



"Educação como prática de Liberdade":
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

10021 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO SIMADE: A ATUAÇÃO DOS DIRETORES ESCOLARES

Carla da Conceição de Lima - PUC Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPq

A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO SIMADE: A ATUAÇÃO DOS DIRETORES ESCOLARES

Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar a implementação da política pública Sistema Mineiro de Administração Escolar com foco na atuação dos Burocratas de Médio Escalão, especificamente diretores escolares da rede pública estadual de Minas Gerais. Trata-se de uma investigação quantitativa com base em um questionário respondido por 586 diretores e dados da Prova Brasil de 2017. Constatou-se que, em sua atuação, os diretores produzem novas regras no tocante ao acesso e ao uso do sistema e que há um contínuo exercício de discricionariedade, por meio da qual implementam políticas diversas no contexto da rede estadual de Minas Gerais.

Palavras-chave: Políticas públicas; Burocratas de médio escalão; Diretores Escolares; Sistema Mineiro de Administração Escolar.

A literatura de políticas públicas tem se dedicado a compreender como atores da burocracia influenciam nos processos decisórios, se dedicando a analisar quais agentes importam, suas influências e os resultados de suas ações, bem como seus valores e percepções, especialmente nos processos de implementação (OLIVEIRA, 2019; MUYLAERT, 2019). Entretanto, uma parte significativa dos estudos se concentra em analisar atores que ocupam altos cargos (burocracia de alto escalão) ou aqueles que interagem diretamente com o público beneficiário da política pública (burocracia de nível de rua) (GIUSTO; RIBEIRO, 2019; LOTTA, 2014). Estudos focados em compreender o papel e a atuação dos atores que ocupam cargos intermediários e que são responsáveis pela gestão de equipes e interface entre o alto escalão e o nível de rua, os burocratas de médio escalão (BMEs), ainda são escassos na literatura (BONELLI et. al, 2019; FUSTER, 2016).

Este estudo tem como objetivo analisar os atores burocráticos na implementação de uma política pública com foco específico na atuação dos atores do médio escalão. Para tal, a pesquisa analisou a implementação da política pública do Estado de Minas Gerais intitulada Sistema Mineiro de Administração Escolar (SIMADE), com foco na atuação dos BMEs. Instituída pela Resolução nº 1.180, de 8 de agosto de 2008, sob a égide do programa de reforma administrativa Choque de Gestão (2003-2014)[1], cujo objetivo era promover a

eficácia e a eficiência, buscando “imprimir modernidade, transparência, agilidade e eficiência na gestão, adequando-a aos novos tempos” (TRIPODI, 2012, p. 38). O SIMADE tem como eixo central o uso dos dados pelos profissionais da educação e a racionalização de custos, embora propicie a regulação - mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados – de aspectos administrativos[2] e pedagógicos[3] da gestão escolar. Esse ideário tem continuidade nas gestões seguintes, Partido dos Trabalhadores (2015-2018) e Partido Novo (2019 até o momento), nas quais reconfigurou-se, a partir de disposições legais, instrumentos e normas procedimentais, as formas de regulação emanadas pelo SIMADE conforme os propósitos educacionais do modelo de gestão vigente no estado de Minas Gerais[4].

Implementado no modelo *Top Down*, isto é, de forma prescritiva, hierárquica e com atores escolares subordinados às regras e normas advindas da Secretaria Estadual de Educação (SEE), o SIMADE está intrinsecamente associado a reestruturação da gestão da escola proposta desde da década de 1990 (DRABACH; SOUZA, 2014). A SEE, como órgão do Estado, incorpora os princípios da Nova Gestão Pública (NGP) - eficiência, eficácia, racionalização e avaliação de resultados - ao mesmo tempo que institui práticas para a direção da escola que prezam pela produtividade e otimização do serviço público (BALDUTTI, 2017).

Para os propósitos desta pesquisa, os BMEs consistiram nos diretores escolares os quais, além de ter um papel essencial na organização do trabalho escolar, liderando e coordenando a rotina das unidades de ensino (DRABACH; SOUZA, 2014), coloca “em ação os elementos do processo organizacional (planejamento, organização, avaliação) de forma integrada e articulada” (SOARES; TEIXEIRA, 2006, p. 157) e o funcionamento da escola quanto aos aspectos políticos, administrativos, pedagógicos, tecnológicos, financeiros, etc. Além disso, o diretor é o responsável pela inserção e atualização dos dados no sistema, bem como pelo seu uso na gestão da escola.

