



Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-graduação em Ciência Política
Mestrado Profissional em Políticas Públicas

Eliene Costa Silva

**Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do PROEJA: uma
perspectiva de baixo para cima**

RECIFE

2016

Eliene Costa Silva

Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do PROEJA: uma perspectiva de
baixo para cima

Dissertação apresentada como requisito indispensável à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob a orientação da Professora Dr^a. Mariana Batista da Silva.

RECIFE
2016

Catálogo na fonte
Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB-41689

S586b Silva, Eliene Costa.
Burocratas de nível de rua e a implementação do PROEJA : uma perspectiva de baixo pra cima / Eliene Costa Silva. – 2016.
108 f. :30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mariana Batista da Silva.
Dissertação (mestrado profissional em políticas públicas) -Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2016.
Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Ciência política. 2. Administração pública. 3. Burocracia. 4. Poder discricionário. 5. Cuiabá (MT). I. Silva, Mariana Batista da (Orientadora). II. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2016-72)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**“Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do
PROEJA: uma perspectiva de baixo para cima”**

Eliene Costa Silva

Aprovada em 27 de junho de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a. Mariana Batista da Silva (Orientadora)

Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador Interno)

Prof. Dr^a. Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva (Examinadora Externa)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao grande YHWH pela dádiva de ter sido selecionada e por ter me guardado em toda trajetória percorrida para chegar até aqui.

À professora orientadora Doutora Mariana Batista, que merece toda a minha reverência, mais que uma professora, foi de extrema competência e profissionalismo, uma amiga que pegou minha mão, ajudou-me a encontrar o rumo em minha pesquisa.

Ao professor Dr. Enivaldo Carvalho Rocha, Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, pelo profissionalismo e competência ao conduzir esse programa. Agradeço também pelo carinho, pela amizade, pelo cuidado durante todo o curso.

Aos demais professores do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, pelas brilhantes discussões oportunizadas em sala de aula, momentos fundamentais para chegar até aqui. Em especial ao professor Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho, pelo dinamismo, pelo apoio, pelo companheirismo e pela sensibilidade que teve com a nossa turma de Mato Grosso.

A minha mãe pelo amor e apoio incondicional de sempre.

Ao meu filho Natan Yahuw, minha maior motivação.

Ao meu esposo José Mario pela ajuda nas horas mais difíceis, pelas leituras, por ter me ouvido quando

precisava discutir o trabalho, por ter sido meu apoio em todos os momentos.

À amiga Gracielle Ferreira Valério que também teve um papel fundamental. Ela foi um instrumento do grande YHWH que me ajudou no convencimento de fazer a seleção, comprar as passagens, enfrentar o medo de voar. E também me ajudou nas leituras e discussões dos trabalhos que fizemos em todas as disciplinas e nesta pesquisa.

De forma imensa, à colega de trabalho, professora Doutora Silvia Stering, essencial no projeto de pesquisa para a seleção, pelas leituras, pelas dicas preciosas, e porque sempre que precisei, auxiliou-me.

À colega Marina Marques, pelo apoio e incentivo em todas as nossas conversas, pelos livros emprestados, por ser companheira sempre que precisei.

Agradeço à amiga professora Mestre Andréia Cambraia, pelas leituras da pesquisa, pelo apoio e incentivo.

Aos colegas “galera do mestrado”, pela companhia nas viagens, nos estudos, nas risadas, diminuindo a saudade da família. Vivemos uma aventura que será guardada por toda minha vida.

Aos companheiros de trabalho da Pró-Reitoria de Ensino, pela tolerância as nossas ausências, e em especial ao meu chefe, professor Doutor Ghilson Corrêa, pelo incentivo e compreensão.

RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo evidenciar a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação do PROEJA. O lócus de realização foi no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) – *Campus* Cuiabá Cel. Octayde Jorge da Silva. O desenho de pesquisa apresenta a seguinte metodologia: análise qualitativa com o auxílio do *software nvivo* versão Trial 11 o qual possibilitou fazer a distribuição de frequência, nuvem de palavras, gráficos e interpretação subjetiva. Os dados foram coletados através de entrevista semi-estruturada, e a técnica de análise utilizada foi a análise de conteúdo. Os resultados indicam que os Burocratas de Nível de Rua têm a percepção de que a discricionariedade, tanto em sala de aula como no programa, de forma geral, é um fator importante e que influencia a execução do PROEJA.

Palavras-chaves: PROEJA, discricionariedade, burocratas, implementação.

ABSTRACT

This research aimed to highlight the perception of street-level bureaucrats about the relationship between discretion and quality of implementation of PROEJA. The realization of the same locus was Federal Institute of Education, Science and Technology Mato Grosso (IFMT) - Cuiabá campus - Cel. Octayde Jorge da Silva. The research design has the following methods: qualitative analysis with the help of NVivo software version Trial 11, which made it possible to: frequency distribution, cloud of words, graphics and subjective interpretation. Data were collected through semi - structured interviews and analysis technique used was content analysis. The results indicate that street-level bureaucrats have the perception that discretion both in the classroom and in the program, in general, is an important factor that influences the execution of PROEJA.

Keyword: PROEJA, discretion, bureaucrats implementation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Matrículas por etapa de ensino – Brasil 2007 a 2013.....	20
Quadro 02 - Matrículas EJA integrada à Educação Profissional.....	21
Quadro 03 - Relação entre o quantitativo de Alunos Ingressantes e a quantidade de Alunos Matriculados PROEJA – IFMT (Cursos Regulares)	22
Quadro 04 - Relação entre o quantitativo de Alunos Ingressantes e a quantidade de Alunos Matriculados – <i>Campus</i> Cuiabá (Cursos PROEJA)	23
Quadro 05 - Qualificação dos Docentes do IFMT.....	31
Quadro 06 - Diferenças entre os Modelos.....	40
Quadro 07 - Desenho da Pesquisa.....	57
Quadro 08 - Categorias – Análise de Conteúdo.....	58
Quadro 09 - Nove palavras mais frequentes.....	60
Quadro 10 - Perfil dos Entrevistados.....	61

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Inclusão.....	65
Gráfico 02 - Categoria Imposição.....	67
Gráfico 03 - Categoria Visão Negativa de Implementação.....	71
Gráfico 04 - Categoria Autonomia.....	73
Gráfico 05 - Categoria Importante para a implementação.....	77
Gráfico 06 - Poderíamos ter feito mais.....	80
Gráfico 07 - Categoria Resistência.....	84
Gráfico 08 - Categoria Determinante.....	90
Gráfico 09 - Categoria Não-determinante.....	90

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Mapa locais onde têm <i>Campus</i> do IFMT.....	29
Figura 02 - Primeira Escola de Aprendizes Artífices.....	29
Figura 03 - <i>Bottom-up</i> x <i>Top-Down</i>	39
Figura 04 - Nuvem de Palavras.....	59
Figura 05 - Codificação em Nós.....	63

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	
LISTA DE FIGURAS	
LISTA DE GRÁFICOS	
INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1: TRAJETÓRIA DO PROEJA X IFMT.....	17
1.1 O PROEJA E A QUESTÃO DA PESQUISA.....	17
1.2 CENÁRIO DA PESQUISA.....	27
1.3 O CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DO IFMT.....	27
2. CAPÍTULO 2: ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA.....	33
2.1 <i>TOP-DOWN E BOTTOM-UP</i> : MODELOS DE ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
2.2 BUROCRÁCIA DE NÍVEL DE RUA – CONCEITO E RELEVÂNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
2.3 DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA.....	44
CAPÍTULO 3: METODOLOGIA – OS CAMINHOS PARA A PESQUISA.....	48
3.1 A QUESTÃO DA REPLICABILIDADE.....	48
3.2 O ESTUDO DE CASO.....	49
3.3 QUANTO AOS OBJETIVOS.....	51
3.4 COLETA DOS DADOS E ABORDAGEM.....	51
3.5 SUJEITOS DA PESQUISA.....	51
3.6 SOBRE A ANÁLISE DOS DADOS.....	53
CAPÍTULO 4: RESULTADOS.....	59
4.1 PERFIS DOS ENTREVISTADOS.....	60
4.2 CONTEXTO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	62
4.2.1 Análise de Conteúdo: Categoria Intermediária – Percepção da Política.....	64
4.2.1.1 Categoria Inicial – Conhecimento da Política.....	64
4.2.1.2 Categoria Inicial – Inclusão.....	65
4.2.1.3 Categoria Inicial – Imposição.....	66
4.2.1.4 Categorias – Despreparo, Pouca Discussão, Participação nas Decisões.....	68
4.2.1.5 Categorias Iniciais – Visão Negativa de Implementação – Visão Positiva de Implementação.....	70
4.2.2 Análise de Conteúdo: Categoria Intermediária – Percepção de Discricionariedade para Trabalhar com o PROEJA.....	72

4.2.2.1 Categoria Inicial – Autonomia.....	72
4.2.2.2 Categoria Inicial – Intrínseca a Profissão.....	75
4.2.3 Categoria Intermediária – Percepção de sua própria atuação discricionária no PROEJA.....	76
4.2.3.1 Categoria Inicial – Importante para a implementação.....	76
4.2.3.2 Categoria Inicial – Importante só na disciplina.....	79
4.2.3.3 Categoria Inicial – Poderíamos ter feito mais.....	80
4.2.4 Categoria Intermediária – Percepção da atuação discricionária do outro no PROEJA.....	83
4.2.4.1 Categoria Inicial – Resistência.....	83
4.2.4.2 Categoria Inicial – Um coordenador que fez a diferença.....	87
4.2.4.3 Categoria Iniciais – Determinante/Não determinante.....	89
4.3 CONTEXTUALIZANDO AS CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS E A CATEGORIA FINAL.....	92
CONCLUSÃO.....	98
REFERÊNCIAS.....	99
ANEXOS.....	105
APÊNDICES.....	107

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa a implementação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, criado a partir do Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005, e que posteriormente foi substituído pelo Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. O Programa consiste em uma política social formulada e implantada no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Ministério da Educação (MEC). A política educacional em tela, assim como vários outros direitos sociais desenvolvidos pelo governo brasileiro na atualidade, está garantida pela Constituição Federal de 1988, denominada de “Constituição Cidadã”, e visa a efetivar o direito à educação de todas as pessoas que não tiveram acesso à escolaridade na idade adequada em função das muitas formas de adversidades impostas pela realidade de vida.

O objetivo do PROEJA, enquanto política pública educativa, é oferecer oportunidade de estudos e competências de educação profissional àqueles que não tiveram acesso ao ensino fundamental e médio na idade regular. (BRASIL, 2007).

A criação dessa política representa um avanço na questão da reparação dos danos causados a milhões de cidadãos brasileiros que, por diversas razões, não conseguiram concluir seus estudos na idade adequada. A presença da oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA) na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica almeja romper com os processos contínuos de exclusão. Para isso, estão previstos cursos na modalidade Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores (FIC), e também a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. (BRASIL, 2007).

A qualidade da implementação de um programa refere-se à forma como a política é entregue ao público-alvo, possuindo diversos desafios que vão além de questões relacionadas à comunicação, recursos, problemas de coordenação, cooperação, centralização ou descentralização.

A execução de uma política pública, como é o caso do PROEJA, requer a atuação de profissionais qualificados, capazes de mergulhar no universo de questões que compõem a realidade desse público dando condições adequadas, favorecendo o ambiente, investigando seus modos de aprender de forma geral, para

que possam compreender e favorecer essas lógicas de aprendizagem no ambiente escolar.

Os docentes e técnicos, agentes executores do PROEJA, enquadram-se no que Lipsky (1980), no âmbito da abordagem *bottom-up* de implementação de políticas públicas, denomina como Burocratas de Nível de Rua¹. São os docentes, coordenadores, diretores, chefes de departamento, enfim, trabalhadores e gestores do nível inferior, os que estão na ponta do sistema e que fazem a ligação entre o Estado e os beneficiários da política. São eles quem vivenciam limitações, dificuldades e pressões no dia a dia que muitas vezes acabam por trazer consequências não só para o desenrolar das ações da fase de implementação, mas também para os cidadãos que recebem os serviços.

Diante do conceito de Lipsky (1980) quanto aos Burocratas de Nível de Rua, nota-se o quanto esses trabalhadores podem influenciar o desenvolvimento da política pública, principalmente quando existem ambiguidades e imprecisões nos objetivos dessa política. Dessa forma, há a necessidade de pesquisas que levem em conta o papel desses executores de políticas, mais ainda, de estudos que foquem na discricionariedade desses agentes e as percepções que os mesmos possuem quanto à liberdade de escolha no processo de tomada de decisão, uma vez que nem sempre é possível alinhar os interesses dos agentes implementadores com os dos responsáveis pela formulação da política, percepção que justifica a realização do presente estudo.

A definição de discricionariedade² utilizada nesta pesquisa é a que considera esse termo como autonomia, ou mais precisamente, liberdade concedida aos agentes públicos para agirem de acordo com o que julgam conveniente e oportuno diante de determinada situação.

Analisar a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação é de extrema relevância para as

¹ Conceito defendido por Lipsky (1980), que compreende os Burocratas de Nível de Rua como sendo os servidores públicos que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, sendo eles a ponte entre o Estado e a sociedade, pois são quem de fato entregam os serviços ao público-alvo.

² Por discricionariedade compreendemos a qualidade do poder discricionário. Na prática, essa se traduz em apresentar o poder que é conferido à Administração Pública - Agentes Públicos (grifo meu) para agir livremente, ou seja, sem estar vinculada à determinada conduta, desde que aja dentro dos limites legais e em defesa da ordem pública. (DICIONÁRIO JURÍDICO, 2016)

pesquisas relacionadas às políticas públicas e se justifica pela existência de uma lacuna na literatura sobre a análise empírica do papel desempenhado por esses executores.

Além dessa contribuição à literatura, as informações aqui levantadas servem de suporte aos gestores e profissionais da instituição pública em voga, ou outras que queiram utilizar dos dados, para que tenham conhecimento e compreensão dessas questões, assim como do funcionamento e dinâmica do sistema de planejamento e implementação da política considerando a importância da atuação dos trabalhadores de linha de frente e, dessa forma, encontrar alternativas que possam corrigir ou aperfeiçoar o curso da execução do PROEJA enquanto política no *Campus* Cuiabá Cel. Octayde Jorge da Silva. Além disso, os resultados desse estudo contribuirão com conhecimento fundamentado de forma a subsidiar as pesquisas relacionadas à discricionariedade dos Burocratas de Nível de Rua na implementação de políticas públicas em especial na educação, assim como em outras esferas públicas, uma vez que a discricionariedade dos implementadores consiste em um fator importante para a qualidade da implementação de qualquer política pública.

A presente pesquisa é desenvolvida mediante a perspectiva da pesquisa qualitativa através do estudo de caso sobre a trajetória da implementação do programa PROEJA no *Campus* Cuiabá Cel. Octayde Jorge da Silva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – IFMT, no período de 2007 a 2014. A escolha desse *Campus* se deu por ser o *Campus* mais antigo do IFMT, com o maior quadro de docentes e porque foi o primeiro *Campus* a implementar o PROEJA nesta Instituição.

A metodologia utilizada para a realização da pesquisa é de natureza qualitativa e utiliza como instrumento de coleta de dados a entrevista em profundidade, realizada com Burocratas de Nível de Rua.

