENEM.

Alguns resultados observados foram que nem a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, nem as direções escolares normatizam a atuação dos professores quanto ao direcionamento para o ENEM, produzindo espaço para a atuação discricionária dos professores; e que para as duas escolas observadas, com históricos de altas taxas de participação de seus alunos no ENEM, há atuações discricionárias e variadas dos professores no sentido de favorecer a participação dos alunos no exame.

O trabalho está organizado em três capítulos e uma conclusão. O primeiro dos capítulos busca revisar brevemente o percurso teórico sobre a implementação de políticas públicas, abordamos os primeiros estudos, algumas críticas a eles e as pesquisas que permitem o desenvolvimento da teoria sobre a burocracia de nível de rua. Ainda neste capítulo discorre-se sobre a teoria de burocracia de nível de rua e uma das suas características centrais, a discricionariedade. No segundo capítulo situa-se a discussão do contexto educacional brasileiro das últimas décadas, abordando a desigualdade de acesso ao Ensino Superior e as políticas públicas que foram implementadas com o objetivo de responder às questões e dilemas existentes em tal seara. Ainda no segundo capítulo, aplica-se a teoria sobre burocracia de nível de rua à realidade dos professores de escolas públicas. O terceiro capítulo é dedicado à explicação do desenho de pesquisa e das ferramentas metodológicas utilizadas, além da apresentação dos resultados da pesquisa. Por fim, há uma seção de conclusões, na qual são feitos alguns apontamentos sobre as informações empíricas de forma articulada com a literatura e levantadas outras questões de pesquisas e indagações que surgiram no processo de produção do trabalho.

1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEBATE TEÓRICO E ALGUNS DOS CONCEITOS CENTRAIS

O presente trabalho desenvolve-se a partir da produção acadêmica sobre implementação de políticas públicas. Neste sentido, o objetivo deste capítulo é discorrer sobre a trajetória desta área de estudo, suas principais visões analíticas, bem como as críticas existentes a cada uma delas e, especificamente, sobre um dos enfoques que se pode dar aos atores implementadores, a saber: o enfoque da burocracia de nível de rua. Esse capítulo faz-se importante para solidificar nosso ponto de partida teórico a fim de adentrar discussões e análises mais detalhadas posteriormente.

A implementação já foi muitas vezes definida pelo termo “elo perdido” (RUA, 1998) e a intensificação dessa área de estudo data da década de 70, nos Estados Unidos, quando o país realizava tentativas de implementar políticas públicas nacionais e o intuito era entender o que há entre a formulação e os resultados de uma política (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Com a observação de que havia heterogeneidade nos resultados da política nacional nas diferentes localidades do país, surgiu a necessidade de entender o fenômeno. Em uma primeira perspectiva, de característica mais simplista, pensou-se que os formuladores tinham informação plena sobre o fenômeno social alvo de intervenção, entretanto, estudos empíricos constataram que o que ocorria na prática era diferente e necessitava de uma adequação teórica para ser compreendido.

Uma caracterização menos ingênua da fase de implementação a definiu como um momento do processo de produção das políticas em que as ambiguidades nos seus objetivos, os recursos limitados, as informações insuficientes, entre outros tipos de obstáculos se tornam evidentes. Desta forma, enxergou-se a implementação como uma etapa autônoma, não só como execução da formulação sem espaço para criação dos agentes implementadores, ou seja, um processo em que decisões são tomadas e se faz a política em continuidade incremental à etapa de formulação da ação governamental (MELO e SILVA, 2000). Portanto, a perspectiva é de que a implementação pode ser considerada uma etapa tão importante quanto a formulação e, como veremos, trata-se de um momento em que as tomadas de decisão pelos burocratas de nível de rua e a interação entre eles e os usuários das políticas tende a ser um aspecto fundamental (MELO e SILVA, 2000; LOTTA, 2008). Ao final do capítulo trataremos do enfoque

sobre os burocratas de nível de rua e de como é possível enxergar a discricionariedade notadamente exercida por este segmento no exercício da implementação. Contudo, antes disso, abordamos de maneira mais detida, na próxima seção, alguns dos aspectos centrais do debate teórico sobre o processo de implementação das políticas públicas.

1.1 Percursos Teóricos

De início, cabe salientar que, de acordo com Lima e D'Ascenzi (2013), tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, o campo de estudos sobre implementação é historicamente marcado por dois enfoques analíticos, a abordagem *top-down*, cujo foco explicativo para o sucesso ou fracasso da implementação está na etapa de formulação, como um fator de influência decisiva sobre a implementação; e a *bottom-up*, cuja variável explicativa com mais peso é a burocracia responsável pela implementação, o que demanda dos gestores em altos cargos de mando a utilização de mecanismos que incentivem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente aos objetivos da política (LIMA e D'ASCENZI, 2013). Atualmente, contudo, a literatura tem chamado atenção ao fato de haver uma falsa dicotomia entre essas duas visões analítico-práticas do processo de colocar as políticas desenhadas em funcionamento. O argumento atualizado, contudo, é de que, na prática, durante o processo de implementação acontecem dinâmicas alinhadas às duas percepções, algumas com maior concentração de aspectos *top-down* e outras com maior ênfase nas características *bottom-up*.

Para Melo e Silva (2000), esta etapa do processo de produção das políticas deve ser entendida como um jogo político onde há uma rede de agentes diversos envolvidos, no qual há barganhas, divergências e incertezas quanto aos objetivos da política formulada. Além disso, esses agentes não dispõem de todos os recursos racionais, financeiros e pessoais que seriam necessários para a implementação idealizada inicialmente. Na prática, o que se sabe sobre o problema social tratado pela política pública a ser implementada geralmente é insuficiente (MELO e SILVA, 2000).

Um outro modo de sistematizar a trajetória de estudos em implementação é o de Winter (2010), que trabalha com as três gerações do estudo de implementação. De acordo com o autor, a primeira delas é caracterizada por estudos exploratórios e contam com obras como a de Pressman e Wildavsky (1973), que lida com a complexidade da ação

conjunta na implementação, a de Bardach (1977) que trata a implementação como uma continuação do jogo político, e a de Hargrove (1975), que denomina a implementação como “elo perdido” (WINTER, 2010). Esta última até hoje é bastante citada em função do termo utilizado para denominar a implementação, mesmo que seja com o objetivo de criticá-la ou de mencionar a ingenuidade da época quanto à etapa de política pública em questão.

A primeira geração acabou sugerindo uma visão pessimista da etapa de implementação, diferentemente da segunda que começou a engendrar sistemas analíticos para entender este processo. A segunda geração, oferece sistemas analíticos e abrange trabalhos como o de Mazmanian e Sabatier (1981), que analisa a implementação sob a perspectiva *top-down* e também é nela que a perspectiva *bottom-up* vem à tona (WINTER, 2010). Elmore (1996) diz que o maior defeito do desenho prospectivo, referindo-se à *top-down*, “*é o suposto implícito e inquestionado de que os formuladores das políticas controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação*” (ELMORE, 1996, p. 254). Incluídos na mesma perspectiva, Hull e Hjern (1987) estudaram a estrutura de implementação informal ao analisar o desemprego entre os jovens e quais são os atores envolvidos. E então, na terceira geração, Goggin (1986) colocou a demanda de pesquisas sobre implementação com estudos de caso comparativos e planos de pesquisa estatística e, assim, aconteceram estudos com testes empíricos sistemáticos e formais (WINTER, 2010).

No Brasil, o estudo e a análise de políticas públicas têm sido cada vez mais incrementados. Faria (2012) mostra dados do banco de teses e dissertações da Capes que informam o crescimento do número de trabalhos sobre políticas públicas. De acordo com o autor, entre os anos de 1987 e 1990 contou-se com um total de 63 trabalhos e entre os anos de 2006 e 2010 obteve-se um total de 7.675 produções. O crescimento mais recente dos trabalhos que tratam sobre políticas públicas se deve, principalmente, à abertura de cursos de graduação através do Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) que abordam mais diretamente este tema nas Ciências Humanas e nas Ciências Sociais Aplicadas (FARIA, 2012). Ressalta-se que os estudos específicos sobre implementação ainda não estão tão consolidados quando o comparamos com outras etapas do ciclo de políticas públicas, ainda assim, não se trata de chamá-la de “elo perdido” como outrora era tão frequente (FARIA, 2012). Para tornar

esta afirmação mais sólida, seguem dados apresentados pelo autor: dos 13 Programas de Pós-Graduação em Ciência Política reconhecidos pela Capes, oito têm linhas dedicadas a políticas públicas. Entretanto, nenhuma das disciplinas oferecidas nesses programas tem a implementação como foco e só 26,9% delas faz menção a essa etapa em sua ementa. E ainda, dos cursos de graduação em Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Pública analisados, a maioria deles criados a partir do ano 2000, 05 entre 07 ofereciam disciplinas que tratam do processo de implementação.

Em linhas gerais, é possível afirmar que mesmo com o crescimento do número de trabalhos sobre o tema de implementação de políticas públicas, o conjunto da produção ainda não permite considerarmos haver uma teoria já estabelecida no Brasil, tais como algumas outras clássicas existentes no campo das ciências sociais. Neste sentido, os desdobramentos e aprofundamentos advindos da teoria de implementação também estão sendo desenvolvidos e a atenção sobre o papel das burocracias nesta etapa de política pública é um deles. As burocracias têm sido analiticamente diferenciadas em alto escalão, médio escalão e burocracia de nível de rua. No presente trabalho, é sobre este último tipo de burocracia e como ela está inserida na teoria de implementação.

Assim como ocorreu na trajetória de pesquisa sobre implementação, atualmente, no Brasil, a pesquisa sobre burocracia de nível de rua tem sido explorada e ainda não existe um grande número de estudos comparativos ou estatísticos sobre tal objeto. Neste sentido, o esta pesquisa utiliza basicamente pesquisas brasileiras que se fundamentam em produções acadêmicas internacionais ao estudarem esse tipo de burocracia. Afinal de contas, se o campo de implementação no Brasil ainda está em consolidação, o campo de pesquisa voltado ao entendimento da burocracia de nível de rua, objeto central deste trabalho no que diz respeito aos problemas relacionados à implementação, ainda está dando seus primeiros passos em direção à sua solidificação.

1.2 Burocracia De Nível De Rua

O conceito de “burocracia de nível de rua” é uma construção que já conta com alguma trajetória em outros países, mas, no Brasil, é uma elaboração que está começando

a ser utilizada com mais frequência nesta década.¹ Existem, por exemplo, trabalhos que utilizam o conceito em estudos empíricos de políticas públicas, no caso brasileiro, como os trabalhos de Lotta (2010), Pires (2008), Torres, Gomes, Pavez e Fusaro (2010). Para considerar esta categoria da burocracia como importante, voltamo-nos para as perspectivas da etapa da implementação que tomam o burocrata de nível de rua como agentes criativos e não só como executores.

Os burocratas de nível de rua são aqueles funcionários que lidam diretamente com os usuários das políticas públicas como policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros. A importância de estudá-los é grande, pois os mesmos ocupam bastante espaço no conjunto de cargos do Estado e a eles é destinado alto valor de recurso público (LIPSKY, 1980 *apud* LOTTA, 2010). Para dar um passo além disso, precisamos levar em conta estes burocratas como implementadores de políticas públicas e que suas respectivas atuações podem influenciar no desenvolvimento e nos resultados das políticas (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018; LOTTA, 2010). Neste sentido, utilizamos aqui a perspectiva da etapa de implementação como uma fase interacional (LOTTA, 2008), onde os burocratas de nível de rua, agentes implementadores, têm agência e tomam decisões (MELO e SILVA, 2000).