Como estratégia de pesquisa, adotou-se a abordagem quantitativa com intuito de obter uma visão abrangente em relação à implementação do SIMADE na perspectiva dos BMEs. Para tal, aplicou-se, entre outubro de 2017 e janeiro de 2018, um questionário *on-line* para 3.444 diretores de escolas que ofertavam o ensino regular e atendiam 2.137.891 alunos da rede estadual de Minas Gerais. O instrumento foi composto por 38 questões que versavam sobre o perfil dos respondentes e percepções sobre o SIMADE – acesso e uso do sistema. Os 586 questionários que retornaram respondidos pelos diretores escolares foram analisados por meio do *software* SPSS (versão 18), que possibilitou traçar, via análises descritivas, o perfil dos respondentes e as características de acesso e uso do SIMADE, essenciais para analisar a atuação dos diretores escolares. Ademais foram utilizados os dados da Prova Brasil de 2017 para obter a média de proficiência em Matemática[5] das 586 escolas.

Dentre os respondentes predominam diretoras (72,1%) com pós-graduação (70%); que ascenderam ao cargo por processo seletivo e eleição (94,5%); da cor branca (50,5%) ou parda (41,1%); com média de idade de 48 anos e 15 anos de experiência como regente na educação básica. No que tange ao uso do SIMADE, especificamente relacionado à frequência de acesso, apenas 7,84% dos diretores afirmaram não usar o sistema e aproximadamente 20% relatam que o uso ocorre através dos funcionários da secretaria da escola, ou seja, eles não o acessam diretamente. Cerca de 70% dos diretores acessam frequentemente o sistema. Essa discricionariedade indica os limites efetivos do poder do BMEs, os quais ficam livres para fazer uma escolha entre possíveis cursos de ação e inação (BONELLI et al., 2019), acatando ou não as normativas presentes na formulação da política pública. Há, portanto, uma recontextualização do discurso original para um contexto em que a política é (re)significada (OLIVEIRA, 2019) por cerca de 30% dos diretores, que compreendem não ser sua tarefa o

acesso ao SIMADE. Esse resultado coaduna com a constatação de Cavalcante e Lotta (2015) e Cavalcante et al. (2018), de que o ambiente no qual o BME opera oferece distintas formas de atuação e discricionariedade em relação à política pública, trazendo contornos diferenciados para a administração pública escolar a partir da implementação do SIMADE.

Predomina, ainda, o uso administrativo do sistema em 525 escolas, as quais asseguram a coerência, o equilíbrio e a reprodução idêntica do uso do SIMADE, visando o controle da unidade escolar, inserção/atualização de dados dos alunos e docentes e a execução dos serviços de forma padronizada, se limitando ao cumprimento sistemático e integral da Resolução 1.180/2008, que legitima de forma pouco elucidativa o uso administrativo do sistema. As demais escolas (24[6]) produzem uma nova regra ao usar o sistema para monitorar e tomar decisões, sendo o cerne o monitoramento do rendimento, desempenho, etc. A ausência de clareza no objetivo da política, já constatada em outras pesquisas (BALDUTTI, 2017), oferece margem para distintas interpretações e atuações, ocasionando duas formas de implementação distintas e, conseqüentemente, dois usos do sistema a partir da discricionariedade dos diretores escolares.

No tocante ao uso dos dados do SIMADE em atividades que parecem ter caráter administrativo - *Elaborar relatórios e ofícios para a SRE (33,3% [7])*, *Contratar funcionários para atendimento de alunos de Atendimento Educacional Especializado (AEE) (43,3% [8])* e *Verificar alunos que necessitam de condução escolar (27,5% [9])* - constata-se a realização em períodos pontuais do anos, um vez que os maiores percentuais estão nas opções de resposta de 3 a 4 vezes ao ano ou uma vez por ano. *Verificar evasão e abandono discente (43,7%)* e *Investigar as causas do baixo desempenho discente (40,4%)*, embora remetam à atividade de caráter administrativo, possuem os maiores percentuais de resposta mensalmente, deixando a hipótese de que os diretores compreendem essas duas variáveis como um aspecto pedagógico. Cabe ressaltar que as atividades de frequência semanal - *Elaborar relatórios e ofícios para a SRE (13,9%)*, *Verificar evasão e abandono discente (31,2%)* e *Investigar as causas do baixo rendimento discente (12,9%)* - possuem percentuais pouco expressivos, indicando que o uso dos dados não é uma tarefa rotineira. Apesar de não podermos afirmar como os diretores interpretam esses dados, parece que, no cotidiano, há uma volatilidade no que se refere a frequência de uso, indicando mais uma vez a discricionariedade dos BMEs.