O objetivo geral deste estudo é compreender a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a implementação do PROEJA no IFMT, *Campus* Cuiabá Cel. Octayde Jorge da Silva, no período de 2007 a 2014. Para tanto, tem como objetivos específicos: verificar a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a discricionariedade para trabalhar com o PROEJA; examinar os relatos de implementação dos Burocratas de Nível de Rua que atuam no PROEJA; analisar a relação entre a discricionariedade dos Burocratas de Nível de Rua e a qualidade da implementação do PROEJA.

Diante do exposto, o estudo encontra-se assim estruturado: no primeiro capítulo descrevo a Trajetória do PROEJA no IFMT. Na oportunidade, é feita a contextualização da política em estudo e do tema da pesquisa, bem como realizo um resgate do percurso histórico do caso em estudo, o *Campus Cuiabá Cel. Octayde Jorge da Silva*. Evidencio também os aspectos gerais sobre a política PROEJA, destacando dados atuais que retratam a importância e relevância da mesma no cenário educacional.

Na sequência do estudo, apresento o segundo capítulo que é destinado à revisão da literatura pertinente ao estudo proposto no qual é possível visualizar os trabalhos interessados na implementação de políticas públicas, mais especificamente sobre as duas principais perspectivas de análises: *top-down* e *bottom-up*³. A primeira perspectiva, defendida por Pressman e Wildavsky (1973), volta-se para as análises de políticas públicas no sentido de cima para baixo, caracterizado pela separação entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. E a segunda perspectiva de análise, de baixo para cima, com foco na ação discricionária da Burocracia de Nível de Rua, defendida por Lipsky (1980).

No terceiro capítulo descrevo o percurso metodológico realizado para o desenvolvimento deste estudo. Nele estão evidenciados todos os pormenores executados ao longo do desenvolvimento da pesquisa, incluindo a forma de coleta dos dados e a análise dos mesmos, facilitando a replicabilidade⁴ da pesquisa.

No último capítulo apresento os resultados da pesquisa de forma a destacar os relatos de implementação da política, bem como as percepções dos entrevistados quanto aos pontos necessários para responder ao problema de pesquisa que consistiu no objeto da presente investigação.

³ Trata-se de um modelo de análise de implementação de políticas públicas. Neste estudo adoto as percepções de Lipsky (1980) para a discussão quanto à perspectiva de análise *bottom-up* e Pressman e Wildavsky (1973) para a análise da perspectiva *top-down* explicada em sua essência no corpo do texto.

⁴Defensor da prática da replicabilidade, Rocha (2014) compreende que o pesquisador deve deixar claro o passo a passo de como os dados da pesquisa foram coletados e analisados a fim de que os mesmos possam ser replicados em caso de necessidade.

Por fim, e com o mesmo grau de importância que as demais partes da pesquisa, apresento as considerações finais para este estudo, que por questões temporais teve que cumprir com um período pré-estabelecido para ser realizado.

CAPÍTULO I

TRAJETÓRIA DO PROEJA NO IFMT – *CAMPUS CUIABÁ*

“CEL. OCTAYDE JORGE DA SILVA”

1.1 O PROEJA E A QUESTÃO DA PESQUISA

O PROEJA foi instituído pelo Decreto nº 5.478, de 24/06/2005, e denominado inicialmente como Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade Educação de Jovens e Adultos. O programa é fruto de uma decisão governamental de atender a demanda de jovens e adultos pela oferta de educação profissional técnica de nível médio da qual, em geral, são excluídos.

O objetivo do programa é oferecer formação profissional inicial e continuada, bem como formação profissional técnica de nível médio a todos aqueles que não puderam concluir seus estudos na idade adequada. (BRASIL, 2007).

De acordo com o Art. 1º § 2º do Decreto de sua instituição, os cursos e programas do PROEJA devem considerar as características dos jovens e adultos atendidos e poderão ser articulados: I - ao ensino fundamental ou ao ensino médio, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, no caso da formação inicial e continuada de trabalhadores; II - ao ensino médio, de forma integrada ou concomitante. (BRASIL, 2007).

O decreto de criação do PROEJA prevê também a qualificação dos professores para atuar com os alunos, por meio do Curso de Pós-graduação Lato Sensu PROEJA. O objetivo é capacitar profissionais para que os mesmos compreendam as especificidades do programa e da clientela atendida, de forma a produzir conhecimento e proporcionar a reflexão e o exercício para integração da educação profissional com a educação de jovens e adultos. (BRASIL, 2007).

Foi a partir do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2004, que tiveram início as ações de fortalecimento e valorização da Rede Federal de Educação, tempo também em que a Educação de Jovens e Adultos adquiriu importância. Nesse período, foi constituído na SECAD⁵ o Departamento de Políticas

⁵ SECAD: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

de Educação de Jovens e Adultos, resultado de uma ação conjunta entre a SETEC⁶ e a SECAD. E nesse cenário surgiu o PROEJA.

A criação do PROEJA enquanto política pública de educação para jovens e adultos trabalhadores foi uma resposta do Estado diante do quadro da educação brasileira evidenciado pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios divulgados em 2003, mostrando que 68 milhões de jovens e adultos trabalhadores brasileiros com 15 anos ou mais não concluíram o ensino fundamental e apenas 6 milhões (8,8%) estavam matriculados em cursos de Educação de Jovens e Adultos. Essa mesma pesquisa⁷ mostrou que o Brasil possuía 23.098.462 de jovens com idade entre 18 e 24 anos.

Em relação à situação de emprego desses jovens, temos que, segundo o Registro Anual de Informações Sociais (BRASIL, 2007), apenas 5.388.869 — cerca de 23,3% dos jovens dessa faixa etária — tinham emprego no mercado de trabalho formal no mesmo ano. Também quando se verificam dados de escolaridade da PNAD/IBGE 2003 (BRASIL, 2003), tem-se que nesse ano cerca de 23 milhões de pessoas possuíam 11 anos de estudo, ou seja, haviam concluído o ensino médio. Esse contingente representava apenas 13% do total da população do país. Assim, pode-se inferir o baixo nível de escolaridade dos brasileiros que enfrentam o mundo do trabalho.

Inicialmente o programa teve como base de ação a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Antes da promulgação do Decreto nº 5.478/2005, várias instituições da Rede já trabalhavam com a educação profissional voltada para jovens e adultos, de maneira que aliados com outros profissionais, a própria Rede, instituições parceiras, gestores educacionais e estudiosos dos temas contidos no Decreto questionaram a abrangência do programa, propondo sua ampliação e aprofundamento em seus princípios epistemológicos. (BRASIL, 2007).

Dessa forma, essas experiências indicavam a necessidade de ampliar os limites da política, tendo como foco a universalização da educação básica, aliada à formação para o mundo do trabalho. Como consequência e em resposta a esses questionamentos, o Governo Federal revogou o Decreto nº 5.478/2005, e promulgou

⁶ SETEC: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

⁷ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgados em 2003 in Documento Base do PROEJA 2007, p. 14.

o Decreto nº 5.840, em 13 de julho de 2006. Tais acontecimentos trouxeram mudanças para o programa, entre elas a ampliação da abrangência no que diz respeito ao nível de ensino com a inclusão do ensino fundamental; em relação à origem das instituições que podem ser proponentes, a admissão dos sistemas de ensino estaduais e municipais e entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional, passando a denominação para Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Desde sua implantação, em 2005, até o ano de 2012, foram contabilizadas mais de 30 mil matrículas em cursos PROEJA nas instituições de ensino da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Apesar da evolução no número de matrículas ainda há muito por fazer, pois de acordo com os dados do Censo 2010⁸, o Brasil tem uma população de 65 milhões de pessoas com 15 anos ou mais que não concluíram o Ensino Fundamental e 22 milhões com 18 anos ou mais, que apesar de terem concluído o Ensino Fundamental, não concluíram o Ensino Médio.

No quadro abaixo pode ser observado o comportamento do número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos no período de 2007 a 2013 em todo o país e em todas as modalidades de EJA.

⁸ Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Censo da Educação 2011: Resumo Técnico, 2012

Quadro 01 – Matrículas por etapa de ensino – Brasil 2007 a 2013

Educação de Jovens e Adultos Matrículas por etapa de ensino – Brasil – 2007-2013									
Ano	Matrículas na Educação de Jovens e Adultos por etapa de ensino								
	Total geral	Ensino Fundamental					Ensino Médio		
		Total	Anos Iniciais	Anos Finais	Integrado à Educação Profissional	Projovem (Urbano)	Total	Médio	Integrado à Educação Profissional
2007	4.985.338	3.367.032	1.160.879	1.974.940	1.618.306	1.608.559	9.747
2008	4.945.424	3.295.240	1.127.077	2.164.187	3.976	...	1.650.184	1.635.245	14.939
2009	4.661.332	3.094.524	1.035.610	2.055.286	3.628	...	1.566.808	1.547.275	19.533
2010	4.287.234	2.860.230	923.197	1.922.907	14.126	...	1.427.004	1.388.852	38.152
2011	4.046.169	2.681.776	935.084	1.722.697	23.995	...	1.364.393	1.322.422	41.971
2012	3.906.877	2.561.013	870.181	1.618.587	18.622	53.623	1.345.864	1.309.871	35.993
2013	3.772.670	2.447.792	832.754	1.551.438	20.194	43.406	1.324.878	1.283.609	41.269
Δ % 2012/2013	-3,44	-4,42	-4,30	-4,15	8,44	-19,05	-1,56	-2,00	14,66
Fonte: MEC/Inep/DEED – Microdados Censo Escolar – Elaboração: Todos Pela Educação.									

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica 2015 – MEC/Inep/DEED – Microdados Censo Escolar – Elaboração: Todos Pela Educação.

Observando o quadro percebe-se um decréscimo no número de matrículas no Ensino Médio Não Integrado à Educação Profissional e um acentuado crescimento no Integrado à Educação Profissional. Tal crescimento se justifica pela aprovação da Lei que institui o PROEJA na rede federal de educação profissional.

Em 2015 um estudo divulgado pela OCDE – Cooperação de Desenvolvimento Econômico⁹ – apontou que 76% dos jovens brasileiros de 20 a 24 anos não estudam, sendo esse o maior número entre os mais de 40 países estudados. (EDUCATION, 2015). Segundo essa mesma pesquisa, a média dos países da OCDE para a mesma faixa etária é de 54% dos jovens fora da escola. Entre os jovens de 15 a 29 anos, mais de 20% dos brasileiros nem estudam, nem trabalham, a média OCDE é de 16%. Outro alerta aceso por esta pesquisa foi que no Brasil, quase 40% dos jovens e adultos de 25 a 34 anos não concluíram o ensino médio. O País está entre os últimos nesse item, ao lado da China, Indonésia, México, Turquia e Costa Rica. Entre os adultos de 55 a 64 anos, 72% não possuem diploma de ensino médio.

Em se tratando da Educação de Jovens e Adultos no Estado de Mato Grosso, de acordo com os indicadores sociais publicadas pelo PNAD de 2013, existem cerca

⁹ Fonte: <http://www.oecd.org/> (<http://educacao.uol.com.br/noticias/2015/11/24/ocde-76-dos-jovens-brasileiros-de-20-a-24-anos-nao-estudam.htm>)

de 7,8% de jovens e adultos, com idade superior a 15 anos, analfabetos. (BRASIL, 2013). A pesquisa evidenciou que a cada grupo de mil pessoas, 193 não são alfabetizadas no estado. Em nível nacional, o estudo revelou que 8,3% dos brasileiros com mais de 15 anos não sabem ler e nem escrever, esse dado representa cerca de 13 milhões de pessoas.

Analisando esses dados percebe-se que a situação é bem delicada, e nos leva a uma importante reflexão: se o número de analfabetos é tão grande apesar de todos os esforços do Governo Estadual para tentar reduzir o analfabetismo, o que dizer se a esses dados for somada a população que sabe ler e escrever, mas não concluiu sequer o ensino fundamental? Com certeza o número será ainda maior. No ano de 2013 dados retirados da Sinopse Estatística do INEP mostraram que o número de matrículas na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio em todo o Brasil foi de apenas 41.269 matrículas, sendo 12.801 matrículas na Rede Federal. (BRASIL, 2013).

Quadro 02 – Matrículas EJA Integrada à Educação Profissional

MATRÍCULAS						
Educação de Jovens e Adultos – Integrada à Educação Profissional de Nível Médio						
1.58 – Número de Matrículas na Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional de Nível Médio por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação – 2013.						
Unidade da Federação	Total	Presencial				
		Dependência Administrativa				
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	41.269	40.117	12.801	21.909	369	5.038
Centro-Oeste	1.767	1.715	1.221	414	-	80
Mato Grosso do Sul	158	135	78	57	-	-
Mato Grosso	493	493	136	357	-	-
Goiás	1.116	1.087	1.007	-	-	80
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-
Fonte: MEC/Inep/Deed						
Nota: O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.						

Fonte: MEC/Inep/Deed

Como se pode observar no Quadro 02, na região Centro-Oeste, com destaque para o estado de Mato Grosso, os dados de matrículas na Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional de Nível Médio por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação, revelaram-se ínfimos, o que reforça a necessidade do fortalecimento da política relativa ao PROEJA na Rede Federal de Educação Profissional e demais entidades proponentes.

No IFMT, Instituição que representa a Rede Federal de Educação Profissional no Estado de Mato Grosso, os dados de matrículas do PROEJA de todos os seus *Campi* mostraram-se decrescentes no período de 2012 a 2014.

Quadro 03 - Relação entre o quantitativo de Alunos Ingressantes¹⁰ e a quantidade de Alunos Matriculados¹¹ PROEJA- IFMT (Cursos Regulares)

Relação entre o quantitativo de Alunos Ingressantes e a quantidade de Alunos Matriculados PROEJA – IFMT (Cursos Regulares)									
<i>Campus/Modalidade/Curso</i>	Ingressantes			Matrículas			Percentual de Ingressantes em relação ao número de Matrículas		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
PROEJA-Integrado	200	48	1	1081	618	343	18,50%	7,80%	0,30%

Fonte: Relatório de Gestão do IFMT 2014.

Ao observar os dados de matrículas do PROEJA no *Campus* Cuiabá, é possível verificar que esse segue a mesma tendência que o total do IFMT: em todos os cursos o número de matrículas caiu.

¹⁰ Número de Ingressantes: quantidade de ingressantes por meio dos processos seletivos. Quantidade de alunos cadastrados em ciclos de matrícula no SISTEC iniciados durante o exercício.

¹¹ Número de matrículas: quantidade de matrículas registradas no ano.