Os estudos acadêmicos sobre burocracia de nível de rua contam com publicações desde a década de 60, nos Estados Unidos, apesar de terem se intensificado na década de 70. À época, o país produziu e implementou uma série de políticas públicas nacionais e havia a preocupação de entender como se dava a implementação em cada ente da federação norte americana. Além da primeira motivação já mencionada para os estudos em burocracia de rua, outro motivo para o crescimento desta temática acadêmica é a busca por entender a discricionariedade² dos burocratas de rua e suas implicações. Neste sentido, estudos comparativos das atividades de diferentes tipos de burocrata de nível de rua têm procurado identificar semelhanças e diferenças em suas rotinas, no que diz

¹ Nossa perspectiva de compreensão é de que um dos motivos da disseminação ainda incipiente no Brasil é que as principais obras dentro deste campo de estudo estão em outras línguas, predominantemente o inglês. Portanto, ainda é algo pouco estudado nas graduações do campo de públicas.

² O conceito de discricionariedade será apresentado e discutido na próxima seção.

respeito ao uso da discricionariedade para a implementação das políticas (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

Em 1980, Michael Lipsky deu uma sólida contribuição a esta temática teórica com a obra *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service* que diferenciou-se ao elucidar o conceito de burocracia de nível de rua, bem como tratar de seus atributos e conceitos relacionados e, por isso, ser amplamente utilizado para a continuidade dos estudos nesta área até hoje. O autor coloca o burocrata de nível de rua como sendo o responsável pela entrega direta da política pública ao cidadão e é a partir de sua interação com o público-alvo que acontece a criação da imagem do Estado pelo cidadão. De certa forma, é ele que personifica o Estado diante do público-alvo tornando-se a ponte entre a sociedade civil e a administração pública, sendo então pressionado pela sociedade civil para que seja atendida com o benefício que o burocrata pode fornecer (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

São muitas as características e condições da atuação da burocracia de nível de rua. Uma básica seria que estes burocratas trabalham sob condições desfavoráveis, com recursos escassos e com uma dupla tensão posta, por um lado, pelos gestores públicos em cargos de mando para que sejam atingidas as metas da política, por outro lado, pelos cidadãos para que sejam entregues a eles o serviço público. Além disso, suas funções estão regulamentadas por um excesso de normativas e diretrizes, a interação com o público-alvo é caracterizada por imediatismo que necessitam de decisões rápidas, além de trabalharem longe de uma supervisão direta e tudo isso acontece em um contexto complexo (LIPSKY, 1980 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

Então rotineiramente o burocrata de nível de rua toma decisões, por exemplo, sobre quem está devidamente encaixado no público a ser atendido pelo serviço estatal, fazendo, assim, uma alocação de recursos públicos (PIRES, LOTTA e DUTRA, 2018; MEYERS e VORSANGER, 2010; MELO e SILVA, 2000), bem como decide a intensidade, a frequência e o valor da interação (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Além disso, sabe-se que o que guia essa alocação de benefícios e sanções, não é somente as normas e regulamentações a que a política pública se submete. Durante os momentos de implementação ocorrem situações nas quais o burocrata age de forma diferente do programado no momento da formulação da política (LIPSKY, 1980 *apud*

CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018; MELO e SILVA, 2000), criando jeitos de lidar ou enfrentar algo inesperado e, por vezes, problemático.

Passando a falar sobre as características de discricionariedade que são próprias destes autores, salientamos que Lima e D'Ascenzi (2013) adotam o termo “mecanismo de adaptação” para falar dos atos discricionários da burocracia de nível de rua. Lipsky, por sua vez, utilizou o termo *coping* para tratar deste aspecto (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Já Tummers (2015) et. al.

“(…) propõem que os mecanismos de coping possam ser categorizados em três tipos: os que aproximam o burocrata dos clientes, os que o afastam dos clientes e os que colocam o burocrata contra os clientes. Quanto aos mecanismos que os aproximam dos clientes, além do contorno às regras, os burocratas também podem dedicar atenção maior a um grupo que considerem mais necessitado em detrimento de outros. Quanto aos mecanismos que os afastam dos clientes, da rotinização do serviço já citada, os burocratas também podem dificultar o acesso ao serviço, estabelecendo um limite de interações com os clientes por dia, por exemplo. Por último, quanto aos mecanismos que colocam os burocratas contra os clientes, além da adesão rígida às regras, os burocratas podem quebrar as regras e confrontarem os clientes, como forma de lidar com contatos e clientes percebidos como agressivos” (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

Partindo desse arcabouço teórico, Pires (2009) estudou a categoria de auditores fiscais do trabalho que devem fiscalizar se os estabelecimentos seguem as leis trabalhistas. O autor observou que o fato de os auditores terem que lidar com uma enorme demanda de trabalho, ter que escolher quais prioridades darão, e lidarem diretamente com o cidadão, encaixa esta categoria no conceito de burocracia de nível de rua. Neste sentido, Pires (2009) teve como objetivo observar as variações nos estilos de implementação e relacioná-los aos resultados, não causal - mas sim probabilisticamente. A partir dos resultados empíricos, viu-se certas características do modelo de gestão e organização que normatizam a atuação dos fiscais influenciam na relevância que cada um deles dá a busca por trabalharem para solucionar obstáculos ao cumprimento da lei. Este trabalho mostra a importância da variável estilo de implementação para o estudo de burocracia governamental e para o avanço do estudo em política pública (PIRES, 2009).

Aproximando-se um pouco mais do tema deste trabalho, Torres, Gomes, Pavez e Fusaro (2010), consideram o resultado das políticas públicas educacionais de forma a observar a influência das escolhas dos burocratas de nível de rua. Os autores observaram a distribuição dos professores na rede de ensino de São Paulo e categorizaram quatro perfis do professorado. Diante disso, viram que estes perfis estão distribuídos de maneira

desigual na extensão do estado e que isso está relacionado com as características socioeconômicas das regiões. Os resultados mostraram que professores, em geral, mais motivados, mais escolarizados, mais experientes, com menor carga de trabalho, que demoram menos tempo para chegar até a escola e que são efetivos, concentram-se em regiões mais ricas do estado. As regiões mais pobres, apresentam concentração dos professores não efetivos, menos experientes, menos motivados, que demoram mais tempo para se locomover até o trabalho e que tem mais carga horária de trabalho. Não se pode apontar se um perfil ou outro significam maior ou menor desempenho escolar dos alunos, mas essa realidade é algo que deve ser considerado na avaliação e no desenho de políticas educacionais (TORRES, GOMES, *et al.*, 2010).

Lotta (2014) trabalhou com dados levantados entre 2004 e 2010, em alguns municípios brasileiros (São Paulo, Taboão da Serra e Sobral), sobre os Agentes Comunitários de Saúde e a implementação do Programa Saúde da Família, buscando compreender padrões de interação e como se dão diferentes formas de implementação da mesma política pública. Ou seja, como e com que grau de intensidade foi utilizada a discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Formalmente, de acordo com a autora, os agentes exercem sua função sob um mesmo conjunto de regras, princípios e objetivos. Empiricamente, Lotta (2014) pôde observar mais de cem atitudes diferentes entre estes burocratas de nível de rua. Nesta pesquisa, a autora apresenta uma lista de ações previstas as quais os ACSs deveriam realizar e uma lista de ações não previstas, evidenciando o exercício da discricionariedade. Alguns exemplos deste último tipo de ação são entregar a pacientes resultados de exames, ensinar como obter vaga na creche e fazer aconselhamento psicológico (LOTTA, 2014).

1.3 Discricionariedade: distintos achados empíricos e diferentes perspectivas de compreensão

Entendendo que a discricionariedade é uma pauta importante para o tema burocracia, precisamos nos orientar quanto à perspectiva e a definição adotadas em cada debate. Além de ser importante, a discricionariedade é controversa, pois pode ser positivamente ou negativamente observada.

Neste sentido, pensando a atuação dos burocratas implementadores como algo que deve ser guiado estritamente pelas normas e leis do Estado, neutralizando assim a dimensão pessoal dos mesmos, o ato discricionário é algo negativo que deve ser profundamente controlado durante a implementação. Assim faz sentido traçarmos a relação desta visão de política pública com a perspectiva top-down, uma vez que, para ambas, a implementação deve ser essencialmente um momento de controle estatal sobre os funcionários públicos, onde a discricionariedade pode ferir os princípios da administração pública (LOTTA, 2010). Melo e Silva (2000) argumentam que enxergar a política pública e seu processo de implementação como algo isolado do jogo político é irrealista, pois *“toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas”* (MELO e SILVA, 2000, p. 13). Também questionando a visão que considera a discricionariedade como estritamente negativa, a pesquisa de Pires (2009) percebe a inevitabilidade da discricionária na atuação da burocracia de nível de rua e, ainda mais, indicam que justamente ela pode ser um fator de melhoria dos resultados das políticas públicas.

A ideia aqui é de que a discricionariedade é o cerne do dilema estatal entre controle da atuação do estado e a capacidade e resolução dos problemas por parte da burocracia. Desta forma, estudar a discricionariedade de maneira menos ingênua é fundamental para um equilíbrio entre controle e capacidade (PIRES, 2009). O pressuposto aqui é de que a flexibilidade e autonomia da burocracia podem garantir saídas para questões cotidianas que não estavam programadas, garantindo que a implementação ocorra (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Meyers e Vorsanger (2010), além de revisitar diferentes perspectivas sobre o exercício da discricionariedade por burocratas de nível de rua e o controle do mesmo, levanta questões avaliativas sobre este exercício. Os autores concluem que mesmo já sendo sabida a importância da atuação dos burocratas de nível de rua nos resultados das políticas, as conclusões sobre o exercício da discricionariedade por estes atores ainda são bastante divergentes. Isso se deve principalmente às limitações teóricas e metodológicas no que diz respeito aos modos de controle hierárquico e aos incentivos no nível individual para a atuação dos trabalhadores de nível de rua (MEYERS e VORSANGER, 2010).

É importante considerar que tanto quanto pode ser um fator de melhoramento dos resultados das políticas, o ato discricionário pode reproduzir desigualdades sociais. Isso pode ser entendido como um dos possíveis efeitos distributivos da discricionariedade, a categorização de indivíduos. A ideia aqui é que a partir disso, o burocrata exerce determinados padrões de inclusão e de exclusão que podem reproduzir ou diminuir desigualdades sociais (PIRES, LOTTA e DUTRA, 2018).

Pires, Lotta e Dutra (2018), adotando a perspectiva do burocrata de nível de rua como um alocador de recursos, portanto exercendo atividade distributiva (PIRES, LOTTA e DUTRA, 2018; MEYERS e VORSANGER, 2010; MELO e SILVA, 2000), dizem que esta característica pode ter consequências na reprodução de desigualdades sociais. Dois dos efeitos distributivos da discricionariedade elencados pelos autores são: a distribuição de efeitos e benefícios (quando burocratas optam como e para quem distribuem quais e quantos benefícios e sanções); e a determinação de contextos e a intensidade de interações (quando burocratas determinam quando, onde, como e quantas vezes vão interagir com usuários). Para Lotta (2010), a discricionariedade da burocracia de nível de rua está exatamente na possibilidade de decidir a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos ao público.

Lotta (2008), no estudo etnográfico sobre os estilos de implementação dos Agente Comunitários de Saúde, dentro do Programa de Saúde da Família, argumenta que a implementação é um processo e os valores e referências dos agentes implementadores constituem os estilos de implementação criados. É com tal perspectiva que Lotta (2008) analisa como os ACS constroem suas ações e como interagem com os usuários da política.