Esse resultado corrobora a afirmação de Lotta et al. (2014), pois a diversidade de contextos de implementação, mesmo sendo predominantemente escolas que atendem aos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio (60%), situadas na zona urbana (80%), estando grande parte dos diretores em seu primeiro mandato (60%), pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos em realidades diferentes. Embora não se possa afirmar que exista uma associação positiva entre o uso pedagógico do SIMADE e a média de desempenho em Matemática das escolas, as que usam o sistema para o administrativo têm média menor (-0,0257[10]) do que as que usam para o pedagógico (0,0529[11]), deixando a hipótese de que essas podem estar buscando assegurar o melhor rendimento e desempenho discente.

Portanto, a atuação dos BMEs repousa na significativa margem de discricionariedade, para além da política pública, uma vez que distintos acessos e usos do sistema com consequentes estilos de gestão escolar também diversificados, tornam notável a ausência de objetivos claros da política que se materializa na implementação do SIMADE. Ademais a atuação da maioria dos BMEs (525) fundamenta-se nos princípios da NGP, que os aproxima dos ideais da SEE e legitimam um uso administrativo do sistema, visando a produtividade e a otimização do serviço público. Em contrapartida, a atuação de 24 BMEs pauta-se na produção de uma nova regra sobre o uso do sistema, com foco no pedagógico, os aproximando dos burocratas de nível de rua ao considerarem os beneficiários da política. Ademais, a

diversidade de contextos de implementação, de atuação dos BMEs e de frequência do uso dos dados podem ocasionar novas configurações para a política pública SIMADE, sendo necessário outras pesquisas para avaliar os efeitos dessas distintas formas de implementação na rede pública estadual de Minas Gerais.

Referências

- BALDUTI, C. F. **Possibilidades de aperfeiçoamento do Sistema Mineiro de Administração Escolar (SIMADE)**. 2017. 164 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2017.
- BONELLI, F.; FERNANDES, A. S. A.; COÊLHO, D. B.; PALMEIRA, J. da S. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. Edição Especial, p. 800 – 816, Nov. 2019.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2015. 308 p.
- CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, nº 1, p. 14 – 34, jan./mar. 2018.
- DRABACH, N. P.; SOUZA, A. R. de. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v.16, n.33, p. 221-248, jul./dez. 2014.
- FUSTER, D. A. Burocracia e políticas públicas: uma análise da distribuição e ocupação dos cargos e funções em comissão da prefeitura de São Paulo. **CONSAD de Gestão Pública Brasília**, v. 9, n. 1, p. 1 – 22, jun. 2016.
- GIUSTO, S. M. N. Di; RIBEIRO, V. M. Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, n. 2, p. 1-10, jul./dez. 2019.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. O. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v. 65, n. 4, p. 463-492 out/dez 2014.
- MINAS GERAIS. Resolução SEE nº. 1.180, de 28 agosto de 2008. Dispõem sobre as diretrizes e orientações para implantação, manutenção e atualização do Sistema Mineiro de Administração Escolar (SIMADE). **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008**.
- MUYLAERT, N. da C. Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 31, p. 84 – 103, set/dez. 2019.
- OLIVEIRA, A. C. P. de. Implementação das Políticas Educacionais: tendências das pesquisas publicadas (2007-2017). **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**. v. 4, n. 1, p. 1-16, jan./dez. 2019.
- TRIPODI, M. do R. F. O estado contratual e a nova agenda da educação: o caso de Minas Gerais. **Revista @mbienteeducação** . 5(1): 32-50, jan/jun, 2012.

SOARES, T. M.; TEIXEIRA, L. H. G. Efeito do Perfil do Diretor na Gestão Escolar sobre a proficiência do aluno, **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 17, n. 34, p.155-186, mai./ago. 2006.

[1] Concebido como um produto do Choque de Gestão, é implementado, desde 2008, como uma política pública.

[2] Controle do quantitativo de merenda; informações de alunos e docentes.

[3] Monitoramento do rendimento e frequência dos alunos.

[4] No governo do PT, utilizou-se o SIMADE para monitorar o trabalho do docente; e no atual governo para controlar o funcionamento da escola durante a pandemia do SARS-COVID-19.

[5] Escolhida devido ao caráter tipicamente escolar do conhecimento matemático.

[6] 37 diretores não responderam a essa questão.

[7] De 3 a 4 vezes ao ano.

[8] Uma vez por ano

[9] Uma vez por ano

[10] Desvio padrão 0,71477; mínimo -1,92 e máximo -1,82

[11] Desvio padrão 0,73548; mínimo -1,82 e máximo 2