Quadro 04 – Relação entre o quantitativo de Alunos Ingressantes e a quantidade de Alunos Matriculados – *Campus Cuiabá* (Cursos PROEJA)

Relação entre o quantitativo de Alunos Ingressantes e a quantidade de Alunos Matriculados – <i>Campus Cuiabá</i> (Cursos PROEJA)									
<i>Campus Cuiabá</i>	Ingressantes			Matrículas			Percentual de ingressantes em relação ao número de matrículas		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
PROEJA-Integrado	103	48	0	469	287	185	22,00%	16,70%	0,00%
TÉCNICO EM EDIFICAÇÕES	52	0	0	222	117	58	23,40%	0,00%	0,00%
TÉCNICO EM ELETROTÉCNICA	51	48	0	212	160	126	24,10%	30,00%	0,00%
TÉCNICO EM REFRIGERAÇÃO E CLIMATIZAÇÃO	0	0	0	35	10	1	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: Relatório de Gestão IFMT 2014

Os dados locais e nacionais aqui apontados demonstram o quanto o Brasil precisa avançar para alcançar a Meta nº 10 do Plano Nacional de Educação (PNE) que estabelece ao País o dever de oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, no ensino fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

De acordo com o Documento do MEC¹², Brasil (2014), o atendimento do que a meta prevê dependerá não só da superação de um problema crucial na educação brasileira, qual seja, sanar a dívida histórica que o país tem com um número grande de pessoas que não tiveram acesso à educação na idade certa, como também impedir que este tipo de exclusão continue se repetindo ao longo do tempo.

Em 2012 dados do PNAD¹³ mostraram que o Brasil tinha uma população de 45,8 milhões de pessoas com 18 anos ou mais que não frequentavam a escola e não tinham o ensino fundamental completo. (BRASIL, 2012). Isso quer dizer que o atendimento da EJA está muito distante do que poderia e deveria estar. Já o Censo da Educação Básica realizado pelo INEP evidenciou que a educação de jovens e adultos apresentou queda de 3,7% (141.055), totalizando 3.711.207 matrículas em

¹² Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL © Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014.

¹³ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE, 2012).

2013. Desse total, 2.427.598 (65,4%) estavam no ensino fundamental e 1.283.609 (34,6%) no ensino médio.

Esse mesmo Censo Escolar da Educação Básica em 2012 apontou ainda que

[...] os alunos que frequentavam os anos iniciais do ensino fundamental da EJA tinham idade muito superior aos que frequentam os anos finais e o ensino médio dessa modalidade. Esse fato sugere que os anos iniciais não estão produzindo demanda para os anos finais do ensino fundamental de EJA, além de ser uma forte evidência de que essa modalidade está recebendo alunos mais jovens, provenientes do ensino regular. Outro fator a ser considerado nessa modalidade é o elevado índice de abandono, ocasionado, entre outros motivos, pela inadequação das propostas curriculares às especificidades dessa faixa etária. (BRASIL 2012).

Para combater a questão do abandono existe a previsão no PNE da estratégia 10.3 que visa

Fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características do público da educação de jovens e adultos e considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, inclusive na modalidade de educação a distância. (BRASIL, 2012).

Os dados aqui relatados demonstram que as políticas de EJA não acompanham o avanço das políticas públicas educacionais que vêm alargando a oferta de matrículas para o ensino fundamental, universalizando o acesso a essa etapa de ensino ou, ainda, ampliando a oferta no ensino médio. Por isso, torna-se necessário entender o PROEJA enquanto um programa que tem como objetivo superar ou minimizar os efeitos nocivos decorrentes da falta de qualificação dos jovens e adultos brasileiros. (BRASIL, 2007).

Fica perceptível que o PROEJA consiste em um programa que tem, além da proposta de integração da educação profissional à educação básica, a perspectiva de buscar superar a dualidade trabalho manual e intelectual, assumindo o trabalho na sua perspectiva criadora e não alienante. Tal situação implica em diversos desafios, tais como, o da formação e qualificação do profissional, da organização curricular integrada, da utilização de metodologias e estratégias de assistência que possibilitem permanência e a aprendizagem do estudante, da falta de infraestrutura para oferta dos cursos, dentre outros. (BRASIL, 2007).

Por ser uma política federal instituída por decreto que estabelece regras iguais para todas as instituições proponentes, o programa tem que lidar com as contingências locais, ou seja, tem que enfrentar as dificuldades que surgem no

processo de execução da política e, por isso, o programa depende das ações da burocracia local, pois são quem de fato estarão no enfrentamento, desbravando todos os obstáculos previstos e não previstos quando da fase de planejamento.

Depois de realizar a análise conjuntural da qual o PROEJA faz parte, fica evidente a relevância e importância da análise do papel desempenhado por essa burocracia implementadora, bem como verificar os esforços empregados por ela para a implementação, a maneira como ela recebe essa política, como ela a percebe e as resistências que os integrantes dessa burocracia apresentam.

De forma geral, a gestão do PROEJA é de responsabilidade do MEC e da SETEC que atuam na coordenação geral executando sua implantação e avaliação. De acordo com o Documento Base (BRASIL, 2007) a SETEC deverá criar um comitê nacional com função consultiva para fazer o acompanhamento e o controle social da implementação nacional do PROEJA. (BRASIL, 2007).

Às instituições proponentes, como os institutos federais, competem: a oferta gratuita de cursos no âmbito do PROEJA; apresentar Plano de Trabalho Plurianual contemplando todas as etapas do processo educacional no qual devem ser explicitadas suas atividades e a das instituições parceiras¹⁴, definindo claramente as responsabilidades de cada uma; construir o Projeto Político Pedagógico junto com os demais parceiros; possibilitar aos alunos do curso PROEJA a aferição e reconhecimento, mediante avaliação individual, de conhecimentos e habilidades obtidos em processos formativos extraescolares; certificar os alunos que concluírem os cursos com aproveitamento, em conformidade com as diretrizes do Decreto 5.840/2006; proporcionar aos gestores e docentes processos de formação que permitam a compreensão das especificidades da educação de jovens e adultos e sua relação com a educação profissional e o ensino médio. (BRASIL, 2007).

As atividades previstas no decreto de criação do PROEJA são: curso presencial – quando for totalmente realizado em local determinado com os alunos e professores presentes; semipresencial – quando mais de 20% do curso for realizado na modalidade de educação a distância. Em relação à formação profissional, as instituições poderão oferecer: educação profissional técnica de nível médio nas

¹⁴ Instituições parceiras: de acordo com o Documento Base (2007, p.60), poderão participar como instituições parceiras nos projetos, além das organizações classificadas como proponentes, quaisquer organizações da Sociedade Civil que não visem lucro pecuniário na oferta de cursos no âmbito desse Programa.

formas concomitantes ou integrada ao ensino médio na modalidade EJA, visando à habilitação profissional em nível técnico e à certificação de conclusão do ensino médio; formação inicial e continuada de trabalhadores articuladas ao ensino médio EJA, visando à ampliação de escolaridade. (BRASIL, 2006).

Ainda de acordo com o Documento Base de criação do PROEJA (BRASIL, 2007), todos os cursos ofertados deverão ser gratuitos e de acesso universal. As Instituições proponentes são responsáveis pela oferta de vagas, inscrição, matrícula e organização das turmas.

O Documento Base (BRASIL, 2007) em seus aspectos operacionais orienta ainda que as vagas deverão ser ofertadas mediante edital público, e a seleção poderá ser realizada por meio de processo seletivo simplificado, sorteio, entrevistas ou a combinação de vários instrumentos seletivos ou outro meio que a escola venha a adotar. (BRASIL, 2007).

Ainda em conformidade com o Documento Base (BRASIL, 2007), o PROEJA prevê também a qualificação dos profissionais que irão trabalhar no programa, cabendo à SETEC/MEC o estabelecimento de programas especiais para a formação de formadores e para a pesquisa em educação de jovens e adultos com oferta de Programas de Especialização em Educação de Jovens e Adultos como modalidade de atendimento no ensino médio integrado à educação profissional; articulação institucional com vista à cursos de pós-graduação mestrado e doutorado que incidam em áreas afins do PROEJA; fomento para linhas de pesquisa em educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional. (BRASIL, 2007).

Compreendo que quando se propõe analisar a implementação de uma política como o PROEJA, faz-se necessário investigar questões relacionadas à aprendizagem, metodologias, qualificação da burocracia, recursos financeiros, enfim, são muitas frentes a serem verificadas, uma vez que todas essas questões perpassam o Programa que consiste em uma política pública de educação para jovens e adultos.

Investigar as reais necessidades de aprendizagem dos sujeitos alunos implica compreender como esses estudantes produzem conhecimento, entender as estratégias e táticas para resolver situações e enfrentar desafios, além disso, observar o processo de interação dos sujeitos de conhecimento com os sujeitos professores, nessa relação de múltiplos aprendizados. (BRASIL, 2007).

No que se refere à análise da Burocracia de Nível de Rua, a perspectiva da investigação se dá no sentido de averiguar o preparo da mesma para atuar com esse público diferenciado, de conhecer o papel do sujeito professor de EJA, suas percepções, suas práticas pedagógicas, seus modos próprios de reinventar a didática cotidiana, desafiando-os a novas buscas e conquistas. Enfim, investigar a discricionariedade desses agentes implementadores, que estão na base do sistema, no dia a dia do desenvolvimento da proposição, interpretando e colocando em prática os objetivos reais da política pública.

O objetivo desta pesquisa é compreender a implementação do PROEJA enquanto uma política pública educativa mediante a compreensão da mesma como um processo complexo que envolve a atuação de diversos atores, na tentativa de responder a seguinte questão: qual a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação do PROEJA?

A seguir apresentamos o contexto do IFMT como o caso escolhido para análise.

1.2 CENÁRIO DA PESQUISA

Conforme já mencionado anteriormente, o lócus de realização da pesquisa é o IFMT, mais precisamente o *Campus* Cuiabá, e por isso se faz necessário conhecer, um pouco, a história dessa Instituição, desde os tempos de Escola de Aprendizes e Artífices até a transformação em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso.

1.3 O CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DO IFMT

O IFMT – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, integrante da rede Federal de Educação, tem suas raízes históricas no ano de 1909, no início do século XX. Nesse ano, o então Presidente da República, Nilo Peçanha, criou 19 escolas de Aprendizes e Artífices que, mais tarde, deram origem aos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica.

Ao longo do tempo muitas foram as transformações sofridas pela rede federal de educação em função das mudanças sociais, econômicas e políticas pelas quais o país passou sobretudo influenciada pelo surgimento das indústrias.

No limiar do século XX, mais precisamente na década de 1980, um novo cenário econômico e produtivo emerge através do desenvolvimento de novas tecnologias, associadas à produção e à prestação de serviços. Para atender a essa demanda, as instituições de educação profissional se empenharam na criação de diversos programas e cursos para elevar os níveis da qualidade da oferta.

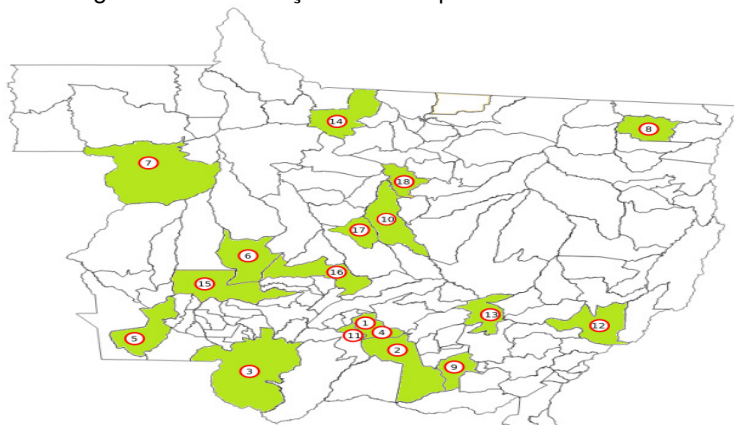
No dia 29 de dezembro de 2008, 31 Centros Federais de Educação Tecnológica, 75 Unidades Descentralizadas de Ensino, 39 Escolas Agrotécnicas, 7 Escolas Técnicas Federais e 8 escolas vinculadas a universidades deixaram de existir para formar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia¹⁵. Dessa forma, nasce o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. Para sua criação, houve a necessidade de integrar os Centros Federais de Educação Tecnológica de Mato Grosso e de Cuiabá e da Escola Agrotécnica Federal de Cáceres. A criação da nova institucionalidade consiste na materialização da política educacional em exercício pelo governo do PT que utilizou como mote de campanha a defesa pela educação do trabalhador.

Atualmente o IFMT é constituído por 18 *Campi*, sendo: Alta Floresta, Barra do Garças, Cáceres, Campo Novo do Parecis, Confresa, Cuiabá Cel. Octayde Jorge da Silva, Diamantino, Juína, Lucas do Rio Verde, Pontes e Lacerda, Rondonópolis, São Vicente, Sinop, Sorriso, Tangará da Serra e Várzea Grande.

Os campi do IFMT estão bem distribuídos no Estado, conforme localização geográfica na imagem abaixo:

¹⁵ https://pt.wikipedia.org/wiki/Instituto_Federal_de_Mato_Grosso

Figura 01 - Distribuição dos Campi do IFMT no Estado de Mato Grosso.



Fonte: Relatório de Gestão IFMT

A história do *Campus* Cuiabá Cel. Octayde Jorge da Silva, lócus desta pesquisa, é rica em detalhes. Essa Instituição foi fundada em 23 de setembro de 1909, através do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, de autoria do Presidente da República Nilo Peçanha. Ela foi inaugurada no dia 1º de janeiro de 1910 com o nome de Escola de Aprendizes Artífices de Mato Grosso (EAAMT). Inicialmente ela tinha como objetivo fornecer ao aluno a habilitação necessária para exercer uma profissão e a se manter como artífice.

Figura 02 – Primeira escola de Aprendizes Artífices



Fonte: arquivos do IFMT

No ano de 1930, a EAAMT foi vinculada ao Ministério da Educação e Saúde Pública e, em 13 de janeiro de 1937, através da Lei nº 378, as Escolas de Aprendizes Artífices foram denominadas de Liceus Industriais. Porém, só a partir de 5 de setembro de 1941, pela Circular nº 1.971, a EAAMT recebeu oficialmente a denominação de Liceu Industrial de Mato Grosso (LIMT).

Nos anos de 1940, o ensino nacional passou por importantes reformas, dentre elas, a Reforma Capanema. Foi por meio dessa reforma que o LIMT transformou-se em Escola Industrial de Cuiabá (EIC), pelo Decreto-Lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942. Com isso a escola passou a oferecer o ensino profissional com cursos industriais básicos e de mestria de alfaiataria, sapataria, artes do couro, marcenaria, serralharia, tipografia e encadernação.

Em 16 de fevereiro de 1959, foi aprovada a Lei nº 3.552 que possibilitou a EIC adquirir personalidade jurídica própria e autonomia didática, administrativa, técnica e financeira. Com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a EIC passou a oferecer o ensino profissional com cursos ginasiais industriais equiparados aos de 1º grau do ensino médio.

E as mudanças continuaram, em 20 de agosto de 1965, a EIC foi transformada em Escola Industrial Federal de Mato Grosso, através da Lei nº 4.759. Três anos depois, em 17 de junho de 1968, com a Portaria Ministerial n.º 331, houve nova alteração na qual a escola industrial passou a denominar-se Escola Técnica Federal de Mato Grosso (ETFMT).

Em 1971, uma grande reforma acontece no ensino de 1º e 2º graus (antigos ginásial e colegial). A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, acabou de vez com os antigos cursos ginasiais industriais (1º grau) na ETFMT, que passou a oferecer o ensino técnico de 2º grau integrado ao propedêutico. Além disso, deixou de atender somente alunos do sexo masculino, com a aceitação de mulheres nos referidos cursos.

Com aprovação da nova da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o ensino profissional deixou de ser integrado ao propedêutico e a ETF passou a oferecer, separadamente, o ensino médio (antigo propedêutico) e o ensino profissional de nível técnico e nível básico.