Apesar de ser muito utilizada em estudos sobre a administração pública, a palavra discricionariedade aparece muitas vezes de maneira vaga e ambígua na literatura. Para o afinilamento em burocracia de nível de rua isso não é diferente. Para Lotta e Santiago (2017) o exercício de conceituar melhor a discricionariedade para cada estudo é importante no aprimoramento da teoria de implementação e burocracia. Por causa disso, as autoras desenvolveram um artigo que remonta o panorama conceitual para este termo e busca trazer à tona algumas diferenças categóricas (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Então quando se diz aqui que a discricionariedade está intimamente ligada à burocracia, é importante deixar claro que a burocracia da qual se fala deve ser entendida

como o “corpo de funcionários que atuam dentro da máquina estatal e não a concretude das políticas públicas” (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Logo, dizemos que o corpo de funcionários da máquina estatal é intimamente ligado à discricionariedade. A partir desse entendimento, as autoras traçaram delimitações para autonomia e discricionariedade, onde os tipos de discricionariedade colocados foram discricionariedade enquanto ação e discricionariedade enquanto espaço para ação.

Tratando um pouco mais sobre as diferenças das duas dimensões, a discricionariedade enquanto espaço para ação diz respeito à liberdade do indivíduo delimitada pelas regras de maneira contratual entre as partes e pode ser analisada através dos contextos normativos, de parâmetros organizacionais e da atuação dos gestores. Já a discricionariedade enquanto a ação em si, diz mais sobre a variação de atuação dos próprios burocratas e os elementos que a influenciam. Nesta segunda, analisa-se a forma como os burocratas de nível de rua interpretam e implementam as regras de acordo com seus valores, julgamentos, papel social e outros elementos atribuídos ao indivíduo (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Além disso, é importante considerar que a ação dos gestores regula, legitima ou deslegitima, a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, por meio de relações de mando e de padronização de procedimentos, de maneira a legitimar ou deslegitimar um ato discricionário de um burocrata sob seu mando (LIPSKY, 2010 *apud* LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Neste sentido, a atividade dos professores em sala de aula, na interação com os alunos, toca na discricionariedade enquanto ação (LOTTA e SANTIAGO, 2017) na medida em que tais burocratas exercem suas funções burocráticas de acordo com seus valores, julgamentos, papel social e outros elementos pertencentes ao indivíduo. E, por outro lado, há um espaço para a discricionariedade dos professores colocado pelos parâmetros organizacionais e pela atuação dos gestores das escolas, que também estão sob parâmetros organizacionais da SEE-MG.

2. ENEM: O PRINCIPAL MECANISMO DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO PAÍS E A ADESÃO DOS ALUNOS DE ESCOLA PÚBLICA AO EXAME

Neste capítulo, objetivamos situar a discussão do contexto educacional brasileiro das últimas décadas, assim como dos problemas sociais relacionados ao mesmo e as políticas públicas que foram implementadas com o objetivo de responder às questões e dilemas existentes. Os elementos abordados nas seções seguintes, portanto, constituem o pano de fundo que justifica a importância de estudos que pretendem contribuir com o aprimoramento da entrega do serviço público de educação no país e, neste sentido, também justifica o presente trabalho.

Além de traçar tal contexto, na terceira seção aplicamos a teoria sobre burocracia de nível de rua à realidade dos professores de escolas públicas, ponto central deste trabalho e que dá base aos exercícios do capítulo posterior, a saber: de apresentação da pesquisa de campo que foi realizada e de análise das informações e resultados obtidos.

2.1. Desigualdade de acesso ao Ensino Superior Brasileiro

No Brasil, o perfil socioeconômico predominante dos alunos da rede pública de ensino muda radicalmente conforme a transição entre o Ensino Médio e o Ensino Superior. De acordo com dados do Movimento Todos Pela Educação (2018), no quartil de jovens de 15 a 17 anos com renda mais baixa, 57,3% estão no Ensino Médio, enquanto que no quartil de jovens de 15 a 17 anos com mais alta renda, 91,1% estão no Ensino Médio. Para as matrículas no Ensino Superior, observa-se que no quartil mais pobre de jovens de 18 a 24 anos, somente 7,2% cursa este nível de ensino, enquanto que no quartil mais rico, 48% dos jovens cursa este nível de ensino. Outro conjunto de dados que retrata tal fenômeno foram tornados públicos por meio do Relatório do Segundo Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2018). A partir destes dados sabe-se que em 2015 o percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica, por renda domiciliar per capita era muito diferente para os 25% mais ricos (88,4%) e para os 25% mais pobres (53,3%) (BRASIL,

2018). Grosso modo, estes dados nos indicam haver uma relação entre a continuidade dos estudos e as clivagens de classe³.

Apesar de já existirem políticas para a democratização do acesso ao Ensino Superior, das quais trataremos mais adiante, a realidade recente ilustrada pelos dados citados anteriormente tem demonstrado que ainda temos que lidar com a necessidade de ajustes. Os dados sobre o perfil dos alunos que efetivamente ingressam nas Instituições de Educação Superior (IES) demonstram haver uma grande parcela de alunos formados em escolas públicas que não conseguem acessá-las.

De acordo com os microdados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), referentes aos anos de 2011-2012, demonstrados na Tabela 01 abaixo, a proporção de alunos inscritos no exame que estudaram a maior parte da vida escolar ou toda ela em escola pública é pequena, se comparada à proporção da escola privada. E ainda, se considerarmos o número de alunos que se abstiveram da participação no exame, há muito mais abstenção dos alunos de escola pública do que dos alunos de escolas particulares (BRASIL, 2015).⁴ E a participação deste público, especificamente, é muito importante para a realização da política do ENEM em si, uma vez que a mesma tem como um dos seus objetivos, a democratização do acesso ao Ensino Superior, conforme abordamos na próxima seção.

³ Aqui não abordamos as clivagens sociais de raça ou sexo para o estudo dos perfis dos alunos na educação pública, mas, ainda assim, consideramos serem também clivagens importantes para mapear os grupos da população que têm recebido ou têm deixado de receber serviços públicos.

⁴ Neste sentido, é possível pensar que, dos fatores associados ao nível de participação dos alunos de ensino médio da rede pública no ENEM, a classe social deve ser considerada um fator importante. Esta não é, contudo, uma hipótese a ser trabalhada no presente trabalho.

Tabela 1 - Quantidade de inscritos, participantes e taxas de abstenção no ENEM por tipo de instituição escolar frequentada no Ensino Médio - Brasil - 2011-2012

Tipo de instituição escolar frequentada no Ensino Médio	2011			2012		
	Inscritos	Participantes	Abstenção (%)	Inscritos	Participantes	Abstenção (%)
Somente em escola pública	4.300.311	2.994.131	30,4	4.659.408	3.163.280	32,1
Maior parte em escola pública	170.535	119.453	30,0	186.234	125.942	32,4
Somente em escola particular	716.815	617.687	13,8	827.287	702.471	15,1
Maior parte em escolar particular	102.771	79.181	23,0	114.776	86.076	25,0
Somente em escola indígena	1.433	929	35,2	1.542	995	35,5
Maior parte em escola indígena	326	199	39,0	448	258	42,4
Somente em escola situada em comunidade quilombola	341	227	33,4	610	394	35,4
Maior parte em escola situada em comunidade quilombola	297	200	32,7	760	470	38,2
Não frequentei a escola	74.119	41.323	44,2	-	-	-
Sem resposta	13.908	10.323	25,8	-	-	-
Total	5.380.856	3.863.653	28,2	5.791.065	4.079.886	29,5

Fonte: (BRASIL, 2015, p. 46)

2.2. O ENEM como mecanismo de democratização de acesso ao Ensino Superior Brasileiro

O Exame Nacional do Ensino Médio foi criado em 1998 pelo Governo Federal como instrumento de avaliação da educação no final da Educação Básica. É um exame individual e voluntário (BRASIL, 2015) e em 2004, 539 IES já utilizavam a nota no exame como critério de seleção. Somente em 2009, com a criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), o Ministério da Educação estimulou o uso do ENEM como parte do processo de seleção dos ingressantes ao ensino superior e passa a ter o formato parecido com o que conhecemos hoje – 180 questões objetivas e a redação, sendo realizado em dois dias. Em 2013, quase todas as instituições federais de ensino superior adotaram a nota no exame como critério de seleção (BRASIL, 2019). Contudo elas ainda têm autonomia para optar pelas seguintes alternativas para a utilização do ENEM: fase única, primeira fase, combinado com o vestibular da instituição ou fase única para vagas remanescentes (ANDRIOLA, 2011). Por isso, este é, atualmente, o principal mecanismo

e porta de entrada no Ensino Superior público brasileiro, sendo a nota no exame utilizada pelo Sisu para a entrada em instituições públicas.

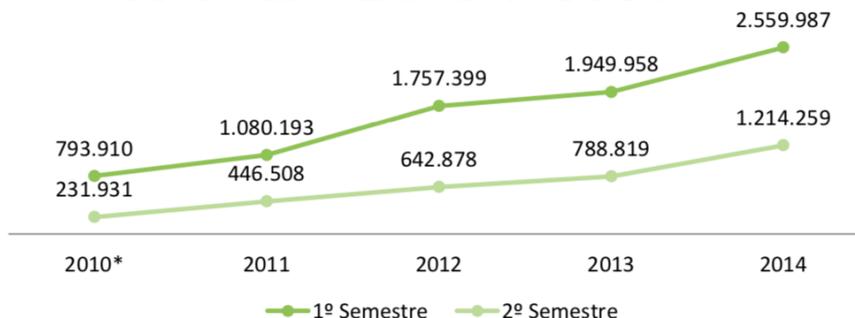
A sugestão do MEC de utilização do ENEM como mecanismo de ingresso ao Ensino Superior tem como “*principais objetivos democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior, possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio*” (ANDRIOLA, 2011, p. 116) Junto com o exame, a Lei de Cotas de 2012 e o Reuni foram as principais políticas de ampliação do acesso da população pobre ao Ensino Superior público. É importante salientar que este conjunto de políticas significa um esforço para amenizar a desigualdade social no país, problema que tem assolado ininterruptamente parte da população brasileira.

A importância da implantação destas políticas para democratizar o acesso ao Ensino Superior fica demonstrada nos dados explicitados pelos Gráficos 01 e 02 que apresentamos a seguir. De acordo com o balanço feito pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC sobre a democratização e a expansão do Ensino Superior no Brasil de 2003 a 2014, o processo de democratização significa modificar o quadro onde o ensino superior é uma alternativa reservada às elites. Dados do IBGE mostram que durante o período abrangido pelo balanço, de 2003 a 2014, 5% da população brasileira concluiu o ensino superior, sendo que, no Censo 2010, 11% da população tinha concluído a mesma etapa (BRASIL). Ou seja, nestes doze anos houve um considerável incremento da população brasileira que tem o ensino superior completo.

O crescimento do número de matrículas nas universidades públicas na região Nordeste foi de 94%, seguidos de 76% de crescimento para a região Norte, fruto das políticas de interiorização da universidade pública e das políticas de democratização do acesso. O balanço também mostra que, de 2010 a 2014 o número de vagas ofertadas e o número de candidatos inscritos no Sisu aumentou substantivamente. Vejamos os gráficos sobre o balanço publicados sobre o Sisu pela SESu.⁵

⁵ Os dados referentes ao Sisu servem como uma proxy para o uso do ENEM como mecanismo de ingresso ao ES, pois somente com a nota do ENEM é possível participar da seleção no referido sistema.

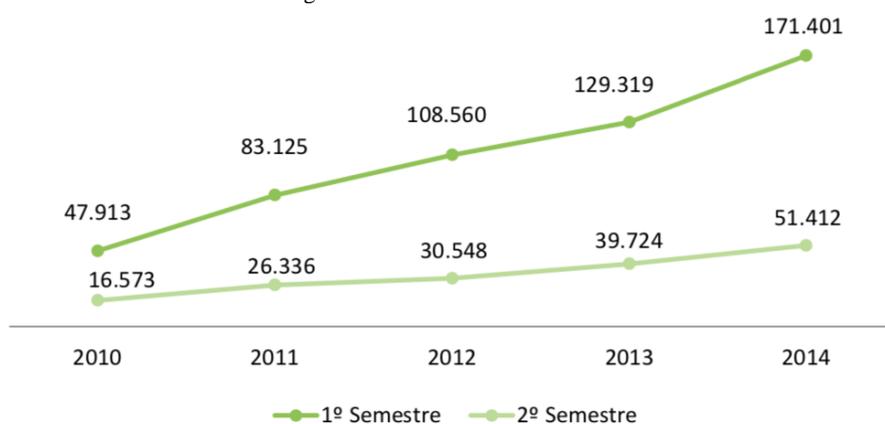
Gráfico 1 - Candidatos inscritos no Sisu - 2010-2014



Fonte: MEC/SESu/Dipes (BRASIL, p. 61)

*Referente à primeira etapa de inscrição

Gráfico 2 - Vagas ofertadas através do Sisu - 2010-2014



Fonte: MEC/SESu/Dipes (BRASIL, p. 61)

Os gráficos nos dizem que tanto a quantidade de inscrições quanto a quantidade de oferta de vagas é crescente no período de 2010 a 2014, indicando que o ENEM tem se tornado mais popular como método de avaliação e critério para a entrada no Ensino Superior. Mas ainda assim, o número de pessoas inscritas por vaga ofertada é grande em 2014, sendo de quase 15 pessoas no primeiro semestre e de quase 24 pessoas no segundo semestre. O que podemos conjecturar a partir dos dados apresentados é que já houve uma melhora no quesito democratização do acesso ao Ensino Superior, entretanto, ainda está longe do ideal.

2.3. Professores como burocratas de nível de rua: a perspectiva de análise

Num contexto em que o ENEM é o principal critério de seleção para a entrada no Ensino Superior, em que existe estigmatização da educação básica pública como sendo de pouca qualidade, a ponto de não preparar suficientemente os alunos; além disso, estigmatização também dos alunos pobres como incapazes de cursar o ES - principalmente em uma universidade pública - a atuação do professor das escolas públicas em geral e, especificamente, do ensino médio deve ser considerada importante. Entendemos que o professor pode atuar dentro da sala de aula de maneira a estimular, acompanhar, informar, treinar os alunos, bem como de forma contrária a isso. Conforme demonstramos no capítulo anterior, indicam que a discricionariedade de burocratas de nível de rua tem importância no resultado da implementação da política (LOTTA, 2008;2010; PIRES, 2009; CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

Partindo do entendimento que o professor é um burocrata de nível de rua, pois entrega um serviço público e lida diretamente com o público-alvo da política educacional é que investigamos empiricamente a atuação em sala de aula destes profissionais. Em nosso entendimento, os professores também estão condicionados pela tensão entre a demanda do nível burocrático superior e a demanda do cidadão que quer receber o serviço do Estado, ou seja, personificados como burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980;2010 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Relembramos que outra característica deste tipo de burocrata é que sua atuação pode estar condicionada tanto por incentivos individuais como por controles hierárquicos (MEYERS e VORSANGER, 2010).

Sendo assim, a atuação dos professores não escapa da discussão sobre discricionariedade. Há bastante espaço para discricionariedade numa sala de aula, o que nos faz considerar a possibilidade de um sem-número de estilos de implementação na atuação destes profissionais. ⁶

⁶ A sociologia da educação tem sólidos estudos sobre o efeito do professor na aprendizagem dos alunos, mas o que se observa aqui é diferente disso, apesar de haver convergências teóricas explicativas. Não se quer saber sobre aprendizagem e sim sobre a inscrição e presença do aluno no Exame. Quer se observar a influência que o professor pode ter na decisão do aluno de escola pública em participar do ENEM.

Faz-se necessário dizer quais são os atores que compõem a sequência burocrática até chegar aos professores de Ensino Médio em Belo Horizonte, cujas atuações são o foco deste estudo. Este nível de ensino está sob responsabilidade da Secretaria de Educação do Estado (SEE-MG), visto que a Lei de Diretrizes e Bases atribuiu aos governos estaduais a oferta desta etapa do ensino público. Em 2013, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG) era responsável por 87% das matrículas no Ensino Médio mineiro (BRAGA, SOARES NETO e PLANK, 2017).

Dito isso, salientamos que neste estudo abordamos os dois campos de tensão entre os quais o burocrata de nível rua está: a burocracia hierarquicamente superior (neste caso os diretores das escolas e a SEE-MG) e os alunos que interagem diretamente com os professores. Nossa intenção é responder se existem diferentes formas de atuação dos professores em sala de aula enquanto burocratas de nível de rua e se tais formas de atuação são afetadas por orientações da SEE-MG e da direção escolar no que diz respeito ao ENEM.

De acordo com Lotta (2008) e Pires (2009), respalda-se a primeira hipótese, de que existem diferentes formas de atuação dos burocratas de nível de rua que, neste caso, são os professores em sala de aula, no que diz respeito à finalidade de sua atuação. Ou seja, a perspectiva de que há professores que direcionam mais sua atuação para a finalidade do ENEM e professores que não direcionam sua atuação para a finalidade do ENEM.

A segunda hipótese é de que fatores externos à sala de aula influenciam a atuação dos professores e está embasada na ideia de que burocratas de nível de rua exercem discricionariedade, mas também estão condicionados pelos comandos e pela legitimação advindos da ordem hierárquica (LIPSKY, 2010 *apud* LOTTA e SANTIAGO, 2017). Ou seja, um importante fator explicativo seria a existência de direcionamentos dentro da escola onde o professor trabalha, no que diz respeito à participação dos alunos no ENEM. Caso exista um direcionamento, o professor agiria objetivamente de acordo com as orientações escolares.

Portanto, o objetivo geral deste trabalho, conforme explicitamos anteriormente, é verificar se existem diferentes formas de atuação dos professores no que diz respeito à sua finalidade (se estimula, se é neutra ou se desencoraja a participação dos alunos no

ENEM), em escolas do segmento público do Ensino Médio na cidade de Belo Horizonte que têm altas taxas de participação de seus alunos no ENEM. Adicionalmente, buscamos identificar se a direção escolar afeta a atuação do professor em sala de aula, levando em conta a posição em que se coloca a SEE-MG em relação ao ENEM.

3. A PESQUISA EM CAMPO

O presente capítulo está organizado em duas seções, sendo a primeira destinada à explicação do desenho de pesquisa utilizado, critérios de escolha dos casos e métodos de coleta dos dados; e a segunda está destinada à apresentação e a análise dos resultados obtidos. A análise foi feita em três dimensões: sobre a relação da SEE-MG junto às escolas, no que diz respeito à relação das direções escolares sobre os professores e, por fim, sobre as atuações dos professores em sala de aula.

3.1. Metodologia

A pesquisa é exploratória e qualitativa, consciente de que o processo de estudar afeta o que será estudado (ALONSO, 2016). Trata-se de um estudo de casos, com o intuito de observar interações sociais rotineiras, relações entre os indivíduos e valores e atitudes dos mesmos. Trabalhos com dois casos para os quais coletamos dados entre os meses de março e maio do ano de 2019. Mais especificamente, tratou-se de duas escolas da rede pública estadual na cidade de Belo Horizonte.

De acordo com a literatura, a maior parte do desempenho do alunado deriva de sua condição social (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018), portanto, o primeiro critério para seleção das escolas a serem pesquisadas é o Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas (Inse), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep),⁷ que oferece uma classificação do nível socioeconômico em grupos. A totalidade das escolas estaduais de Belo Horizonte ficaram encaixadas entre os grupos 3 e 5 e foi feita a escolha de estudar escolas do nível socioeconômico mais baixo, o nível 3. Estar dentro do nível socioeconômico 3 no Inse significa que os alunos dessa

⁷ Os dados utilizados para o cálculo do Inse advém dos questionários contextuais dos estudantes, fornecidos pelos Microdados disponibilizados pelo Inep, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) referentes ao ano de 2015. As questões utilizadas para a construção do indicador dizem respeito à renda familiar, à posse de bens e contratação de serviços empregados domésticos pela família dos estudantes e ao nível escolaridade de seus pais ou responsáveis. Além disso, os estudantes foram agrupados em 8 níveis ordinais que permitem ter uma visão geral do padrão de vida dos mesmos. (BRASIL, 2015)

escola, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como banheiro e até dois quartos para dormir, possuem televisão, geladeira, dois ou três telefones celulares; bens complementares como máquina de lavar roupas e computador (com ou sem internet); a renda familiar mensal é entre 1 e 1,5 salários mínimos; e seus responsáveis completaram o ensino fundamental ou o ensino médio (BRASIL, 2015). Desta forma, o Inse indica que as escolas escolhidas têm um perfil de alunos cujos pais ou responsáveis não chegaram a ingressar o Ensino Superior.

Dentro do Grupo 3, foram escolhidas duas escolas com taxas de participação que contrapõem o que a literatura traça como tendência para as escolas desse nível socioeconômico. Dada a série histórica das taxas de participação de ambas de 2013 a 2017, trata-se de duas escolas com bons resultados em participação de seus alunos no ENEM, apesar de apresentarem um alunado que, no geral, não daria continuidade aos estudos em IES. A seguir estão apresentadas as séries históricas de taxa de participação dos alunos no ENEM para as escolas estudadas. Como pode ser observado, são duas escolas que têm, em média, bem mais da metade de seus alunos participando do ENEM, considerando dados em série de 5 anos.

Tabela 2- Histórico de participação dos alunos no ENEM por escola

HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO DOS ALUNOS NO ENEM POR ESCOLA											
	2013		2014		2015		2016		2017		Média
Escola 1	5 8 %	89 particip antes	76 %	119 particip antes	62 %	69 participa ntes	89 %	161 participa ntes	56 %	102 particip antes	68,20%
Escola 2	6 4 %	152 particip antes	63 %	183 particip antes	80 %	173 participa ntes	88 %	136 participa ntes	97 %	150 particip antes	78,40%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de QEdU (2019)

Como métodos de coleta, foram utilizadas observação participante durante as aulas dos professores efetivos de Português e de Matemática, pois são as disciplinas que mais têm aula por semana, das turmas de terceiro ano do Ensino Médio dessas escolas; além de entrevistas semi-estruturadas com atores da equipe de gestão escolar das mesmas e atores da SEE-MG. Com as observações objetivamos verificar os tipos de atuação

exercida pelos professores em sala de aula e com as entrevistas junto aos membros da gestão escolar buscamos mapear o posicionamento da burocracia de médio escalão no que diz respeito ao ENEM, bem como seu perfil, e mapear a existência de orientações formais dentro da escola sobre a atuação dos professores em sala de aula no que diz respeito ao referido exame. Já com as entrevistas com atores da SEE-MG objetivamos observar como a SEE se posiciona em relação ao exame e como é sua interação com as escolas em relação a tal aspecto.

Informamos que, por resguardo da identidade dos professores acompanhados neste trabalho, utilizaremos as denominações de cada um de forma padronizada com o uso da palavra professor no masculino, mesmo que eventualmente não corresponda à realidade, e uma numeração aleatória dos mesmos. Portanto, durante a análise dos dados coletados, falaremos do Professor 1, do Professor 2, do Professor 3 e do Professor 4. A mesma lógica segue para os entrevistados da SEE-MG, Entrevistado 1 e Entrevistado 2. Por fim, como se tratam de duas direções escolares, a denominação segue a mesma lógica das anteriores, mas com a diferenciação entre Direção 1 e Direção 2.