Nos termos da Lei nº 8.948/94, de 16 de agosto de 2002, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 19 de agosto de 2002, a ETFMT transformou-se em Centro Federal de Educação Tecnológica de Mato Grosso. Com isso, além do ensino médio e do ensino profissional de nível técnico e básico, a Instituição passou a oferecer o ensino profissional de nível tecnológico e a pós-graduação em nível Lato Sensu.

Por fim, com a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, publicada no DOU de 30 de dezembro de 2008, foi criado o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), mediante integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica de Mato Grosso e de Cuiabá e da Escola Agrotécnica Federal de Cáceres.

Conforme *website* do IFMT *Campus* Cuiabá, atualmente esse possui vocação diversa incluindo o eixo industrial, de serviços e tecnologia e oferece cursos predominantemente nas áreas de Eletroeletrônica, Construção Civil, Informática e nas áreas de Serviços, sendo os cursos ofertados nas modalidades técnico, tecnológico e bacharelado.

Conforme o Relatório de Gestão do ano de 2014, o total de matrículas nos anos de 2012, 2013 e 2014 foi de 5.780, 5.663, 4.712, respectivamente. (BRASIL, 2014). O relatório evidencia também que o IFMT tem um rol de professores bem capacitados com níveis de pós-graduação que vão da especialização ao doutorado, conforme se observa no quadro abaixo:

Quadro 05 – Qualificação dos Docentes do IFMT

Qualificação dos Docentes do IFMT						
Ano	Docentes sem Graduação	Docentes Graduados	Docentes Aperfeiçoados	Docentes Especialistas	Docentes Mestres	Docentes Doutores
2009	3	45		174	139	48
2010	3	67		195	210	57
2011	3	54		225	259	68
2012	3	46	2	241	349	101
2013	1	40	0	228	384	121
2014	1	46	0	209	398	178

Fonte: Relatório de Gestão IFMT 2014

A Instituição ainda tem em seu quadro profissionais docentes que possuem apenas graduação. Mesmo assim, como se pode observar, o número de professores mestres é bem elevado e há um significativo número de docentes doutores, fato que evidencia o auto nível de qualificação docente da Instituição.

O *Campus* Cuiabá tem em seu quadro de docentes aproximadamente 250 professores. Os docentes que ali trabalham atuam em diferentes níveis e modalidades: Médio Técnico (Integrado, Concomitante, Subsequente, PROEJA Integrado, PROEJA FIC, Cursos FIC), Tecnológico, Bacharelado, Licenciaturas, Pós-

graduação. Segundo a fala de alguns entrevistados, como há muitas possibilidades de atuação, isso acaba trazendo um problema para a Instituição, ou seja, muitos docentes querem escolher a turma com a qual querem trabalhar, escolhendo as que dão mais status, como turmas de nível superior, e as turmas que dão menos trabalho (J.S.12/2015). Tal problemática é mais grave quando se trata da distribuição de aulas para as turmas do PROEJA. Segundo alguns entrevistados, muitos docentes se recusam a dar aula nessas turmas, fato que evidencia a fragilidade no processo de implementação da política educativa. As razões pelas quais isso acontece serão evidenciadas no Capítulo IV, que apresenta os resultados da pesquisa.

CAPÍTULO II

ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Discorrer sobre questões relacionadas à análise de políticas públicas requer uma descrição do percurso percorrido por elas até sua satisfatória execução. De acordo com Secchi (2013), o processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas. Esse processo envolve algumas etapas, também chamadas de estágios, que podem se dar em quatro fases para alguns autores, ou cinco, seis e até sete, para outros. Não há um consenso entre os autores sobre o número de fases ou estágios. As etapas que elencarei nesta pesquisa são as consideradas pelos autores Howlett; Ramesh; Perl (2013), no livro *Política Pública: seus ciclos e subsistemas*, uma abordagem integral, assim descritas: montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

A etapa montagem da agenda, diz respeito à seleção das prioridades, uma vez que é impossível atender de uma só vez todos os problemas existentes em uma sociedade, dada a escassez de recursos em relação a essa demanda. Para Howlett; Ramesh; Perl (2013), esse é talvez o mais crítico dos estágios do ciclo de uma política pública, referindo-se à maneira como os problemas surgem, enquanto alvo de atenção por parte do governo. Dessa forma, é nesse estágio que se estabelece uma sequência dos problemas mais relevantes da sociedade, considerando a emergência para definir quais serão atendidos.

O processo de formulação de políticas é o estágio onde são apresentadas as soluções e alternativas para os problemas que são inseridos na agenda.

A formulação, portanto, envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos ou, para dizê-los de outra maneira, a exploração das várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los. As propostas podem surgir no próprio processo de montagem da agenda na medida em que o problema e sua respectiva solução chegam juntos à agenda do governo. (KINGDON 1984, apud HOWLETT; RAMESH; PERL 2013, p. 123).

Segundo os autores estudiosos da formulação de políticas, nesse momento é necessário ter cautela, pois a escolha das alternativas deve considerar a viabilidade

financeira, legal e política, bem como os riscos trazidos pelas alternativas em estudo. Assim deve-se optar pela alternativa mais conveniente ao atendimento do problema. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A tomada de decisão é o estágio em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). É o momento mais político de todo o ciclo, na medida em que as muitas soluções criadas para um determinado problema serão de algum modo, reduzidas a apenas uma ou umas poucas eleitas e preparadas para uso.

Existem alguns modelos que foram elaborados para ajudar a descrever, conceituar e avaliar a tomada de decisão. Primeiramente foram criados os modelos Racionalismo e o Incrementalismo, posteriormente, na tentativa de superar esses dois modelos, surgiu um terceiro que seria uma síntese dos dois anteriores o modelo do *Mixed Scanning*. Na década de 70, foi criado o modelo da “Lata de Lixo” que, entre outras coisas, evidenciava a falta de racionalidade no processo de tomada de decisão¹⁶.

O estágio chamado de implementação é o momento em que as decisões tomadas são executadas. Nessa etapa, destacam-se dois modelos teóricos: o *Top-Down* (de Cima para Baixo), modelo centralizado, que estabelece uma hierarquia das ações com aplicação do governo para a sociedade e o *bottom-up* (de Baixo para Cima) que é um modelo descentralizado, com aplicação da sociedade para o governo. No modelo *top-down*, poucos funcionários participam das decisões e formas de implementação. Já no modelo de *bottom-up*, os favorecidos pelas políticas, atores públicos e privados, são chamados para participar do processo.

A avaliação é a etapa em que ocorre o processo de levantamento de informações e análise do programa adotado. É nesse estágio que se determina como uma política está funcionando na prática. Tal ação possibilita a análise dos impactos, a eficiência, eficácia e sustentabilidade das ações desenvolvidas. Normalmente se dividem em cinco espécies diferentes: avaliação de processo, avaliação de esforço, avaliação de desempenho, avaliação de eficiência e avaliação

¹⁶ Embora eu, como pesquisadora, mencione os diferentes modelos de tomadas de decisão no contexto da formulação de políticas, esses não se configuram a essência deste estudo. São citados apenas como elementos teóricos para auxiliar na compreensão do fenômeno da atuação discricionária dos Burocratas de Nível de Rua ligados ao PROEJA, a política pública educacional que caracteriza o objeto deste estudo.

de eficácia. (SUCHMAN, 1967; DAVIDSON, 2005 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013)

De acordo com Dias e Matos (2012, p.64) “A separação por fases facilita a compreensão e a análise de todo o processo, no entanto é importante considerar que as diferentes fases se encontram interligadas, muitas vezes sobrepondo-se e alternando as sequências”.

Dessa forma, o ciclo não pode ser compreendido como etapas que acontecem de maneira linear, deve, sim, ser compreendido como um processo de interação recíproca.

Considerando, então, a importância da fase de implementação, com foco na atuação discricionária dos agentes executores para o sucesso de uma política pública, esta pesquisa analisa a fase de implementação da política PROEJA no IFMT, *Campus* Cuiabá, com o objetivo de verificar a percepção Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação da política.

Faria (2012) justifica o estudo da implementação, entre outros fatores, pela necessidade de se maximizar o impacto do gasto público e de se monitorar o comportamento dos agentes mobilizados para a implementação, a fim de produzir informações essenciais para que políticas futuras possam ser mais exitosas.

Diante do exposto, com o objetivo de compreender o fenômeno da atuação discricionária dos Burocratas de Nível de Rua em relação à implementação do PROEJA, política pública educacional que caracteriza o objeto deste estudo, mediante metodologia qualitativa, foram feitas nove entrevistas com a finalidade de identificar as percepções desses profissionais, o modo como eles compreendem, interpretam a questão da discricionariedade relacionada à qualidade da implementação, uma vez que essa é um campo de incertezas, pois as vontades, interesses e as concepções ideológicas dos implementadores acabam por interferir nos objetivos traçados pelos formuladores da política.

Além disso, buscou-se analisar a trajetória da implementação do PROEJA contada pelo ponto de vista de cada entrevistado, que puderam expor suas impressões, seus julgamentos e os seus porquês sobre a implantação dessa política.

O uso das entrevistas tem por objetivo evidenciar a importância do assentimento dos agentes responsáveis pela implementação ao que foi proposto

pelos formuladores. Nessa linha de pensamento a autora Arretche (2001, p.49) afirma que:

[...] a implementação é, de fato, uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa.

Por fim, buscou-se analisar as falas desses agentes, para verificar a relação estabelecida por eles mesmos sobre a discricionariedade e a execução da política. Isso ficou latente ao dar vozes a esses profissionais, no momento em que eles dizem aquilo que foi feito, ou aquilo que deixou de ser realizado. Eles fazem projeções de como deveria ser e de como poderiam fazer. Isso reforça a noção de que a implementação é investida de valores locais e pessoais e dessa forma possibilita o encontro com as expectativas, os anseios, as ilusões, as decepções desses trabalhadores.

Segundo O 'Toole Junior apud Secchi (2013, p.56), "a fase da implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações". Essa fase é uma das mais interessantes do ciclo da política pública, e sua importância consiste em:

[...] possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas da política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão, etc.). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados. (O 'TOOLE JUNIOR. apud SECCHI 2013, p. 56).

Apesar da importância de estudos relativos à implementação, nem sempre esse tema recebeu a devida atenção. De acordo com Faria (2012) estudos sobre implementação eram escassos até a década de 70. E foi somente a partir do estudo de Pressman e Wildavsky (1973, apud FARIA, 2012) sobre a implementação de um programa em desenvolvimento em Oakland, Califórnia, que essa realidade mudou. Foi um divisor de águas para esse tipo de análise. A percepção de Faria (2012) é de que esse livro teria sido responsável pelo reconhecimento da centralidade da implementação, e também pela proliferação de trabalhos acadêmicos dedicados ao tema, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa.

Faria (2012) ainda menciona que, em referência a pesquisa sobre implementação de políticas públicas, ainda que os programas de pós-graduação não priorizem as disciplinas dedicadas à implementação, foi a partir da década de 2000 que o Brasil testemunhou um boom de teses e dissertações com esse foco.

Além disso, com a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), surgiram diversos cursos de graduação correlatos, nos anos de 2009 e 2010, que contribuíram para mudar a realidade desse tipo de pesquisa. E as mudanças ocorreram principalmente pela presença de disciplinas relativas à implementação de políticas nesses cursos novos. Fica claro que o campo da implementação ganhou, nas novas graduações, uma posição de que não desfrutava nos programas de Pós-graduação.

2.1 *TOP-DOWN E BOTTOM-UP*: MODELOS DE ANÁLISES DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentre os modelos teóricos utilizados para analisar a implementação de políticas públicas, os principais são *Top-Down* e *Bottom-Up*.

O modelo *top-down* faz referência às abordagens dos processos de decisão e à teoria da organização e possui como referência Pressman e Wildavsky (1973). Assim, os problemas da implementação são identificados como problemas de controle e de coordenação. Esse modelo sugere que não deve haver grande discricionariedade e autonomia por parte dos Burocratas de Nível de Rua. Além disso, o modelo teórico afirma existir separação entre a formulação e a implementação, o que faz com que a responsabilidade por falhas na implementação seja direcionada ao implementador, somente, ficando o formulador isento de responsabilidades. É a questão da hierarquia, onde quem está no topo decide e os que estão na base implementam. Assim, a discussão sobre a burocracia restringe-se a sua qualidade e incentivos para a implementação de qualidade.

De acordo com Rua (2013) o modelo *top-down* afirma existir uma relação de causa entre as políticas públicas e seus efeitos e acredita que os impactos das ações dos implementadores nos produtos das políticas sejam pouco expressivos.

Por conseguinte, o resultado das políticas públicas não depende das ações da burocracia, mas de outros fatores próprios da sua concepção, das instituições, da autoridade e do contexto político. O que importa é a política

pública possuir uma teoria causal explicativa adequada e objetivos claros. A implementação seria despolitizada, marcada apenas pela atividade técnica, operacional e de natureza executiva, não deliberativa. Contudo, esse modelo admite a presença de “déficits de implementação” quando a implementação é insuficiente, pois as normas jurídicas aprovadas pelo Poder Legislativo não são executadas por completo pelo executivo. (RUA 2013, p.96).

Apesar da tentativa dos *top-downers* em evidenciar fatores que possam explicar a implementação de uma política pública, há autores que enxergam esse modelo com certas limitações, consideram-no analiticamente fraco.

São teorias que sempre começam com os tomadores de decisão, negligenciando os demais atores, outras iniciativas estratégicas vindas do setor privado, dos implementadores oficiais locais ou dos burocratas no chamado *street level* (atores localizados na ponta final da cadeia de execução). O modelo *top-down* não é aplicável em situações nas quais não há uma política ou agência dominante, mas múltiplas diretivas e atores governamentais que agem em contextos em que nenhum deles é dominante. A distinção analítica entre formulação e a implementação de política também não leva em conta o fato de que algumas organizações se encontram envolvidas nas duas etapas e que os implementadores oficiais e grupos-alvo quase sempre ignoram os legisladores ou administradores centrais e lidam diretamente entre si. Nesse caso, segundo SABATIER (1986), o que se tem é um processo de ação e reação entre atores e organizações e não a separação entre decisões políticas e implementação. (SIMAN, 2005, p. 57).

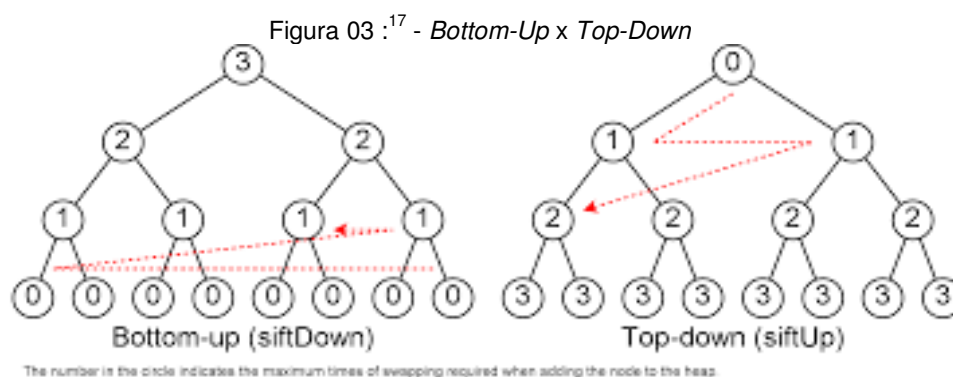
O entendimento das limitações do modelo *top-down* levou alguns pesquisadores como Lipsky (1980) a adotar outra perspectiva, a do tipo *bottom up*. Esse modelo considera a efetiva participação dos chamados Burocratas de Nível de Rua (*street-level*) na execução das políticas públicas. As pesquisas feitas sobre a perspectiva do modelo *bottom-up* evidenciaram “que o sucesso ou o insucesso de muitos programas com frequência dependiam do comprometimento e das habilidades dos atores diretamente envolvidos em sua implementação”. (LIPISKY, 1980 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 184).