3.2. Resultados de Pesquisa

A relação/atuação da Secretaria junto às escolas.

A Secretaria de Educação de Minas Gerais tem, sob sua responsabilidade, mais de 2000 escolas estaduais que oferecem turmas de Ensino Médio. Portanto, o maior público do estado a quem o ENEM pode atender, são os alunos desta rede de ensino. Em entrevista com analistas educacionais alocados na atual Diretoria de Ensino Médio pôde-se captar qual é a visão da secretaria sobre o ENEM, bem como obter informações sobre algumas ações que objetivam facilitar a participação dos alunos da rede estadual pública no exame.

O Exame Nacional do Ensino Médio não é de competência de governos estaduais, por se tratar de uma política federal. Entretanto, a SEE-MG, a partir de levantamentos estatísticos, constatou, nas gestões mais recentes, que muitos alunos das escolas públicas sob sua responsabilidade não estão participando do ENEM, de acordo com um entrevistado alocado na Diretoria de Ensino Médio da secretaria. Ele disse que se trata de 40% dos alunos que não fazem inscrição e de 12% dos que fazem a inscrição, mas que

não realizam a prova. Como falado por ele, “*o ENEM não é nosso, mas os alunos são*” (trecho da fala do Entrevistado 1 da secretaria). Então, a partir deste entendimento de que a secretaria tem responsabilidade pelos os alunos da rede estadual pública, a secretaria decidiu realizar algumas mobilizações para aumentar o número de participantes no exame. Além do levantamento estatístico, foi feito outro levantamento para identificar quais eram os motivos para essa baixa participação e concluiu-se, de acordo com o entrevistado, que as principais dificuldades estão no deslocamento, na hospedagem e na alimentação desses alunos para os dias de prova.

Constatamos que, dentre as ações realizadas com o objetivo de aumentar a participação dos seus alunos no ENEM, nenhuma convoca as escolas ou comanda alguma atuação específica das mesmas. De acordo com a fala dos entrevistados, são exemplos desse tipo de ação da SEE-MG o lembrete dos prazos estabelecidos pelo MEC, que é enviado para as escolas via e-mail e divulgados no site oficial da secretaria, o Aulão ENEM e, por fim, a mobilização de outras instituições que possam ajudar as escolas a darem suporte logístico (deslocamento, hospedagem e alimentação) aos alunos que irão fazer a prova. Outras ações executadas foram: orientações dadas pela secretaria às suas regionais, para que cada uma das 47 regionais do estado desenvolva seu próprio projeto no mesmo sentido do projeto de Aulão ENEM oferecido em Belo Horizonte, disseram os funcionários entrevistados da SEE-MG.

A primeira e a mais simples das ações é o lembrete dos prazos do ENEM. De acordo com o entrevistado 2 da SEE-MG, o que ocorre é que a equipe da Diretoria de Ensino Médio fica atenta aos prazos que o MEC publica em seu site oficial para que estas datas possam ser divulgadas no site da secretaria, além de serem enviados e-mails para as direções de todas as escolas estaduais chamando atenção para cada uma das datas. Esta é uma ação que não envolve outra instituição para a sua realização. Já o Aulão ENEM, conta com a parceria de algumas instituições de ensino privadas como do Pré-vestibular Chromos⁸ e da UNA⁹ que cedem professores para dar as aulas. Trata-se de dois encontros

⁸ O Pré-Vestibular Chromos faz parte de uma das maiores redes de ensino de Minas Gerais que oferece colégio e pré-vestibular para cerca de 10.000 alunos por ano.

⁹ A UNA é um centro universitário privado com mais de 50 cursos e 20 unidades no Estado de Minas Gerais.

por semestre cuja intenção é falar sobre conteúdo da prova, mas também sobre orientações gerais para o ENEM e sobre as políticas públicas de financiamento de cursos de graduação. E, por fim, a mobilização da comunidade consiste em parcerias com instituições como igrejas, polícias, corpo de bombeiros, prefeituras da extensão de Minas Gerais que acatam o pedido da SEE-MG de ajudar os alunos das escolas estaduais a fazerem o ENEM¹⁰, é o que relatam os entrevistados quando perguntados sobre a existência de ações da secretaria no sentido de facilitar a realização da prova do ENEM pelos alunos da rede estadual pública mineira.

Podemos notar que essas ações não são responsabilidade administrativa da secretaria de educação, mas em seu âmbito acontece a decisão de realizá-las. Um trecho da entrevista com um dos funcionários da SEE-MG relata como funciona esta parceria com outras instituições e fala sobre a dimensão também discricionária destas ações feitas pela secretaria. Vejamos a seguir.

“Prefeitura... pega os meninos, leva lá, faz a prova, volta. No outro domingo, eu faço e volto... Então tivemos essa mobilização. Ainda não contabilizamos, mas uma primeira conversa que nós tivemos com o MEC, parece que teve um aumento da participação. Já é um ganho pra nós. Já é um ganho isso aí. Então é... a estrutura do Estado, ele trabalha.. tem outro foco, que o foco é o Ensino Médio, mas essas ações a gente tem liberdade de trabalhar”. (Entrevistado 1 – SEE-MG).

Ao falar que o foco do trabalho do Estado é o Ensino Médio, mas que a Diretoria do Ensino Médio tem liberdade para trabalhar essas ações descritas anteriormente, fala-se então de um espaço para a atuação discricionária (LOTTA e SANTIAGO, 2017) e, mais do que isso, do uso desse espaço a fim de que haja melhores resultados da implementação do ENEM em Minas Gerais.

Vale salientar que as escolas também se pronunciaram quanto às ações da secretaria. Ao perguntar a membros das direções escolares em entrevista se a SEE-MG tem ações direcionadas às escolas estaduais no sentido de estimular o ENEM, um deles

¹⁰ A Diretoria de Ensino Médio da SEE-MG disponibilizou documentos e dados referentes à logística que ela gere, desde o levantamento dos municípios que precisarão de apoio (alimentação, hospedagem e transporte) para a realização da prova do ENEM até a articulação com as parcerias que oferecerão gratuitamente estes benefícios para a população.

falou sobre os lembretes por e-mail. Além disso, dois entrevistados citaram os aulões, mas com queixas de que eles não atendem aos alunos. Vejamos o trecho a seguir.

“Normalmente ele vão colocando alguns aulões, alguns projetos menores que acontecem, mas normalmente isso é lá perto mesmo.. muito truncado, sabe.. então esse direcionamento “Ah que o ENEM é importante”, não. Não tem isso. Não tem essa obrigatoriedade pra escola estadual nenhuma. Tanto é que isso vai depender do PPP da escola, qual que é o objetivo ali norteador” (Entrevistado 2 - Direção Escolar).

O que se indica aqui é que não há nenhum comando ou imposição da SEE-MG diretamente às escolas quanto à maneira que se deve tratar o ENEM no âmbito das mesmas. Assim, podemos pensar na discricionariedade como espaço (LOTTA e SANTIAGO, 2017), pois o que existe, não é um comando positivo ou proibitivo e sim um espaço para a decisão discricionária das gestões escolares.

A relação/atuação das gestões escolares junto aos professores.

A ação dos gestores regula, legitima ou deslegitima, a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, por meio de relações de mando e de padronização de procedimentos, de maneira a legitimar ou deslegitimar um ato discricionário de um burocrata sob seu mando (LIPSKY, 2010 *apud* LOTTA e SANTIAGO, 2017). Perceberemos adiante que não há comando direto das escolas sobre como os professores devem estabelecer sua relação com os alunos quanto ao ENEM, trata-se da existência do espaço para a ação (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

O burocrata de nível de rua é caracterizado por estabelecer a ponte entre a administração pública e a sociedade civil e por estar condicionado à dupla tensão entre essas duas partes (LIPSKY, 1980 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Aqui, faz-se necessário observar a demanda que a administração pública, personificada pela gestão escolar, coloca sobre os burocratas de nível de rua, os professores. Neste sentido, ambas as escolas estudadas, apontaram em entrevistas, que a direção escolar não tem ações de incentivo ao professor para que ele trate o ENEM em sala de aula. Como segue neste trecho da entrevista:

“Eu num sei se a gente fala de incentivo, assim.. aqui na escola a gente realmente consegue trabalhar a gestão democrática. A gente ouve muito os

alunos, ouve muito os professores. Então nós fazemos o que a maioria tá querendo fazer, né. É feito o que os professores querem fazer, o que os alunos querem fazer. Os projetos que acontecem: os alunos sentam com a gente, falam. Então assim eles põem a mão realmente ali na organização. Eu acredito que quando o professor, o aluno, participa dessa organização, não é algo que a gente da direção coloca que tem que acontecer, eles trabalham com maior empenho. Então acredito que é porque esse seja um dos segredos de estar dando certo ou de a gente estar buscando essa questão do ENEM. Porque realmente os professores hoje, o grupo de professores da escola, ele quer trabalhar isso. Então se eles querem fica mais fácil. Lógico que não é 100% dos professores, mas a maioria deles está pensando nisso, né” (Entrevistado 1 - Direção 1).

Aqui vemos discricionariiedade tanto como ação, quando o entrevistado da direção escolar fala que a maioria dos professores está pensando em tratar ENEM em suas aulas, como quanto o espaço para a ação, quando o entrevistado fala que a escola faz o que os professores e os alunos querem fazer, indicando que não há incentivo para que os professores tenham esse tipo de atuação em sala de aula (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Além disso, observa-se aqui a legitimação da ação discricionária dos professores (LIPSKY, 2010 *apud* LOTTA e SANTIAGO, 2017).

Ao perguntar sobre o engajamento dos professores em tratar o tema do ENEM em sala de aula, um outro membro da direção diz:

“Eu não vejo problema. Eu só acho que assim.. não dá pra você fazer isso como regra geral. Tipo assim: o seu direcionamento de trabalho vai ser só esse. Eu acho que o ideal é que você vá mesclando e vá dando direcionamento pra quem quer e pra quem não quer também você direcionar. Porque se não você perde uma parcela da sua turma e você não atende e você deixa ele lá e você vai ter muito mais problema do que você vai conseguir levantar isso. Então assim, acho que você estar o tempo todo falando em sala, chamando atenção pra questões que são específicas do ENEM, direcionando e fazendo essa mescla assim de orientação pra entender como que é, como que são as questões, como que é preciso ter o olhar.. eu acho que isso é essencial.. até porque tem uma coisa aí que é a seleção. Mas também não só com esse objetivo” (Entrevistado 2 - Direção 1).

De acordo com o observado nestes dois trechos, vê-se que não há uma formalização da orientação da direção escolar no sentido de determinar o tipo de atuação que os professores devem ter em relação ao ENEM dentro de sala. O que é indicado é que isso fica mais condicionado ao que os alunos demandam e ao que os professores querem fazer. Ao mesmo tempo que não há esse incentivo direto, as turmas de terceiros anos de ambas as escolas fazem uma prova bimestral que tem questões no estilo das do ENEM.

O que foi observado, e será relatado posteriormente, é que, para além disso, tem alguns professores que adotam mecanismos que também estimulam e preparam os alunos para o exame.

O Entrevistado 1 da Direção 2 remete-se a parcerias com instituições privadas quando é perguntado na entrevista sobre a existência de incentivos aos professores para que eles incentivem os alunos a participarem do ENEM. O entrevistado responde ao questionamento dizendo que a escola não tem dinheiro para isso e faz um comentário "*Agora que a UNIBH dá o cursinho. Pra que fazer dois pré-ENEM?*" (Entrevistado 1 - Direção 2). Na escola 2, nos é informado pelo Entrevistado 1 que há várias parcerias com outras instituições como UNIBH¹¹, Pitágoras¹², Univeritas¹³ e UNA, para o desenvolvimento de atividades não só com as turmas do terceiro ano. Mas é com as turmas do terceiro ano que acontecem os projetos mais voltados para a continuidade dos estudos como mesa de profissões, excursão para mostra de profissões e cursinho Pré-ENEM. As instituições, por seu interesse, vieram até a escola para oferecer essas atividades e a direção escolar tem acatado as parcerias que também lhe interessa, é o que diz o Entrevistado 1 – Direção 2.