Esse modelo teórico pressupõe que a implementação seja resultado das ações de uma rede de atores sobre um determinado tema e que no seu dia a dia esses atores começam a desenvolver certas ações para resolver os problemas que surgem cotidianamente e que depois essas ações são institucionalizadas e encaminhadas para os órgãos superiores na hierarquia governamental até serem transformadas em uma política pública.

Para Rua (2013, p.97), “o foco de estudos da abordagem recai sobre a rede de atores envolvidos nas atividades da política pública em uma ou mais áreas locais, com suas metas, estratégias, atividades e contatos”.

De acordo com Hill (2003) apud Faria (2012), na perspectiva *bottom-up* a realidade não se refere a um controle imperfeito, mas às ações como processo contínuo de interação, com políticas mutantes e passíveis de mudanças, uma estrutura complexa de interações e um mundo externo que condiciona a implementação.

A figura abaixo evidencia as diferenças existentes entre os dois modelos. Enquanto o primeiro parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política no topo e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. O segundo modelo é caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas (SECCHI, 2013). Dessa forma, burocratas implementadores desenvolvem soluções para os problemas emergentes na fase de implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas.



Fonte: Imagens do Google

O modelo *top-down* apresenta a política pública como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes. No modelo *bottom-up* a análise parte do nível mais inferior do processo de implementação, onde a ação administrativa se entrecruza com as decisões privadas, centrando-se nos atores. (MULLER; SUREL, 2012 apud FARIA 2013)

¹⁷ Disponível em <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Binary_heap_bottomup_vs_topdown.svg>

Quadro 06 - Diferenças entre os Modelos

	TOP-DOWN	BOTTOM-UP
Estratégia de Pesquisa	Parte das decisões políticas para a execução administrativa.	Parte dos burocratas individuais para as redes administrativas.
Objetivo da Análise	Fazer previsões e oferecer recomendações políticas.	Descrever e explicar a implementação.
Modelo de Processo Político	Composto por estágios ou fases em um ciclo.	Não há estágios diferenciados, há uma fusão dos diversos momentos.
Caráter do Processo de Implementação	Direção hierárquica.	Resolução de problemas descentralizada.
Modelo de Democracia Subjacente	Elitista	Participativa.

Fonte: adaptado de PULZL e TREIB, 2007 apud RUA (2013, p. 99.)

Uma análise feita sobre a perspectiva *top-down* direciona uma atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários, etc.), para então verificar em campo as falhas de implementação. Já a análise feita sobre a perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policy-takers*¹⁸, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar “como a política pública deveria ser”, entender os porquês das conexões e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas (SECCHI 2013). Em suma, os modelos diferenciam-se quanto ao foco de análise. O modelo *top-down* centra-se nas normas e nos planos e o *bottom-up* nos atores e suas ações.

Nesta pesquisa o modelo adotado para analisar a implementação do PROEJA, é o *bottom-up*. A escolha desse modelo se justifica pela importância que o mesmo atribui à discricionariedade dos atores implementadores na execução de políticas públicas, e porque, segundo Faria (2013), esse modelo considera que as políticas são criadas a partir da interação entre os objetivos da política e a ação dos

¹⁸ Policytakers – destinatários de uma política pública – aqueles atores para os quais a política pública foi elaborada.

implementadores, que ressignificam os objetivos de acordo com o seu contexto e visão de mundo.

O bottom-up se configura como um modelo teórico e vai ao encontro daquilo que esta pesquisa se propõe, ou seja, investigar a percepção da burocracia implementadora sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação.

2.2 BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA – CONCEITO E RELEVÂNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Rua (2013), Michael Lipsky é um dos autores mais importantes do Modelo *Bottom-Up*, tendo se dedicado ao estudo da burocracia. Ele defende que os burocratas locais são considerados muito mais próximos dos problemas reais dos cidadãos do que os tomadores de decisão no topo do sistema político.

Lipsky (1980) foi o responsável pelo termo “*street level bureaucracy*” que significa “Burocracia de Nível de Rua”. Para ele os Burocratas de Nível de Rua são os servidores públicos que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, sendo eles a ponte entre o Estado e a sociedade, pois são quem de fato entregam os serviços ao público-alvo.

Esses funcionários possuem substancial discricionariedade na execução de suas atividades, sendo que as decisões individuais desses servidores afetam as políticas, são eles os professores, policiais, juízes, enfermeiros, médicos, dentre outros.

Para Lipsky (1980), a entrega das políticas pelos Burocratas de Nível de Rua é muito frequentemente imediata e pessoal, pois eles têm que tomar decisões no momento em que estão trabalhando e as suas determinações estão centradas completamente nos indivíduos.

Dessa forma, a realidade de trabalho dos Burocratas de Nível de Rua dificilmente poderia estar mais afastada do ideal da impessoalidade e dos desburocratamentos para a tomada de decisão. Ao contrário, em Burocracias de Nível de Rua, o objeto das decisões críticas – as pessoas – na verdade mudam como resultado dessas decisões. (LIPSKY 1980 apud ROCHA 2012, p.16).

Dessa forma, “as decisões tomadas pelos burocratas que desempenham atividades-fim, as rotinas que eles estabelecem, os expedientes que criam para

fazer frente a incertezas e pressões é que são de fato as políticas públicas”. (LIPSKY, 1980 apud SIMAN 2005, p. 58).

Lipsky explora em profundidade alguns problemas associados às atividades da Burocracia de Nível de Rua na implementação – como a escassez de recursos públicos que ela enfrenta; a sua necessidade de constante negociação com outros atores, inclusive outras burocracias; os seus preconceitos, que se expressam em suas interações com seus clientes (a exemplo de diretores de escola que negam vaga a uma criança negra ou a alunos com deficiência; ou médicos, enfermeiros e atendentes de hospitais que priorizam o atendimento a determinadas pessoas em detrimento de outras); e as relações dessa burocracia com suas clientelas (como fornecedores, parceiros, beneficiários, etc., e com os quais pode manter relações de cumplicidade, adesão e cooperação ou de competição e enfrentamento). (RUA 2013, p.98).

Lotta (2010) apud Faria (2012, p.21) menciona que a discussão sobre o papel e influência dos burocratas no processo de implementação é uma questão central para que seja possível compreender como de fato as ações são colocadas em prática e quais os fatores que podem influenciar e ocasionar a mudança de rumo nos resultados das políticas públicas.

Tal entendimento se dá porque, muitas vezes, esses burocratas, através de suas decisões, acabam alterando objetivos traçados no processo de formulação das políticas que serão entregues ao público-alvo, não que eles não queiram cumprir os objetivos iniciais da política, mas porque muitas vezes esses objetivos são mal planejados, mal explicados, o que acaba forçando os implementadores a fazer mudanças na execução da política. Esse entendimento reforça a questão crucial de que a implementação é a formulação em construção. Porque esses encaminhamentos derivados dessas decisões discricionárias são efetivados e acabam tornando-se políticas.

Segundo a perspectiva de análise *Bottom-Up* a implementação é uma simples continuação da formulação.

[...] Existiria um *continuum* política/ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática – aqueles dos quais depende a ação (os implementadores) – e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política (os beneficiários e não beneficiários da política pública). “O modelo supõe (no limite) que a implementação carece de uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detêm o poder”. (RENATO D’AGNINO 2009, p. 172-173 apud RUA 2013, p.97).

Meyers e Vorsanger (2010, p.250) confirmam a importância dos trabalhadores de linha de frente destacando que os mesmos são “responsáveis por muitas das atividades centrais dos órgãos públicos, desde a determinação da elegibilidade do programa à alocação de benefícios, o julgamento da conformidade com as normas, a imposição de sanções e a isenção de penalidades a indivíduos e empresas”.

A influência desses funcionários e chefias dos níveis inferiores pode ocasionar distorções no decorrer da implementação da política, pois dependendo da maneira como a política foi construída, seu conteúdo, as metas e os objetivos ambíguos podem levar os trabalhadores responsáveis por sua execução a desenvolver certas rotinas cotidianas frente às pressões dos usuários e das determinações administrativas. “Estas, por sua vez, acabam por conferir aos funcionários alto grau de seletividade sobre a realização dos serviços, do que decorre a capacidade de manipulação dos usuários, o que pode resultar na reiteração de estruturas de privilégio”. (SIMAN 2005, p.58).

No Brasil as pesquisas feitas em torno da Burocracia de Nível de Rua confirmam os impactos causados na execução das políticas. O pesquisador Oliveira (2014), em um trabalho recente, verificou a implementação do bolsa família na perspectiva da condicionalidade educacional. O objetivo era fazer uma análise a partir dos agentes públicos de base. Os resultados mostraram que há tipos diferentes de interação, explicados pelas distintas percepções, valores e interpretações que esses atores constroem quando desempenham suas funções, estimulando o fortalecimento de redes de cooperação. A pesquisa revela que essa condicionalidade mobiliza os agentes de base, mesmo quando a intersetorialidade ainda é um problema institucional.

Gabriela Lotta, em 2010, publicou trabalho em que estudou os agentes comunitários de saúde do Programa Saúde da Família. O objetivo era buscar compreender o processo de implementação desse programa a partir de dois elementos: as práticas realizadas pelos burocratas e os estilos de interação que influenciam a forma como eles se relacionam com os usuários. Os resultados mostraram que a prática das políticas públicas varia de acordo com fatores relacionados ao cotidiano de sua implementação, e que as interações dos agentes com os usuários, suas relações e trajetórias trazem novas dinâmicas para dentro das políticas, que se transformam diretamente na implementação.

Em 2013, Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi publicaram um artigo denominado “Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas”. Eles tinham dois objetivos, o primeiro era sistematizar e analisar a literatura sobre modelos analíticos de implementação de políticas públicas. Nesse estudo, foram identificados dois principais modelos: um, é operado com base na valorização de variáveis independentes relacionadas à hierarquia organizacional, com foco no processo de formulação; o outro, enfatiza variáveis referentes às características dos espaços locais de implementação e à atuação das burocracias implementadoras.

O segundo objetivo era propor um modelo analítico para o processo de implementação de políticas públicas baseado na integração entre as variáveis centrais daqueles modelos e as ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos atores. Os resultados evidenciaram que elementos dos contextos locais de ação como as representações e valores dos atores influenciaram a execução das políticas públicas na medida em que conformaram sua compreensão sobre o problema social e sobre a forma de confrontá-lo.

Tais informações apresentadas por pesquisas já realizadas embora não estejam ligadas ao campo educativo, auxiliam na compreensão da importância da discricionariedade na implementação de políticas públicas, mesmo no campo da educação.

2.3 DISCRICIONARIEDADES DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

As leituras realizadas acerca da discricionariedade dos Burocratas de Nível de Rua, bem como, a análise de pesquisas realizadas por outros estudiosos como os já mencionados anteriormente, demonstram que a seletividade dos funcionários em relação à realização dos serviços decorre do grau de discricionariedade que os mesmos possuem, pois a partir do momento em que as decisões são vagas e conflituosas, os executores de linha de frente acabam tendo espaço para decidir como se comportar perante determinadas situações.

A forma como esses trabalhadores operam e implementam essa discricionariedade é o que nos move nesta pesquisa, e vou além, foi o meu objetivo entender a percepção dos mesmos em relação a essa liberdade de escolha de suas ações.

Embora este tópico não se refira à análise dos dados, é importante destacar que no caso dos funcionários de linha de frente do IFMT, faz-se necessário entender a percepção que os mesmos possuem sobre essa discricionariedade.

A percepção da pesquisadora que também é servidora da instituição é a de que tais profissionais têm considerável autonomia na execução das políticas educacionais, no caso em análise, o PROEJA.

Os mesmos possuem o poder de decidir se aderem ou não à política e podem decidir como executá-la, por exemplo: fazendo a escolha dos cursos a serem ofertados (fazendo ou não consulta pública), decidir qual turno os cursos serão ofertados (considerando a realidade dos trabalhadores), decidir o critério de seleção dos alunos (levando em conta a dificuldade desse público-alvo), decidir quanto à escolha de quais docentes atuarão nessas turmas (dando preferência ou não a quem tem especialização em PROEJA), na escolha de fazer ou não um nivelamento desses estudantes (dado o tempo em que os mesmos estiveram afastados da escola), na seleção de quais alunos receberiam bolsa (oferecida nos primeiros anos de implementação da política) e principalmente na escolha da metodologia a ser utilizada para esse público diferenciado.

O PROEJA, mesmo sendo uma política educativa nacional, seu conteúdo e sua execução vão variar de acordo com a atuação dos Burocratas de Nível de Rua. No dia a dia na Instituição, os docentes e os gestores locais se deparam com a necessidade de interpretação de leis, decretos, resoluções, normativas, nem sempre claros e muitas vezes repletos de ambiguidades, o que faz com que, a partir de suas impressões, consigam um determinado entendimento, nem sempre o mais adequado.

Para Wilson (2000) apud Oliveira (2012, p. 1554) “os programas com propósitos vagos, gerais ou inconsistentes não são raros e, frequentemente, qualquer esforço para torná-los claros resulta na produção verbal sem significado ou na exposição de discordâncias profundas”. Tais constatações indicam que os implementadores de políticas devem ir além da decisão de aplicar leis, devem interpretá-las, fazer julgamento sobre o que os formuladores queriam dizer e que resultados se esperam.

“As regras e os procedimentos formais da organização não fornecem a referência para esse juízo, porque não podem estabelecer ou esclarecer os fins dos programas, então os aplicadores agem frequentemente de acordo

com sua discricionariedade para fixar esses objetivos e, consequentemente, o modo mais adequado para atingi-los". (OLIVEIRA 2012, p. 1554).

Nesse mesmo espaço, há o processo de interação com os demais atores, há a construção de acordos, alianças necessárias ao desenvolvimento das atividades. E o mais importante, esses agentes implementadores são quem estão em contato direto com os beneficiários da política (alunos do PROEJA), dessa forma, quem está no dia a dia com os alunos são eles. Então, se houver necessidade do envolvimento dos alunos no processo de tomada de decisão, se houver problema de aprendizagem, dificuldades de acesso, ou outros, são os Burocratas de Nível de Rua quem vão estar em mediação com eles, fazendo todo o processo de orientação. Segundo Lotta (2010, p.44), "torna-se central o olhar para esses burocratas implementadores como mediadores ou *brokers*, que conseguem estabelecer elos entre políticas públicas e seus beneficiários". Assim, observa-se que o poder discricionário desses agentes burocratas é um fator decisivo na prestação de serviços públicos, sendo a ação deles uma variável relevante para o sucesso da implementação de políticas públicas.

O Exercício da discricção é inevitável e necessário, porque as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos e, em geral, os recursos da agência estão aquém dos necessários para atender aos cidadãos, e devido a isso, o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que a organização se amolde à realidade, funcione e atenda as pessoas. Mas reconhecer isso não implica negar os problemas que esse poder acarreta para o cidadão e para a democracia, porque, nesse regime, os eleitores escolhem as autoridades que deverão formular as políticas e listar os elegíveis. No entanto, os burocratas do baixo escalão comumente tornam-se os fazedores das políticas, sem que tenham que responder aos concidadãos do mesmo modo que as autoridades eleitas. (OLIVEIRA 2012, p. 1556).

Como se pode observar, o poder discricionário dos implementadores existe e é de relevância ímpar, o que desperta a atenção para estudos que analisam essa discricionariedade, uma vez que as decisões tomadas por esses agentes em seu dia a dia podem ser frutos de sua maneira de enxergar o mundo, bem como ser consequência de suas percepções acerca da realidade.

Mackey (2008) apud Rua (2013, p.98) defende que os agentes da base exercem seu poder de forma a modificar a política pública na esfera da execução e que "essas alterações refletem os valores individuais de cada funcionário ou de suas

coalizões, mais do que a vontade dos responsáveis políticos, situados no topo da cadeia decisória”.

Estas constatações relativas ao alto grau de discricionariedade e autonomia dos Burocratas de Nível de Rua deixam claro que as políticas públicas podem ser modificadas em todo o processo de execução e não apenas no processo de formulação. Tal entendimento corrobora o modelo teórico de implementação *bottom-up*, que infere que as políticas públicas também são feitas na base do Sistema, por meio da discricionariedade dos Burocratas de Nível de Rua. E que as ações e decisões desses agentes implementadores têm impacto direto nos resultados da política.

Hill (2003) apud Lotta (2012, p.21) afirma que

“Embora haja reconhecimento de que a autonomia das burocracias exista, a própria noção de discricionariedade normalmente não é incorporada às análises, e acaba sendo observada apenas como um resíduo que deve ser eliminado ou resolvido, para permitir o controle e a coordenação”.

Dessa forma, ele aponta que os acadêmicos deveriam focar também o entendimento que os implementadores têm sobre as políticas públicas e a forma de implementá-las.

Fica perceptível mediante essa retomada teórica que a discricionariedade dos Burocratas de Nível de Rua é um fator importante e determinante para o sucesso da implementação.

Dessa forma, a presente pesquisa analisa de forma qualitativa as percepções dos executores do PROEJA, o entendimento dos mesmos sobre a política em si, sua implementação e principalmente sobre como veem a relação entre a discricionariedade que possuem e a implementação desse programa. Para tanto, no próximo capítulo será demonstrado todos os desdobramentos da pesquisa, bem como todos os procedimentos utilizados para conseguir resposta ao problema pesquisado.

CAPÍTULO III

METODOLOGIA: OS CAMINHOS PARA A PESQUISA

A escolha de um caminho metodológico que busque a coerência científica associada à necessidade em compreender a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação do PROEJA, verifica-se na perspectiva de analisar compreensivamente a implementação do programa na perspectiva de uma política pública educativa.

Em busca de respostas coerentes ao propósito da investigação, elegemos a metodologia qualitativa de cunho interpretativa possibilitando, dessa forma, uma interpretação dos dados que se constituem o objeto deste estudo.

Neste sentido, respaldamos nossa intenção por essa metodologia de pesquisa corroborando com a definição de Bogdan e Biklen (1994: p. 16) de pesquisa qualitativa. “[...] um termo genérico que agrupa estratégias de investigação que partilham de determinadas características. Os dados recolhidos são [...] ricos em pormenores descritos relativos a pessoas, locais e conversas e de complexo tratamento estatístico”.

A preocupação com a pesquisa estará centrada na trajetória do levantamento dos dados, primando pelo significado da construção das percepções dos sujeitos e não somente com os resultados e o produto final. Tal fundamentação encontra resultados nas características básicas propostas por Bogdan e Biklen (1994), para pesquisa com uma abordagem qualitativa: os dados são coletados em seu ambiente natural, sem nenhum tipo de manipulação intencional; todos os dados são considerados importantes e apresentados de forma descritiva; o pesquisador tem sua atenção voltada mais ao processo do que ao resultado; o pesquisador preocupa-se com o significado que o participante dá às coisas e a sua própria vida, e a análise dos dados coletados parte de uma visão mais ampla para uma mais focada. A natureza da pesquisa proporcionará a mim, enquanto pesquisadora, interagir com os entrevistados pesquisados e por meio do diálogo, esclarecer dúvidas, num processo dialético de interação e reflexão.

3.1 A QUESTÃO DA REPLICABILIDADE

Ao discorrer sobre a metodologia adotada neste trabalho, importante se faz destacar a importância da disponibilização dos dados da pesquisa, bem como evidenciar os procedimentos adotados para sua execução, pois, dessa forma, será possível a qualquer interessado fazer a replicabilidade da pesquisa e assim verificar, dentre outras, a confiabilidade da mesma. Segundo Rocha (2014), o componente básico do padrão de replicabilidade é que o pesquisador deixe claro o passo a passo de como os dados foram coletados e analisados.

O leitor não deve ser tratado como detetive ou clarividente. Pelo contrário o pesquisador deve deixar claro todos os procedimentos metodológicos adotados na elaboração de sua pesquisa. Uma pesquisa que não descreve exatamente como os dados foram coletados torna-se irreplicável e, conseqüentemente, não falseável. (ROCHA et al 2014, p.217).

Replicar um trabalho significa pesquisar novamente com a finalidade de fazer observações, investigações, comparações de resultados e verificar a possibilidade de fazer novas inferências ou até generalizações. A importância de se fazer uma replicação consiste na garantia da validade e confiabilidade da direção metodológica adotada pelo autor da pesquisa. Além disso, Paranhos et al (2013, p. 215) afirma que “a replicabilidade protege a comunidade científica não só de fraudes deliberadas, mas também de erros honestos e das limitações técnicas dos pesquisadores”. Nessa mesma direção, Lennan e Avrichir (2013) afirmam que as replicações de pesquisas podem identificar fenômenos que influenciaram o estudo anterior, como vieses do estudo pioneiro.

Considerando a importância da replicação para valoração dos resultados apontados nas teorias, esta pesquisa elucida todos os passos adotados para o desenvolvimento dos trabalhos, conforme abaixo.

3.2 O ESTUDO DE CASO

A escolha da modalidade Estudo de Caso foi feita com base na verificação de uma grande utilidade desse tipo de estudo nas pesquisas exploratórias. O Estudo de Caso é compreendido como uma metodologia ou como escolha de um objeto de estudo definido pelo interesse em casos individuais. “Visa à investigação de um caso

específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstancial de informações”. (VENTURA, 2007, p. 384).

De acordo com Ventura (2007, p.386), o Estudo de Caso também é útil na “exploração de novos processos ou comportamentos, novas descobertas, porque tem a importante função de gerar hipóteses e construir teorias. Ou ainda pelo fato de explorar casos atípicos ou extremos para melhor compreender os processos típicos”.

Evidencia-se também a sua utilidade em pesquisas comparativas, quando é necessário compreender comportamentos e as concepções das pessoas em diferentes localidades ou organizações.

É vantajosa a escolha da modalidade Estudo de Caso porque estimulam novas descobertas, em função da flexibilidade do seu planejamento; além disso, enfatizam a multiplicidade de dimensões de um problema, focalizando-o como um todo e apresentam simplicidade nos procedimentos, além de permitir uma análise em profundidade dos processos e das relações entre eles. (VENTURA, 2007).

Foi considerando a importância do IFMT para o Estado de Mato Grosso, no que diz respeito ao seu papel formador e fomentador de desenvolvimento e também porque esta Instituição representa a Rede Federal de Educação Profissional em Mato Grosso, que o escolhemos através do *Campus* Cuiabá Cel. Octayde Jorge da Silva como lócus desta pesquisa.

A escolha do *Campus* Cuiabá Cel. Octayde Jorge da Silva, como local de pesquisa, deu-se por que é o *Campus* mais antigo do IFMT, com a maior infraestrutura, com o maior quadro de docentes. Esse *Campus*, junto com o *Campus* São Vicente foram os primeiros Centros Federais de Educação em MT a implementar o PROEJA. Suas primeiras turmas foram implementadas no segundo semestre de 2007, na forma integrada, para cumprir determinação do Decreto de criação do Programa e atendendo à Orientação Normativa de Outubro/2007, aprovada pela Deliberação nº 02/2007 do Conselho Técnico Pedagógico¹⁹. Foram três os cursos oferecidos no primeiro ano: edificações, eletrotécnica, refrigeração e climatização.

¹⁹ Lima e Wielewski in Marra, Walkir Gomes. Organizador da Coletânea de Trabalhos de Conclusão de Curso – Especialização em Educação Profissional Integrada com a Educação Básica na modalidade de Jovens e Adultos – PROEJA. Editora Copiart Ltda, Cuiabá 2013.

3.3 QUANTO AOS OBJETIVOS

Quanto aos objetivos, esta pesquisa teve caráter exploratório. De acordo com Gil (2007, p.41), este tipo de pesquisa objetiva “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. Uma boa parte dessas pesquisas envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Podem ser classificadas como: pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

3.4 COLETA DOS DADOS E ABORDAGEM

A coleta dos dados foi feita por meio de análise documental e entrevistas semi-estruturadas, sendo a análise na perspectiva da abordagem qualitativa para que fosse possível identificar a ênfase dos burocratas em determinados temas.

Em relação aos dados levantados em uma pesquisa qualitativa Goldenberg (2004) afirma que

[...] consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos. Estes dados não são padronizáveis como os dados quantitativos, obrigando o pesquisador a ter flexibilidade e criatividade no momento de coletá-los e analisá-los. Não existindo regras precisas e passos a serem seguidos, o bom resultado da pesquisa depende da sensibilidade, intuição e experiência do pesquisador.

De acordo com Goldenberg (2004), as pesquisas quantitativas também apresentam a subjetividade do pesquisador, seja na escolha do tema da entrevista, na escolha dos entrevistados, no roteiro de questões ou mesmo na bibliografia consultada. Ele enfatiza que na pesquisa qualitativa a preocupação deve ser voltada para a compreensão do que se propõe a estudar e não com a representatividade numérica.

3.5 SUJEITOS DA PESQUISA

Os dados desta pesquisa foram levantados mediante realização de entrevistas semi-estruturadas com os Burocratas de Nível de Rua, diretamente

responsáveis pela implementação do PROEJA no *Campus* Cuiabá. Sendo eles: a Direção Geral do *Campus* (2007), a Coordenação do PROEJA (2007), a direção do *Campus* atual (2015), a Psicóloga do *Campus* e 05 professores que estão atuando no programa desde a implementação de suas primeiras turmas em 2007 até o ano de 2014.

A escolha dos sujeitos para a entrevista foi feita considerando a participação direta desses burocratas no programa em todo o tempo considerado nesta pesquisa, tendo os mesmos acompanhado todos os desdobramentos dessa política, e, portanto, tiveram condições de participar das reuniões, das escolhas, na interpretação do Decreto de imposição da política, das resoluções, das normativas, enfim, no processo de tomada de decisão.

Inicialmente tínhamos planejado entrevistar 10 servidores do *Campus* Cuiabá que seriam: Diretor Geral do *Campus* (2007), o Diretor de Ensino (2007), o Coordenador do PROEJA (2007), Diretor do *Campus* atual (2015) e 06 professores, que estão atuando no programa desde a implementação de suas primeiras turmas em 2007 até o ano de 2014, no entanto, ao ir a campo, fui informada de que a Diretora de Ensino do *Campus* (2007) aposentou e mudou-se para outro Estado, o que me impossibilitou de entrevistá-la, assim como também um dos professores cotados para a entrevista, não conseguiu agenda para fazê-la.

Faz-se importante destacar que no percurso das entrevistas os primeiros entrevistados citaram a psicóloga do *Campus* como tendo um papel primordial na implementação do PROEJA, fato que nos motivou a inseri-la como a nona entrevistada.

Partindo da ideia de que a entrevista semi-estruturada é uma das formas possíveis de levantar dados em uma pesquisa exploratória, além disso, consiste em um excelente instrumento de captação de informações, pois a mesma se desenrola a partir de esquemas pré-orientados, mas permite que o entrevistador faça as adequações necessárias quando a desenvolve.

Para Oliveira (2009), na entrevista semi-estruturada encontramos espaço para as perguntas anteriormente determinadas, em que respostas podem ser relativamente livres, e se houver necessidade, o pesquisador pode acrescentar outra questão não prevista, tudo vai depender das respostas dos respondentes.

Oliveira (2009) justifica ainda a escolha da entrevista na forma semi-estruturada, em razão de permitir o aparecimento de novos questionamentos não

previstos pelo pesquisador, o que pode ocasionar uma melhor compreensão do objeto em questão.

A pergunta fundamental a se fazer a nós pesquisadores é o que pretendemos investigar e quais são os dados que esperamos obter, que conhecimento é possível produzir a partir dos dados levantados e qual é a relevância desse conhecimento. Consequentemente, a resposta para tais perguntas vincula-se às experiências da vivência construída na trajetória de implementação do PROEJA no IFMT *Campus* Cuiabá, pelos Burocratas de Nível de Rua principalmente através da discricionariedade desses agentes quanto ao processo de tomada de decisão que envolvem tanto questões pedagógicas, quanto administrativas.

Desse modo, conhecer histórias de vida, viajar entre suas expectativas e documentos, aprofundar-se no dia a dia dos gestores e professores do PROEJA, supõe, entre outras exigências, sensibilidade e rigor teórico. Nesse sentido, há que se fazer uma opção metodológica articulada a uma perspectiva que sustente a leitura da problemática da qual pretendo pesquisar.

Em todo o tempo da entrevista o objetivo a ser alcançado foi no sentido de levantar informações que possibilitassem a análise da percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação do PROEJA. O foco está nas narrativas de implementação e na análise do PROEJA a partir da percepção dos próprios implementadores.

Todas as entrevistas foram realizadas no *Campus* Cuiabá, no período de 21 de dezembro de 2015 a 07 de janeiro de 2016, sendo que cada uma delas foi previamente agendada via telefone e *Whatsapp*. O tempo de duração de cada entrevista variou de meia hora à 1h40. As mesmas foram gravadas via celular e transcritas de forma manual pela entrevistadora. Para possibilitar a análise de possíveis interessados, estamos disponibilizando em anexo o tópico guia utilizado nas entrevistas.

Para o desenvolvimento da entrevista foi explicado a cada entrevistado o objetivo da pesquisa, bem como o tempo de duração da mesma e como seria gravada. Os entrevistados assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido, conforme determina o Conselho Nacional de Saúde, Resolução nº 466/2012, que segue no apêndice desta dissertação.

3.6 SOBRE A ANÁLISE DOS DADOS

Em pesquisa qualitativa, existem diferentes técnicas de organização e análise dos dados, no entanto Trivino (2006) e Bardin (2004) recomendam a análise de conteúdo, uma vez que esse método nos direciona ao estudo das motivações, atitudes, valores, crenças, tendências e a compreensão das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios e diretrizes de uma sociedade.