As opiniões dos três entrevistados de direção escolar convergiram no aspecto de considerarem que o ENEM é uma política positiva para os alunos de escola pública estadual. Apontaram inclusive a dimensão de democratização do acesso ao ensino superior. Seguem trechos que ilustram isso.

“E acho assim, que, num sei como é que vai ser pra agora, mas eu ainda vejo que o acesso para os meninos de escola estadual ela tá melhor do que o vestibular. Por todas as outras políticas públicas que vêm associadas.” (Entrevistado 2 - Direção 1)

“Olha, eu acredito que o ENEM ajudou demais. Essa questão de ingresso na faculdade eu acho que ficou muito mais democrático, a maneira de se inscrever na faculdade ficou muito mais democrática. Então eu acredito que o acesso

¹¹ Centro universitário em Belo Horizonte que oferece bolsa proporcional à nota no ENEM, sendo 750 uma nota que permite bolsa de 100% do custo para realizar o Ensino Superior na instituição, de acordo com seu site oficial.

¹² Pitágoras é uma empresa de educação superior da rede de ensino Pitágoras que oferece serviço em todos os níveis de ensino.

¹³ Centro universitário privado.

está chegando mais a uma população que não tinha acesso, né.” (Entrevistado 1 - Direção 1)

Além desses dois excertos, o Entrevistado 1 da Direção 2 respondeu à pergunta dizendo que o ENEM é uma oportunidade para os alunos da rede pública estadual. Desta forma, percebe-se que, mesmo que não haja uma demanda direta das direções escolares de que os professores tratem do ENEM em sala de aula, há um contexto onde a direção das duas escolas vê o exame como um instrumento que pode democratizar o Ensino Superior, ao passo que leva os alunos da rede pública para a continuidade dos estudos.

A fala dos entrevistados de direção escolar também permitiu observarmos algumas percepções deles sobre a discricionariedade, a ação em si, exercida por professores e o espaço para a ação discricionária (LOTTA e SANTIAGO, 2017). O Entrevistado 1 - Direção 2, fala sobre a professora de química da escola que, convoca os alunos a aulas de reforço do conteúdo de química que cai no ENEM em alguns sábados letivos do ano, sendo este um bom exemplo da percepção dela sobre o exercício de discricionariedade que um professor pode exercer. O trecho de entrevista a seguir mostra a dimensão da discricionariedade como espaço na ação dos professores.

“É.. assim.. de modo geral, se você for pegar as escolas mais centrais e tem determinadas escolas que elas vão ter esse perfil mais ENEM assim, mas realmente não é uma coisa que a escola determina. Isso é uma necessidade que o professor vai vendo à medida que ele vai conversando na sala e aí os interesses.. e aí ele vai convergindo.” (Entrevistado 2 - Direção 1)

Havia sido perguntado se tinha acontecido alguma mudança na escola depois que o ENEM passou a ser o principal mecanismo de ingresso no ES. A fala diz que, se teve uma mudança na escola depois que o ENEM ganhou mais força, essa mudança veio dos professores, pois eles é quem percebem a demanda durante a aula e atuam a partir disso. Lembra-se aqui, que o *coping* (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018) surge exatamente em uma situação que demanda dos burocratas de nível de rua enfrentamento específico e não padronizado, criando um mecanismo de adaptação (LIMA e D'ASCENZI, 2013). Entretanto, deve-se salientar que há provas bimestrais com o conteúdo do exame, que começaram a ser realizadas com o advento do ENEM. Inclusive, em uma das escolas observadas, a direção acompanha o estilo de provas elaborada e, em

caso de algum professor não seguir este comando da gestão escolar, a diretoria entra em contato com o professor. Vejamos o trecho a seguir.

“De todos os professores. Mas.. não são todos que cumprem. E isso foi acordado em grupo. Mas ainda assim tem os que não cumprem. E aí pede pra refazer e ainda assim volta bem aquém. Então assim aí a gente tem pensado na questão e aceitado assim: vem uma parte mais outra não tem. É a forma que a gente tá gerindo isso. É a forma que a gente encontrou” (*Entrevistado 2 - Direção 1*).

Então, quando é perguntado para os membros das direções escolares observadas, encontra-se um padrão de monitoramento da sua atuação que não é o acompanhamento do trabalho em sala de aula, nem todo dia. Trata-se de uma supervisão indireta, assim como é caracterizada a supervisão sobre os burocratas de nível de rua (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). O próximo trecho também mostra isso:

“O que eu vejo a gente mais intervindo, enquanto especialistas, a gente tem muito, por exemplo... prova, a gente tem uma prova que a gente pede pra ser mais pra formato ENEM, questões mais elaboradas. Então a gente vai dando uma olhada, quando a gente recebe uma prova que não tá tão bacana a gente senta com o professor novamente, pergunta se tem como mudar alguma coisa... Então, nesse sentido a gente tem mais. É eles têm um planejamento, né, e aí o planejamento foge de ENEM porque tem que seguir o CBC (Currículo Básico Comum) de Minas pra planejar. Então eles têm um roteiro que todos têm que seguir. Eles sentam, fazem o planejamento em equipe, né. Então, de qualquer modo, nós temos documento que dá pra fazer essa monitoria, dá pra ver se eles estão seguindo. A gente não tenta fazer isso de forma que tá fiscalizando, pra ver se tá fazendo, mas a gente tem como usar.. e a gente tem o retorno dos alunos” (*Entrevistado 1 - Direção 1*).

Sobre a relação das direções com os professores, também se observa não haver imposição de algum modo de atuação específica quanto ao ENEM. Portanto, é importante observar que, para além das provas bimestrais que devem ser elaboradas pelos professores no estilo ENEM, não há uma demanda feita aos professores no sentido de ter um tipo de atuação específica que estimule os alunos à participação no exame. A maneira como se regula a discricionariedade dos professores por essas gestões deixa, pelas relações de mando e a padronização de processos (LIPSKY, 2010 *apud* LOTTA e SANTIAGO, 2017) quase inexistentes, confere bastante autonomia aos professores diante do assunto ENEM. Dito isso, pode-se pensar que este tipo de atuação observada nos professores que foram acompanhados na pesquisa, é uma atuação discricionária.

A atuação dos professores em sala de aula.

A partir das observações em sala, vimos que existem atitudes dos professores, enquanto burocratas de nível de rua, que podem aproximá-los ou afastá-los dos estudantes (TUMMERS, 2015 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Os professores também podem distribuir benefícios e sanções, além de determinar contextos e a intensidade das interações (PIRES, LOTTA e DUTRA, 2018). Soma-se a isto, a interação com os alunos ser caracterizada por imediatismo, em um contexto complexo e longe de uma supervisão direta (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018), como já falado anteriormente e ilustrado pelas entrevistas com membros de direção escolar.

De acordo com essa base teórica, o caderno de pesquisa das observações em sala de aula foi sistematizado a partir de algumas categorias para cada tipo de atuação dos professores. As categorias de atuação dos professores em relação aos alunos, são: 1) Aproxima; 2) Afasta; 3) Direcionada para o ENEM, podendo ser 3.1) Estimula a participação dos alunos no ENEM e 3.2) Informa/Prepara os alunos para o ENEM. Os tipos de atuação que entram na primeira categoria são situações em que o professor abre espaço para a expressão dos alunos em sala de aula, em que o professor expressa alguma opinião sua que configure um dimensão pessoal na relação entre aluno-professor e em que o professor reconhece alguma coisa positiva do aluno. Os tipos de atuação que estão colocadas na segunda categoria são, principalmente a utilização das normas burocráticas para colocar algum constrangimento ao aluno e uso de tom punitivo. Já para a terceira, deve ser feita uma declaração importante: aqui só é classificado como uma atuação direcionada para o ENEM aquela em que o professor explicitamente diz que tem a finalidade para isso. Não foi considerado o conteúdo do currículo comum. Ela foi dividida em duas subclassificações, visto que o estímulo à participação deve ser aquela atuação em que se valoriza explicitamente o ENEM, já a informação e a preparação diz respeito à dicas e conteúdos que são transmitidos a fim de facilitar a desenvoltura do aluno no Exame.

Tabela 3 - Categorização das ações discricionárias dos professores

Tipos de ações	Professor 1	Professor 2	Professor 3	Professor 4
Aproxima	16	15	9	6
Afasta	2	5	1	0
Informa e prepara para o ENEM	8	6	0	1
Estimula participação no ENEM	1	2	0	1

Fonte: Resultado de pesquisa

Nota: Elaboração própria

Essa classificação é simplista diante da complexidade do que se observou em sala de aula. Entretanto, para este trabalho escolheu-se utilizá-la, tendo em vista o tempo disponível para realizar a pesquisa. Ainda que o arranjo das relações entre professor e aluno em sala de aula seja mais complexo, a organização nos dá uma noção geral, formalizada, das interações existentes.

Quanto a atuações da primeira categoria, que aproximam o professor dos alunos (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018), dois dos professores, notadamente têm mais proximidade com os alunos. A atuação do professor 1 em sala de aula é marcada pelo uso do humor e da resposta positiva dos alunos a isso. Além de que o professor também faz comentários pessoais e não só conteudistas, o que motiva os alunos a falarem também sobre algumas experiências pessoais durante a aula. Um exemplo disso é o momento em que, numa das aulas observadas, a representante de turma falou sobre a formatura e o professor perguntou quantas pessoas participariam. Com o número baixo de alunos que levantaram a mão em resposta à pergunta do professor, ele logo comentou sobre como acha que a formatura é um momento simbólico importante de celebração e que mais alunos deveriam ir. Para o professor 2 também foram observadas muitas ações que o aproximam do aluno, como o espaço que dado para que uma aluna falasse sobre o trabalho de uma outra disciplina, mas que teria um aspecto de produção textual também em foco. Além disso, o professor estimula frequentemente a participação dos alunos em sala de aula com comentários como "*E aí? Me contem o que é que vocês responderam*". Há

também comentários de reconhecimento pelo feito dos alunos quando ocorre de um aluno dar sua resposta na correção de exercícios ou quando faz uma leitura para a sala como “*Muito bem!*” ou “*Muito bom! Superação total!*” em um momento mais específico em que um aluno que quase não participava das aulas fez a leitura.

Para ambos os professores 1 e 2, as suas aulas têm bastante espaço para debate, bem como as do outro professor observado da mesma matéria. Entretanto, eles se diferenciam bastante quanto ao tipo de relação que se estabelece com as turmas. O professor 2 estabelece uma relação que tem mais momentos de punitivismo, o que faz-nos recorrer à categoria de *coping* que coloca o burocrata de nível de rua contra o usuário (TUMMERS, 2015 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Observamos isso e categorizamos como uma ação que afasta o professor do aluno, onde o professor fala à turma que tem o poder de solicitar que o aluno não assista sua aula, caso ele desobedeça a regra de vir para a aula sem o material didático. Esta atitude, de sancionar os alunos que não trouxeram o material didático, é um bom exemplo do enrijecimento da norma, colocando o usuário contra o burocrata de nível de rua. Outra ação que foi observada para o mesmo professor é a ameaça de mudança de nota, antes do fechamento oficial do diário das notas, caso os alunos desobedecessem às regras.