De acordo com Silva e Fossá (2015), a análise de conteúdo é uma técnica de análise das comunicações, que irá analisar o que foi dito nas entrevistas ou observado pelo pesquisador. No processo de análise do material, busca-se classificá-los em temas ou categorias que auxiliam na compreensão do que está por trás dos discursos.

A Análise de Conteúdo se constitui de várias técnicas em que se busca descrever o conteúdo emitido no processo de comunicação, seja ele por meio de falas ou de textos. Dessa forma, a Análise de Conteúdo é composta por procedimentos sistemáticos que proporcionam o levantamento de indicadores (quantitativos ou não), permitindo a realização de inferência de conhecimentos. (CAVALCANTE; CALISTO; PINHEIRO, 2014, p.13).

Oliveira (2008) apud Cavalcante; Calisto; Pinheiro (2014) corrobora tal afirmação ao atestar que a análise de conteúdo possui diferentes técnicas que podem ser abordadas pelos pesquisadores. Dessa forma, pode se elencar, de maneira bem sucinta, algumas dessas técnicas: análise temática ou categorial, análise de avaliação ou representacional, análise de enunciação, análise da expressão, análise das relações ou associações, análise do discurso, análise léxica ou sintática, análise transversal ou longitudinal, análise do geral para o particular, análise do particular para o geral, análise segundo o tipo de relação mantida com o objeto estudado, análise de dupla categorização em quadro de dupla entrada, análise dimensional, dentre outras.

Nesta pesquisa a técnica escolhida foi a análise temática ou categorial. Para Minayo (2007) esse tipo de análise desdobra-se em três etapas: pré-análise, exploração do material ou codificação e tratamento dos resultados obtidos/ interpretação.

A categorização, para Minayo (2007), consiste num processo de redução do texto às palavras e expressões significativas. A Análise Temática tradicional trabalha inicialmente essa fase, fazendo o recorte do texto em unidades de registro que

podem constituir palavras, frases, temas, personagens e acontecimentos, indicados como relevantes para uma pré-análise. Na sequência, o investigador escolhe as regras de contagem por meio de codificações e índices quantitativos. Por fim, ele realiza a classificação e a agregação dos dados, escolhendo as categorias teóricas ou empíricas, responsáveis pela especificação do tema. (BARDIN, 1977).

Posteriormente, o pesquisador propõe inferências e realiza interpretações, fazendo as inter-relações com a teoria previamente investigada ou abre outras pistas em torno de novas dimensões teóricas e interpretativas, sugerida pela leitura do material. (MINAYO, 2007).

Na fase da pré-análise são sistematizadas as ideias iniciais evidenciadas no referencial teórico e são estabelecidos os indicadores para a interpretação das informações coletadas. A fase compreende a leitura geral do material escolhido para a análise, no caso de análise de entrevistas, essas já deverão estar transcritas. Organiza-se o material a ser investigado. Tal sistematização serve para que o analista possa conduzir as operações sucessivas de análise.

Segundo Silva e Fossá (2015), nesta fase acontecem as seguintes etapas:

- a) Leitura flutuante: é o primeiro contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer os textos, entrevistas e demais fontes a serem analisadas;
- b) Escolha dos documentos: consiste na definição do *corpus*²⁰ de análise;
- c) Formulação das hipóteses e objetivos: a partir da leitura inicial dos dados;
- d) Elaboração de indicadores: a fim de interpretar o material coletado.

A escolha dos dados a serem analisados, deve obedecer a orientação das seguintes regras:

- Exaustividade: refere-se à deferência de todos os componentes constitutivos do *corpus*. Bardin (1977) descreve essa regra, detendo-se no fato de que o ato de exaurir significa não deixar fora da pesquisa qualquer um de seus elementos, sejam quais forem as razões.

- Representatividade: no caso da seleção, quando for um número muito elevado de dados, pode efetuar-se uma amostra, desde que o material a isso se preste. A amostragem diz-se rigorosa se a amostra for uma parte representativa do universo inicial (BARDIN, 2011).

²⁰ **corpus** (palavra latina)

2. Conjunto de documentos que servem de base para a descrição ou o estudo de um fenômeno. Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-013, <http://www.priberam.pt/dlpo/corpus> [consultado em 26-09-2015].

- Homogeneidade: os documentos retidos devem ser homogêneos, obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora dos critérios.

- Pertinência: significa verificar se a fonte documental corresponde adequadamente ao objetivo suscitado pela análise (BARDIN, 1977), ou seja, esteja concernente com o que se propõem o estudo.

Na segunda fase, exploração do material, ocorre a construção das operações de codificação, a partir dos recortes dos textos em unidades de registros, bem como a definição de regras de contagem e a classificação e agregação das informações em categorias simbólicas ou temáticas. De acordo com Bardin (1977), a codificação é definida como a transformação, por meio de recorte, agregação e enumeração, com base em regras precisas sobre as informações textuais, representativas das características do conteúdo.

Em relação aos recortes dos textos em unidades de registros podem ser tomados os parágrafos de cada entrevista, assim como textos de documentos, ou anotações de diários de campo.

Desses parágrafos, as palavras-chaves são identificadas, faz-se o resumo de cada parágrafo para realizar uma primeira categorização. Essas primeiras categorias, são agrupadas de acordo com temas correlatos, e dão origem às categorias iniciais. As categorias iniciais são agrupadas tematicamente, originando as categorias intermediárias e essas últimas, também aglutinadas em função da ocorrência dos temas, resultam nas categorias finais. Assim, o texto das entrevistas é recortado em unidades de registro (palavras, frases, parágrafos), agrupadas tematicamente em categorias iniciais, intermediárias e finais as quais possibilitam as inferências. Por este processo indutivo ou inferencial, procura-se não apenas compreender o sentido da fala dos entrevistados, mas também buscar outra significação ou outra mensagem através ou junto da mensagem primeira. (FOSSÁ, 2003 apud SILVA; FOSSA 2015 p. 4).

A terceira fase compreende o tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Consiste em captar os conteúdos manifestos e latentes contidos em todo o material coletado (entrevistas, documentos e observação). A análise comparativa é realizada através da justaposição das diversas categorias existentes em cada análise, ressaltando os aspectos considerados semelhantes e os que foram concebidos como diferentes. (SILVA; FOSSÁ 2015, p.4)

Em síntese, de acordo com Silva e Fossá (2015), o método de análise de conteúdo compreende as seguintes etapas:

- 1) Leitura geral do material coletado (entrevistas e documentos);
- 2) Codificação para formulação de categorias de análise, utilizando o quadro referencial teórico e as indicações trazidas pela leitura geral;
- 4) Recorte do material, em unidades de registro (palavras, frases, parágrafos) comparáveis e com o mesmo conteúdo semântico;
- 5) Estabelecimento de categorias que se diferenciam, tematicamente, nas unidades de registro (passagem de dados brutos para dados organizados). A formulação dessas categorias segue os princípios da exclusão mútua (entre categorias), da homogeneidade (dentro das categorias), da pertinência na mensagem transmitida (não distorção), da fertilidade (para as inferências) e da objetividade (compreensão e clareza);
- 6) Agrupamento das unidades de registro em categorias comuns;
- 7) Agrupamento progressivo das categorias (iniciais → intermediárias → finais);
- 8) Inferência e interpretação, respaldadas no referencial teórico.

Para a análise das entrevistas semi-estruturadas, além de seguir o método aqui proposto, utilizamos o *software NVIVO* com a finalidade de organizar as transcrições das entrevistas (texto) e codificar os dados. Desse modo, foi possível apurar as informações e descobrir conexões sutis de forma que possibilitasse identificar as percepções dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação do PROEJA.

O *NVIVO* é um programa criado para análise de informação qualitativa, que facilita a organização de entrevistas, imagens, áudios, discussões em grupo, leis, categorização dos dados e análises.

Nesta pesquisa o *NVIVO* foi utilizado como ferramenta auxiliar no processo de organização das falas dos entrevistados a partir da categorização definida na análise. Abaixo segue o quadro que apresenta os principais procedimentos da pré-análise.

Quadro 07 - Desenho da Pesquisa

Política em estudo	PROEJA – Lei 5840/2006
Fase de análise	Implementação
Técnica	Entrevista semi-estruturada; Análise de conteúdo
Procedimentos	Distribuição de frequência, nuvem de palavras, gráficos e interpretação subjetiva.
Software de auxílio	N VIVO – Trial versão 11

Fonte: elaboração da autora

A segunda etapa é a exploração dos documentos. O quadro a seguir evidencia as codificações/categorizações das entrevistas.

Quadro 08 - Categorias – Análise de Conteúdo

Categorias Iniciais	Categorias Intermediárias	Categoria final
Conhecimento da Política	Percepção da Política	Percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação.
Inclusão		
Imposição		
Despreparo		
Pouca Discussão		
Participação nas Decisões		
Visão Negativa de Implementação		
Visão Positiva de Implementação		
Autonomia	Percepção de discricionariedade para trabalhar com o PROEJA	
Intrínseca a Profissão		
Importante para a Implementação	Percepção de sua própria atuação discricionária no PROEJA	
Importante só na Disciplina		
Poderíamos ter feito mais		
Resistência	Percepção da atuação discricionária do outro no PROEJA	
Um coordenador que fez a diferença		
Determinante		
Não Determinante		

Fonte: elaboração da autora

Separadas as categorias e classificadas como iniciais, intermediárias e final, a análise das mesmas serão apresentadas a seguir.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Conforme mencionado anteriormente, para que um problema receba uma solução e seja transformado em política pública, faz-se necessárias algumas etapas, chamadas também de ciclo de políticas públicas. Importante se faz afirmar que o PROEJA passou necessariamente por todas essas etapas. Contudo, especialmente neste trabalho o enfoque é dado à fase de implementação, pois nessa etapa podem ser analisadas várias questões, desde recursos financeiros, agências implementadoras, cooperação, coordenação até a atuação dos Burocratas de Nível de Rua.

Dessa forma é possível fazer várias verificações relativas à maneira como essa burocracia interage, interpreta e executa suas ações. Assim, tendo sido o objetivo deste trabalho analisar a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a implementação do PROEJA, elegemos a partir das entrevistas 17 categorias iniciais, 04 intermediárias e 01 final, conforme Quadro 08 de categorias.

Com a finalidade de visualizar com maior rapidez as palavras mais frequentes das entrevistas e confirmar as categorias previamente elaboradas, foi realizado no *software NVIVO* a frequência das palavras mais recorrentes.

O resultado pode ser conferido através da nuvem de palavras abaixo.

Figura 04 – Nuvem de palavras



Fonte: elaboração da autora

Apesar de estar presente na nuvem tanto a palavra discricionariedade quanto a palavra autonomia, neste estudo serão consideradas uma sinônima da outra. Como pode ser observado, existem palavras importantes, destacadas na nuvem e muitas delas são categorias, como exemplo: autonomia, determinante, implementação, PROEJA, resistência, etc.

O Quadro 09, abaixo, sintetiza as palavras mais recorrentes, por quantidade de vezes em que aparecem nas entrevistas.

Quadro 09 – Nove palavras mais frequentes

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
PROEJA	6	262	1,57
Professores	11	235	1,43
Alunos	6	133	0,81
Professora	10	52	0,32
Programas	9	48	0,29
Ensino	6	38	0,23
Autonomia	9	36	0,22
<i>Campus</i>	6	34	0,21
Implementação	13	34	0,21

Fonte: elaboração da autora

Como era de se esperar, por ser a política que estamos analisando, a palavra que apareceu mais vezes foi PROEJA com 262 ocorrências. Está presente também em sétimo lugar a palavra autonomia e em nono lugar a palavra implementação que juntas são o foco dessa pesquisa.

Logo mais a frente será possível discorrer sobre cada uma das palavras que foram estabelecidas como categorias e destacar o que cada uma representa. Antes, se torna necessário conhecer um pouco das características gerais dos entrevistados, como sexo, idade, tempo de serviço no IFMT e nível de Pós-graduação.

4.1 PERFIS DOS ENTREVISTADOS

Em relação ao perfil dos Burocratas de Nível de Rua entrevistados, temos que 04 são mulheres e 05 são homens, todos são bastante experientes com idades que

variam de 40 a 70 anos e tempo de serviço que varia de 10 a 42 anos, conforme se observa no quadro abaixo:

Quadro 10 – Perfis dos Entrevistados

Quadro Perfil dos Entrevistados					
NOME	IDADE	Sexo	TEMPO DE SERVIÇO	GRADUAÇÃO	PÓS-GRADUAÇÃO
RC	61	Feminino	38	Licenciatura em Matemática e Bacharel em Engenharia Civil	Mestrado
HMM	41	Feminino	10	Bacharel em Psicologia	Doutorado
BIDM	54	Masculino	28	Bacharel em Engenharia Sanitária	Especialização
HCB	60	Masculino	37	Bacharelado em Engenharia Civil	Mestrado
IAS	65	Masculino	42	Bacharelado em Engenharia Elétrica	Doutorado
NIS	57	Masculino	28	Bacharelado em Engenharia Florestal	Especialização
AFS	60	Feminino	33	Licenciatura em Física	Doutorado
JS	60	Feminino	30	Bacharelado em Engenharia Civil	Doutorado
EMF	51	Masculino	31	Licenciatura em Pedagogia	Especialização

Fonte: elaboração da autora

Em relação ao nível de pós-graduação dos burocratas entrevistados, percebe-se um alto nível de qualificação, pois a maioria 44% possui pós-graduação em nível de doutorado, 33% nível de mestrado e 23% nível de especialização.

Nos últimos anos, após a aprovação da Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, que aprova o Plano de Carreira dos Técnicos Administrativos em Educação e da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que aprova o Plano de carreira do Magistério Federal, o nível de qualificação dos servidores tem sido bastante elevado. Tal situação se justifica pelo aumento do salário destes profissionais. A exemplo, um técnico que faz mestrado pode ter o salário elevado em 52% e no caso do doutorado em 75%, é um importante incentivo que beneficia os servidores e também o público-alvo dessas instituições que receberão os serviços de uma equipe altamente qualificada.

4.2 CONTEXTO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO

Com o propósito de responder ao problema e aos objetivos desta pesquisa, os dados coletados previamente foram analisados, por meio da análise categorial que, conforme Bardin (2004), refere-se ao desmembramento do texto em categoriais agrupadas analogicamente.

A opção pela análise categorial se justifica porque é a melhor opção quando se quer estudar valores, opiniões, atitudes e crenças, através de dados qualitativos. Na sequência está descrito o contexto de análise das categorias.

As categorias iniciais fazem referência às primeiras impressões acerca da realidade organizacional estudada. E são resultados do processo prévio de análise e codificação das entrevistas transcritas, ao todo foram codificadas um total de dezessete categorias iniciais e quatro intermediárias. Na figura abaixo, pode-se observar onde estão presentes nas entrevistas determinadas categorias, por exemplo, na categoria Imposição, foram retiradas 11 referências de 8 entrevistados.

No quadro a seguir dá para se ter uma dimensão de como foram codificadas as falas dos entrevistados.