Já o professor 1, estabelece uma relação com a turma, onde se quebra a expectativa da imagem clássica do professor sentado na frente da sala na sua própria mesa e sua própria cadeira diferentes das dos alunos. Este é um marcador de diferença dos papéis sociais que ocupa um aluno e que ocupa um professor. Ao sentar em cima de uma carteira dos alunos, o professor 1 diminui a diferenciação social entre os papéis situados na hierarquia professor-aluno. Para melhor analisar isso, utilizamos uma teoria da área de educação que fala sobre a representação simbólica do professor em sala de aula, espaço onde a natureza da comunicação do professor com o aluno é muito marcada pela finalidade produtiva do espaço da sala de aula. E isso acontece ao passo que se delimita a dimensão sócio afetiva e o encontro pessoal na comunicação entre as duas partes em sala de aula (CARITA, 1999).

Os professores podem também variar suas atuações quanto ao tratamento dado ao ENEM em cada turma onde dá aula. Alguns professores, trataram mais e outros menos sobre o exame bem como trataram de maneiras diferentes. Nenhuma das escolas comanda aos professores que eles atuem de um jeito específico, portanto, essas variações advêm

da discricionariedade do burocrata de nível de rua dentro de sala de aula. Dois dos quatro professores observados apresentaram um número bem maior de ocorrências de atuação que informa e ou prepara para o ENEM, bem como maior ocorrência de atuação que estimula que os alunos façam o exame.

Como se pôde observar, o professor 1 decidiu incrementar seu método de pontuação bimestral dos alunos com o que ele chamou de “pasta de redação”. Ele pediu que os alunos adquirissem uma pasta-portfolio para organizar o conjunto de produções textuais que ele demandaria durante o bimestre. Então, o professor entrega aos alunos periodicamente uma folha com a proposta de redação e uma outra folha para escrever a redação e determina uma data para que cada aluno entregue sua produção a um colega para que seja corrigida, seguindo os parâmetros de correção do ENEM. Depois disso, os alunos têm que refazer a redação de acordo com a correção feita pelo colega. No final do bimestre, há um conjunto de produções que o professor dá visto e considera para a pontuação da etapa. O fato é que este método não foi originado a partir de diretrizes da gestão escolar. O próprio professor é que decidiu realizá-lo, bem como decidiu a forma de realizá-lo, neste caso, preparando os alunos para a realização do ENEM. Este mesmo professor citou o exame em 75% das aulas observadas, seja em forma de dicas aos alunos, seja preparando-os com o conteúdo da prova. Aqui se trata da discricionariedade enquanto ação.

O professor 2 chegou a falar para seus alunos sobre uma plataforma extraclasse em que se pode estudar para o ENEM. Explicou para os alunos como ela funciona e disse que é uma plataforma acessível através da internet. Além disso, nesse mesmo o professor comentou em sala que tinha corrigido as primeiras redações dos alunos neste ano e que tinha observado já alguns tipos de erros mais frequentes. Disse que iria dar ênfase a eles, pois a redação é muito importante para o ENEM.

Os outros dois professores, 3 e 4, não chamaram ou chamaram pouca atenção para o ENEM em sala de aula, suas aulas estavam mais focadas em seguir os conteúdos do currículo comum. Ambos os professores ministram aulas da disciplina de matemática e durante suas aulas poucas vezes houve espaço para manifestação de falas ou opiniões pessoais, o que confere algum grau de distanciamento entre professor e aluno. Mesmo assim, das ações que foram categorizadas como aproximação para o professor 3, a maioria delas diz respeito a atender demandas individuais de alunos, ora na carteira do aluno, ora

na lousa para toda a turma. A outra parte das ações de aproximação do professor 3 com seus alunos diz respeito às vezes em que se pede atenção e participação dos alunos. Além disso, para este professor não foi observada nenhuma ação direta que estimule explicitamente a participação dos alunos no ENEM, nem foi dado um conteúdo específico para o estilo de prova do ENEM.

Para o professor 4, apesar de não acontecer com muita frequência durante a observação feita para este trabalho, há ações que aproximam o professor dos seus alunos. Uma das mais representativas é do dia em que houve o fechamento de notas das turmas e em cada uma das turmas o professor chamou aluno por aluno para conversar rapidamente sobre a situação de nota. Neste momento de aproximação, inclusive física, com o aluno, o professor 4 dava aconselhamentos, perguntava o que estava acontecendo quando era uma nota baixa, etc. Nesses momentos usava uma linguagem mais próxima dos jovens, como “*Cê vai levar essa pegada até o final do ano?*”. Então aqui, podemos observar que a decisão do professor foi de acompanhar os alunos e estabelecer este momento de interação próxima. Para além disso, outro detalhe observado para esse professor é que, apesar de ele não falar sobre o ENEM com muita frequência nas aulas, depois do fechamento de notas, considerando o alto número de notas baixas na turma, ele fez um discurso dizendo o quanto a escola tem o intuito de prepará-los bem para fazer a faculdade que eles quiserem, “*a Federal ou a do seu Zé*”, com as palavras dele.

Portanto, observa-se que há estilos diferentes de atuação dos professores, enquanto burocratas de nível de rua. dois dos professores observados apresentaram mais atuações que aproximam os alunos de si, principalmente ao estimulá-los a participar de suas aulas e ao dar espaço para que haja, além de uma relação estritamente normativa, uma relação pessoal. Podemos observar também que há diferença quanto às frequências de atuações explicitamente voltadas para o ENEM como a preparação específica para o exame e o estímulo à participação dos alunos no mesmo. Aqui não se trata de uma valoração dos estilos de atuação dos professores e, sim, enxergá-los enquanto tipos de burocratas que são caracterizados por uma dupla tensão vinda, por um lado, das demandas colocadas pela gestão escolar e, por outro lado, das demandas colocadas pelos seus alunos, o público atendido.

4. CONCLUSÃO

A partir da pesquisa realizada, pode-se captar alguns elementos importantes para a continuidade dos estudos em implementação na área de educação. Primeiro, é possível concluir que nem a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, nem as direções escolares normatizam a atuação dos professores quanto ao direcionamento para o ENEM. Há, no máximo uma legitimação do trabalho que os professores estão fazendo em sala de aula (LIPSKY, 2010 *apud* LOTTA e SANTIAGO, 2017). A SEE-MG lembra a todas as escolas sob sua responsabilidade, por e-mail, sobre os prazos e datas importantes referentes ao ENEM e o restante das ações promovidas pela secretaria dizem respeito às Superintendências Regionais e ao apoio logístico aos inscritos no exame com instituições parceiras como prefeituras, igrejas e polícias. A Superintendência que é responsável por Belo Horizonte desenvolve o projeto Aulão ENEM.

Portanto, conclui-se que há a produção de espaço para a discricionariedade dos burocratas de nível de rua em suas escolas, mas deve-se considerar que elas contam com uma gestão escolar que enxerga o Exame Nacional dos Estudantes como uma boa oportunidade para os alunos da rede estadual ingressarem no Ensino Superior. A direção da escola que tem a média de participação mais alta e que no ano de 2017 teve quase 100% de participação dos alunos no exame e pelo menos 80% de participação nos últimos anos computados, enxerga nitidamente o caráter democratizante do ENEM e o valoriza. Isso se traduz em legitimação das atuações discricionárias dos professores que estimulam o ENEM em sala de aula. Além disso, ambas as direções escolares padronizaram o procedimento de avaliações bimestrais com questões em estilo de ENEM. Especificamente para a segunda escola há a presença de várias parcerias com instituições de ensino superior privadas que desenvolvem atividades voltadas para a preparação e para o estímulo dos alunos a darem continuidade aos estudos, logo, a fazer o ENEM.

Concluimos também que para as duas escolas observadas, com históricos de altas taxas de participação de seus alunos no ENEM, há atuações discricionárias dos professores no sentido de favorecer a participação dos alunos no exame. O que se pode afirmar é que há variação nos estilos de implementação dos professores enquanto burocratas de nível de rua que se demonstram na natureza e no valor das relações estabelecidas entre o professor e o aluno. Alguns professores estabelecem um estilo de

interação mais pessoal com os alunos, os aproximando deles, enquanto outros professores estabelecem um estilo de interação mais pautado na relação estritamente profissional, os afastando dos alunos. Entretanto, é importante salientar que nenhum deles tem toda sua atuação classificada em uma só categoria, ou seja, todos os professores observados tiveram em sua atuação certo número de ações que os aproximam e um certo número de ações que os afastam de seus alunos.

Quanto ao direcionamento para o ENEM enquanto finalidade da atuação dos professores, metade dos observados faz menções explícitas ao ENEM e tem atuações discricionárias que podem favorecer a preparação dos alunos para a realização do exame. Outros dois professores não apresentaram muitas ações de acompanhamento ou estímulo dos alunos para que eles façam e se saiam bem no exame. Vale ressaltar que, para esta pesquisa estamos considerando as ações discricionárias dos professores, portanto, os conteúdos do Currículo Básico Comum têm sido contemplados durante as aulas, mas simplesmente dar aulas sobre eles não é considerado aqui como um ato discricionário, pois é simplesmente seguir as normas.

Com a certeza de que o visto neste trabalho não exaure as possibilidades de estudo no presente tema, devo sugerir pautas para próximas pesquisas. Questões importantes foram levantadas durante o processo de realização desse TCC, mas nem todas elas diziam respeito ao objetivo central do mesmo, portanto serão colocadas somente aqui. A primeira delas diz respeito ao fato de que com as condições de tempo em que essa pesquisa foi desenvolvida, não se pôde testar uma relação de causalidade entre atuação de professores direcionada ao exame nacional e a taxa de participação (entendida aqui como número de inscrição e número de presença na prova) dos alunos no ENEM.

Uma segunda questão importante é considerar e entender mais sobre a grande presença das empresas educacionais como Chromos, UNA, UNI-BH, etc., na educação pública de Minas Gerais, afinal de contas, percebe-se a parceria de muitas delas tanto com a SEE-MG quanto com escolas. Isso nos leva a pensar no papel do Estado como provedor dos serviços públicos e em como as parcerias com instituições de outra natureza podem afetar a entrega e os resultados dos serviços.

A má-distribuição dos polos de realização da prova no estado de Minas Gerais também é preocupante. O que nos leva a refletir sobre questões relacionadas à

centralização, descentralização, coordenação e nacionalização de uma política pública como o ENEM. Quando se coloca o foco sobre cada estado do país, pode-se encontrar realidades muitíssimo diferentes em termos básicos como o número de municípios. Aqui contamos com uma realidade de 853 municípios dos quais só 180 são polos de aplicação do exame nacional. Nas regiões do Alto e Baixo Jequitinhonha há perto de 80% dos estudantes fora dos municípios de aplicação.

Para finalizar esta seção, reitera-se que os valores próprios, os valores de outros atores envolvidos, os procedimentos, as estruturas organizacionais, os encorajamentos e proibições formatam a discricionariedade exercida pelos professores em sala de aula enquanto burocratas de nível de rua (LOTTA, 2012).

ANEXOS

ANEXO A - Termo de Autorização de Pesquisa pela SEE-MG



ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS
SUBSECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA

INTERESSADO: FLORA DE PAULA

A Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica, após análise do projeto proposto pela aluna supracitada, é de parecer favorável à realização do Projeto de Pesquisa: "*Realização do ENEM por alunos de escolas públicas: a atuação da burocracia implementadora*", da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

Ressaltamos que os procedimentos de aplicação da atividade proposta deverão obedecer, criteriosamente, às orientações da Resolução 466/2012 do Conselho Nacional da Saúde que estabelece as Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisa envolvendo seres humanos e que, em nenhuma hipótese, poderão interferir no desenvolvimento das atividades pedagógicas das escolas e no cumprimento de seu Calendário Escolar.

Ressaltamos ainda que a identidade das pessoas envolvidas deverá ser mantida em sigilo e que a instituição e os participantes não terão ônus com a pesquisa.

Belo Horizonte, 21 de março de 2019.

Geniana Guimarães Faria

Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica

Geniana Guimarães Faria
Subsecretaria de Desenvolvimento
da Educação Básica SEE-MG
MaSP 1.152.984-9

ANEXO B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Observações



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), de uma pesquisa. Meu nome é **Flora de Paula Gonçalves Holanda Maia**, sou aluna do curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais e a pesquisadora responsável por este estudo.

Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra será entregue a mim. Em caso de recusa, você não será penalizado(a) de forma alguma.

Havendo dúvida sobre a pesquisa, o senhor(a) poderá entrar em contato com o pesquisador e professor José Geraldo Leandro (orientador do estudo), pelo josegleandro@ufmg.br. Eu posso ser contatada pelo e-mail: florescerdepaula@gmail.com ou telefone: (31) 97187-4083.

Título provisório da pesquisa: **REALIZAÇÃO DO ENEM POR ALUNOS DE ESCOLAS PÚBLICAS: A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA IMPLEMENTADORA.**

Procedimentos: Sua participação nesta pesquisa consistirá em permitir que seu trabalho, rotineiramente realizado em sala de aula, possa ser observado pela pesquisadora, que fará algumas anotações com a finalidade de facilitar o trabalho de análise posterior.

() Concordo com o trabalho de observação e registro escrito da pesquisadora, com a finalidade única de facilitar a posterior análise.

Benefícios: Esta pesquisa trará maior conhecimento sobre o tema abordado. Os resultados serão úteis aos profissionais que atuam em processos educacionais.

Riscos: Ao permitir as observações, você não estará correndo qualquer risco de ordem física ou psicológica.

Sigilo: Os profissionais observados não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados forem divulgados.

Autorizo a utilização das observações com sigilo da minha identidade.

Assinatura do(a) participante

ANEXO C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Entrevistas



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), de uma pesquisa. Meu nome é **Flora de Paula Gonçalves Holanda Maia**, sou aluna do curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais e a pesquisadora responsável por este estudo.

Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra será entregue a mim. Em caso de recusa, você não será penalizado(a) de forma alguma.

Havendo dúvida sobre a pesquisa, o senhor(a) poderá entrar em contato com o pesquisador e professor José Geraldo Leandro (orientador do estudo), pelo josegleandro@ufmg.br. Eu posso ser contatada pelo e-mail: florescerdepaula@gmail.com ou telefone: (31) 97187-4083.

Título provisório da pesquisa: **REALIZAÇÃO DO ENEM POR ALUNOS DE ESCOLAS PÚBLICAS: A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA IMPLEMENTADORA.**

Procedimentos: Sua participação nesta pesquisa consistirá apenas em responder as perguntas feitas pela entrevistadora. O registro do áudio da entrevista é condicional a sua concordância.

() **Concordo com a gravação do áudio da minha entrevista, com a finalidade única de facilitar o registro das respostas para posterior análise.**

() **Não concordo com a gravação do áudio da minha entrevista.**

Benefícios: Esta pesquisa trará maior conhecimento sobre o tema abordado. Os resultados serão úteis aos profissionais que atuam em processos educacionais.

Riscos: Ao responder as perguntas feitas pela entrevistadora, você não estará correndo qualquer risco de ordem física ou psicológica.

Sigilo: Os entrevistados da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados forem divulgados.

Autorizo a citação da entrevista com sigilo da minha identidade.

Assinatura do(a) entrevistado(a)

ANEXO D - Roteiro de entrevista semiestruturada com os funcionários da SEE-MG

1. Inicialmente, eu gostaria de saber um pouco sobre o seu atual cargo na Secretaria de Educação de Minas Gerais.
 - a. Qual a sua função nele?
 - b. Está há quanto tempo neste cargo? Já esteve em outros cargos na Secretaria? Quais?

2. Sobre sua formação e trajetória profissional.
 - c. Em quais áreas você possui formação (graduação, mestrado, etc.)?
 - d. Você realizou algum curso de capacitação extra ligado à área de educação?

3. No âmbito do governo do Estado existem políticas que, a exemplo do Enem, Fies...., objetivam democratizar o acesso ao Ensino Superior? Existem ações específicas neste sentido na SEE?
 - e. Quais são estas ações?

4. A SEE-MG dá alguma orientação sobre como a escola deve proceder em relação ao ENEM?

5. Qual a sua visão sobre o ENEM e a relação dos alunos das escolas públicas com o mesmo?

ANEXO E - Roteiro de entrevista semiestruturada com os gestores escolares

1. Inicialmente, eu gostaria de saber um pouco sobre sua formação e trajetória profissional.
 - a. Qual a sua formação? Fez alguma capacitação em educação depois disso?
 - b. Está há quanto tempo na direção da escola? Já esteve em outros momentos nesta função?
2. Agora, eu gostaria de saber alguns detalhes sobre o funcionamento da escola e o trabalho da direção junto aos professores.
 - a. Você poderia me dizer de forma geral como o trabalho ocorre? Como é desenvolvido o trabalho junto aos docentes? Existem reuniões periódicas? (individuais ou coletivas?) O que é tratado/trabalhado nas reuniões? Existem outros espaços de interlocução? (com qual finalidade?)
 - b. Existe alguma diretriz, portaria, orientação da SEE-MG sobre como a escola deve proceder em relação ao ENEM?
 - c. Você já estava na escola quando o ENEM passou a ser o principal método de ingresso no Ensino Superior? Quais foram as principais mudanças? A direção atuou de maneira diferente?
3. Sobre a atuação dos professores em relação ao ENEM..
 - a. Sem citar nomes, você entende haver professores mais engajados que outros no exercício de preparar os alunos para o ENEM? Por que você acha que eles agem de maneiras diferentes?
 - b. Existe algum incentivo para que os professores estimulem os alunos a participar do ENEM?
 - c. Existe uma orientação formal da direção para os professores do terceiro ano no que diz respeito ao ENEM? Qual(is)? Você poderia me explicar em detalhes? (Há alguma forma de monitoramento da atuação dos professores neste sentido? Os professores têm cumprido/considerado a orientação?).
4. Para finalizar, falando de forma geral sobre a sua compreensão,
 - a. Qual a sua visão sobre o ENEM e a relação dos alunos das escolas públicas com o mesmo?

ANEXO F - Lista dos Entrevistados

Entrevistado 1 – SEE MG:

Funcionário atualmente alocado na Diretoria de Ensino Médio da Secretaria de Educação de Minas Gerais.

Entrevistado 2 – SEE MG:

Funcionário atualmente alocado na Diretoria de Ensino Médio da Secretaria de Educação de Minas Gerais.

Entrevistado 1 - Direção Escolar 1:

Atual direção da escola 1. O entrevistado é graduado em Matemática e está concluindo pós-graduação em administração e inspeção escolar. Trabalha na escola há seis anos e atualmente está na direção (há 3 anos e meio). Antes dessa escola ele trabalhou em mais duas. De uma forma ou de outra, a sua experiência profissional com escola tem por volta de 10 anos.

Entrevistado 2 - Direção Escolar 1

Atual vice-direção da escola 1. O entrevistado Andréa tem 24 anos de experiência como professor, na área de biologia, já passou por todos os níveis de ensino da Educação Básica. Tem especialização na área de Ciências pelo Centro de Ensino de Ciências e Matemática de Minas Gerais (CECIMIG) e especialização na área de Engenharia Ambiental. Além disso, passou 4 anos acompanhando alunos do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) nas escolas onde trabalhou. Já está na vice-diretoria há três mandatos. Ficou quase 7 anos exercendo a função de vice-diretora e, simultaneamente, de professora de biologia.

Entrevistado 1 - Direção Escolar 2

Atual vice-direção da escola 2. A graduação do entrevistado é em Letras, licenciatura em inglês e em português. Fez pós-graduações em metodologia do ensino, docência no ensino superior, psicopedagogia, orientação escolar, supervisão escolar, gestão escolar e inspeção escolar, além de um mestrado em linguística. Está há três mandatos na vice-diretoria da escola. Sua carreira profissional conta com 15 anos de ensino no segmento privado, 25 anos como professor do Estado e outros 22 anos como professor da prefeitura.

Professor 1 – professor efetivo de nível médio na disciplina de Português; rede pública estadual.

Professor 2 – professor efetivo de nível médio na disciplina de Português; rede pública estadual.

Professor 3 – professor efetivo de nível médio na disciplina de Matemática; rede pública estadual.

Professor 4 – professor efetivo de nível médio na disciplina de Matemática; rede pública estadual.

BIBLIOGRAFIA

- 2 ALONSO, A. Métodos Qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, A.; GHEZZI, D. R.; OLIVEIRA, M. C. V. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo/Cebrap, 2016. p. 8-23.
- 3 ANDRIOLA, W. B. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). **Revista Ensaio**, 19, 2011. 107-126.
- 4 BRAGA, F. M.; SOARES NETO, J. J.; PLANK, N. Lições de um estudo de caso de implementação de políticas educacionais - o desafio de reformar o ensino médio. In: XIMENES, D. D. A. **Implementação de Políticas Públicas - Questões Sistêmicas, Federativas e Intersetoriais**. 1. ed. Brasília: Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v. 1, 2017. p. 173-206.
- 5 BRASIL. **Nota Técnica Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. 2015.
- 6 BRASIL. **Relatório pedagógico: Enem 2011-2012**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. 2015.
- 7 BRASIL. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento da Metas do Plano Nacional de Educação**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. 2018.
- 8 BRASIL. Histórico ENEM. **Portal do INEP**, 10 junho 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/enem/historico>>.
- 9 BRASIL. A Democratização e Expansão da Educação Superior no País 2003-2014, Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 23 maio 2019.
- 10 CARITA, A. O conflito na sala de aula: representações mobilizadas por professores. **Análise Psicológica**, 1999. 79-95.

- 11 CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R. R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 227-246.
- 12 ELMORE, R. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S., et al. **La implementación de las políticas**. [S.l.]: Miguel Angel Porrua, 1996.
- 13 FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 123-152.
- 14 LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. Impreso, p. 105-114, 2013.
- 15 LOTTA, G. Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. **Anais do 3º Encontro Nacional de Administração Pública e Governo**, Salvador, 2008.
- 16 LOTTA, G. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família**. São paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH, Tese de Doutorado, 2010.
- 17 LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. D. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, v. 1, 2012. p. 20-49.
- 18 LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 19, 2014. 186-206.
- 19 LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 83, p. 21-41, 2017.

- 20 MELO, M. A.; SILVA, P. L. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa NEPP**, Campinas, 2000.
- 21 MEYERS, M.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Administração Pública - Coletânea**. Brasília: UNESP/ENAP, 2010.
- 22 OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, 2018. p. 207-226.
- 23 PIRES, R. R. Burocracia, Discricionariedade e Democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **33º Encontro Anual da Anpocs - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação e Ciências Sociais**, Caxambu, 2009.
- 24 PIRES, R.; LOTTA, G.; DUTRA, R. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, 2018. p. 247-268.
- 25 QEDU. Resultado do Enem por escola em Registro. **QEDU**. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/cidade/2061-registro/enem>>. Acesso em: 17 maio 2019.
- 26 RUA, M. D. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. D. G.; CARVALHO, M. **O Estudo da Política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- 27 TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro de Educação Básica - 2018 Pnad Contínua**. Todos Pela Educação. São Paulo. 2018.
- 28 TORRES, H. G. et al. A interação entre espaço, regras institucionais e escolhas individuais no resultado de uma política pública. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 125-158, 2010.

WINTER, S. Perspectivas de Implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Administração Pública - Coletânea**. São Paulo: ENAP/UNESP, 2010. p. 209-228.