Figura 05 - Codificação em nós

Nós							
Nome	Fontes	Referências	Criado em	Criado por	Modificado em	Modificado por	
PERCEÇÃO DA ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA DO OUTRO	0	0	06/03/2016 20:21	ECS	06/03/2016 20:21	ECS	
Determinante		7	9 03/03/2016 13:09	ECS	04/03/2016 07:31	ECS	
Não é determinante		3	3 04/03/2016 06:38	ECS	04/03/2016 07:18	ECS	
Resistência		8	21 03/03/2016 12:44	ECS	04/03/2016 07:21	ECS	
Um coordenador que fez a diferença		3	6 04/03/2016 06:07	ECS	04/03/2016 07:33	ECS	
PERCEÇÃO DA POLÍTICA	0	0	06/03/2016 20:19	ECS	06/03/2016 20:19	ECS	
Conhecimento da política		3	4 03/03/2016 13:37	ECS	03/03/2016 16:12	ECS	
Despreparo		7	8 03/03/2016 14:46	ECS	04/03/2016 07:26	ECS	
Imposição		8	11 03/03/2016 13:16	ECS	04/03/2016 06:45	ECS	
Inclusão		6	8 03/03/2016 12:40	ECS	03/03/2016 16:10	ECS	
Participação nas decisões		4	6 03/03/2016 13:31	ECS	04/03/2016 07:28	ECS	
Pouca discussão		4	5 03/03/2016 12:57	ECS	03/03/2016 15:28	ECS	
Visão negativa de implementação		7	14 04/03/2016 06:09	ECS	04/03/2016 07:54	ECS	
Visão positiva de implementação		2	4 04/03/2016 05:52	ECS	04/03/2016 06:56	ECS	
PERCEÇÃO DE DISCRICIONARIEDADE PARA TRABALHAR	0	0	06/03/2016 20:20	ECS	06/03/2016 20:20	ECS	
Autonomia		8	13 03/03/2016 13:01	ECS	03/03/2016 16:14	ECS	
Intrínseca a profissão		2	3 03/03/2016 13:20	ECS	03/03/2016 15:55	ECS	
PERCEÇÃO DE SUA PRÓPRIA ATUAÇÃO DISCRICIONÁRI	0	0	06/03/2016 20:21	ECS	06/03/2016 20:21	ECS	
Importância na disciplina		2	2 03/03/2016 16:02	ECS	04/03/2016 07:30	ECS	
Importante para a implementação		8	9 03/03/2016 13:22	ECS	03/03/2016 16:16	ECS	
Poderíamos ter feito mais		8	8 03/03/2016 13:18	ECS	04/03/2016 06:47	ECS	

Fonte: Elaboração da autora a partir do *software* nvivo 11 versão trial.

Na realidade o que se procura é encontrar a resposta para a categoria final, para isso, primeiro se discute as categorias iniciais, que por sua vez, fornecerão elementos para respostas às categorias intermediárias que por fim, fornecerão elementos para o entendimento da categoria final. Cada categoria refere-se a trechos selecionados das falas dos entrevistados.

Para facilitar a compreensão e promover uma melhor visualização do quanto cada entrevistado falou em sua entrevista sobre cada categoria, foram gerados alguns gráficos no próprio *software nvivo*. Mas por compreendermos que os gráficos são semelhantes e para não ser redundante na exibição, mostramos apenas alguns gráficos, os que consideramos mais relevante para o entendimento da pesquisa.

Para fins de esclarecimento, o eixo das ordenadas em cada gráfico representa o percentual total dos trechos retirados de cada entrevista relativa à categoria em análise e o eixo das abscissas representa os entrevistados.

4.2.1 Análise de Conteúdo: Categoria Intermediária – Percepção da Política

Essa categoria intermediária teve como objetivo, a partir da visão da burocracia implementadora, verificar como eles percebem a política PROEJA. Essa dimensão de análise deriva das oito categorias iniciais: conhecimento da política, inclusão, imposição, despreparo, pouca discussão, participação nas decisões, visão positiva de implementação e visão negativa de implementação.

4.2.1.1 Categoria Inicial – Conhecimento da Política

A Categoria Inicial Conhecimento da Política é importante para análise porque possibilita verificar junto às falas dos entrevistados o entendimento que os mesmos possuem a respeito da política. Parece uma coisa trivial, mas muitos profissionais não entendem o propósito da política que estão implementando, o que ela representa, bem como para que está sendo implementada. Isso pode ser verificado nas quatro referências apontadas nessa categoria, conforme abaixo.

No início nem nós que trabalhamos muito no curso de formação para professores nessa especialização não sabíamos ao certo o que era o PROEJA. Então nós fomos estudar e para dar minha aula de psicologia da educação eu tive que estudar, eu tive que beber na fonte da educação dos jovens e adultos. (HMM 12/2015).

Eu só conheci o programa quando eu fui dar aulas. (NIS 01/2016).

Eu achei interessante porque eu via pessoas de idade e eu achei assim que de repente poderia ser uma experiência nova. Eu recebi bem a ideia de ministrar aulas para o PROEJA, até porque antes de eu vir para o Instituto eu dava aula à noite no Estado, então eu já trabalhava com o pessoal adulto. Então isso me chamou atenção, eu dava aula de matemática, física.

Então isso me motivou a trabalhar com eles. (NIS 01/2016).

A gente disse o que seria esse projeto PROEJA que era para qualificar as pessoas em necessidades, que eram para pessoas que realmente precisavam, não que nossos alunos não estão precisando, mas os alunos do PROEJA estava numa carência muito maior. Eles estavam muito tempo afastados da sala de aula, então a gente tem que ter uma paciência maior, um empenho maior. (EMF 12/2015).

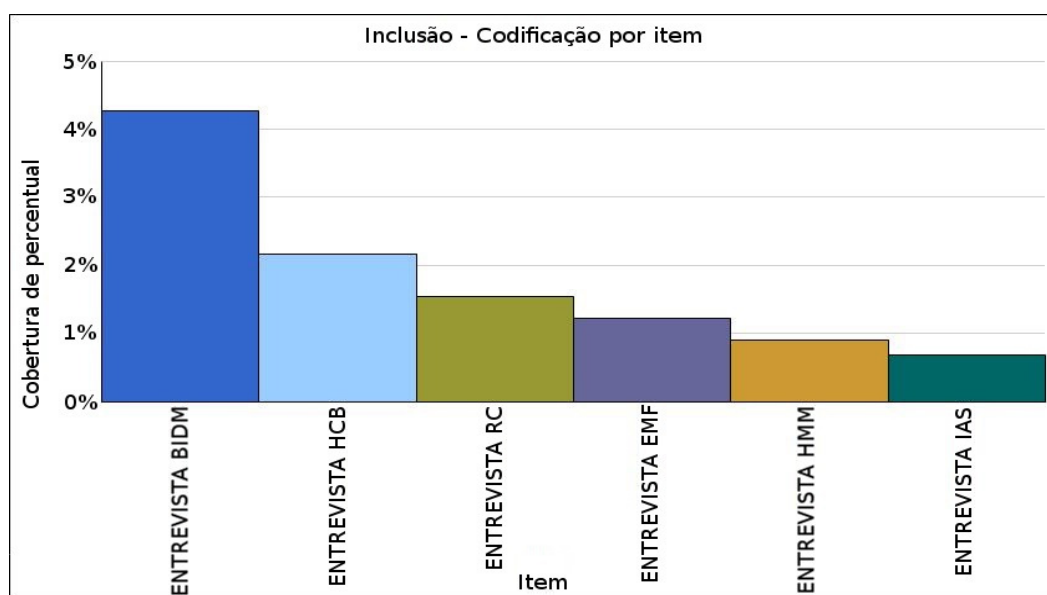
Em relação a esta última fala, o entrevistado resume o objetivo do PROEJA: qualificar as pessoas carentes, quando na realidade não é só isso. O PROEJA é uma política cuja finalidade é o aumento da escolarização e a melhoria

da qualidade da formação do jovem e adulto trabalhador com ou sem carência. Dessa forma, podem fazer parte do programa jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de cursar o ensino fundamental e/ou o ensino médio na idade regular e que busquem também uma profissionalização.

4.2.1.2 Categoria Inicial – Inclusão

A categoria inclusão também evidencia a maneira como se enxerga o PROEJA, uma vez que a maioria dos entrevistados faz referência a essa política como sendo um programa de inclusão, de inserção social.

Gráfico 01 – Inclusão



Fonte: elaboração da autora

E além da percepção do programa como sendo de inclusão, há certa simpatia nas falas dos entrevistados que expressam suas percepções carregadas de afeto e positividade.

Então, de tudo isso que a gente está dizendo, estamos dizendo o seguinte o PROEJA é um projeto social do qual as pessoas que estavam buscando essa qualificação, não tinham chance, e dessa vez tiveram para se qualificar. (EMF 12/2015).

Eu tenho muita afetividade por esses programas de inclusão, nem vou falar de resgate, mas de oportunidade que se dá às pessoas que não tiveram condições de estudar por diversas situações. (RC 12/2015).

Então a visão que eu tive naquela época era mais nesse aspecto, assim, que pela vivência profissional, pelo contato que eu tinha com as pessoas, com esse profissional, eu vi que realmente o PROEJA teria um grande alcance social. Essa foi a primeira percepção. (HCB 01/2016).

Há também aquelas percepções pessimistas, que expressam a negativa de alguns em relação ao programa, conforme trecho de um dos entrevistados abaixo.

Os professores não querem trabalhar com inclusão, porque fazer a pós em PROEJA implicava em ir para sala de aula em PROEJA e ninguém queria ir. (HMM 12/2015).

Dessa forma, as falas aqui representadas indicam que esses docentes assimilaram o primeiro princípio anunciado pelo PROEJA, qual seja: “[...] o papel e compromisso que entidades públicas integrantes dos sistemas educacionais têm com a inclusão da população em suas ofertas educacionais”. (BRASIL, 2007, p. 37).

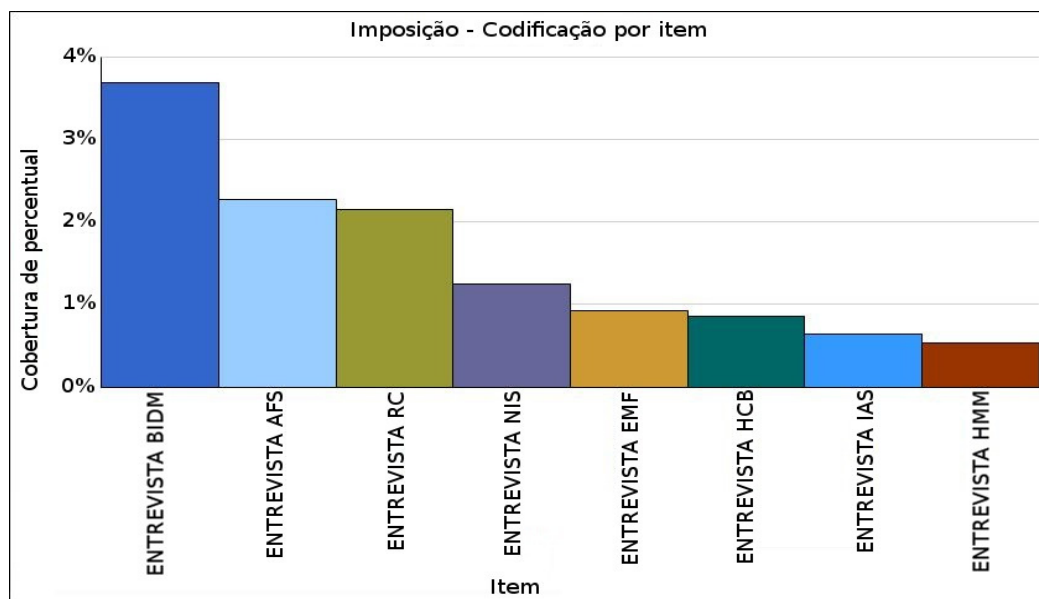
Essas referências ao programa como inclusão encontram fundamento, também, no Documento Base do programa²¹ (BRASIL, 2007), cujo texto apontou a cruel realidade de que na Rede Federal existia a ausência de sujeitos alunos com o perfil típico dos encontrados na EJA, e que, portanto, caberia, mesmo que tardiamente, repensar as ofertas existentes até aquele momento e dessa forma promover a inclusão desses sujeitos, rompendo com o ciclo das apartações educacionais na educação profissional e tecnológica.

4.2.1.3 Categoria Inicial – Imposição

Uma das categorias iniciais mais comentadas foi sem dúvida a imposição. Ao todo oito dos nove entrevistados fizeram referências à forma como a política chegou à instituição, imposta, de cima para baixo, sem conversar com as bases. O gráfico a seguir demonstra quantas referências por entrevistado foram feitas relativas à categoria imposição.

²¹ Documento Base – PROEJA 2007

Gráfico 02 – Categoria Imposição



Fonte: própria autora

Os entrevistados mostram certo descontentamento, quando falam da forma como a política chegou à instituição. Segundo um dos professores, as escolas técnicas estavam precisando de recursos financeiros, os prédios estavam em situação precária, há tempos sem reformas, faltavam materiais em laboratórios, e o governo, sabendo disso e tendo interesse em fazer com que o PROEJA fosse executado nessas instituições, ofereceu o incentivo monetário para aquelas instituições que optassem por aderir ao PROEJA.

[...] acho que o governo não nos deixou escolha quanto ao aderir ou não à política, nós tivemos que aderir, pois precisávamos dos recursos. (HCB 01/2016).

E aí a toque de caixa foi colocado que nós tínhamos que fazer. Esse ano tem que começar o PROEJA. (EMF 12/2015).

Na realidade é quase assim, eles impõem a política de cima para baixo sem primeiro discutir com as bases. (IAS 12/2015).

Na realidade o governo tinha pressa, dado o grande número de jovens e adultos sem ensino médio no país e pior sem nenhuma qualificação profissional. Fato esse que manchava a imagem do país e trazia certos transtornos no mercado de trabalho, pois o desenvolvimento tecnológico, as grandes indústrias exigiam, cada vez mais, trabalhadores qualificados para operar suas máquinas modernas e

aumentar a produção. Agora isso não justifica a maneira apressada e sem cuidado com que impôs a implementação de uma política como o PROEJA, sem conversar com as bases e explicar o seu desenho real.

As próximas categorias iniciais destacam os trechos em que os entrevistados relatam o despreparo, a pouca ou nenhuma discussão e sobre a participação dos mesmos na execução desse programa.

4.2.1.4 Categorias – despreparo, pouca discussão, participação nas decisões

Em relação à categoria despreparo, temos que 78% dos entrevistados apontaram que a instituição, assim como todos os seus profissionais, não estava preparada para receber a política, o que pode ter comprometido a qualidade da execução do programa.

Quer dizer, o que eu quero dizer de tudo isso é que a gente conversou, resumindo, que realmente a escola não estava preparada para receber os alunos do PROEJA. Depois, houve uma adaptação, adequou-se o calendário dos alunos do PROEJA e aí a coisa começou a andar, mas se não tivessem essas pessoas imbuídas a isso, o Programa não ia durar um semestre, desistiria todo mundo. (EMF 12/2015).

A escola abriu as portas para ofertar PROEJA, mas ela não se preparou para isto e nem tão pouco os burocratas de primeiro escalão deram oportunidade para escola planejar isso. (IAS 12/2015).

Quando o entrevistado diz que os burocratas do alto escalão não deram oportunidade para a escola se planejar é no sentido de que não chamaram para conversar, não houve prazo para o planejamento, não houve uma preparação, não houve treinamento. Na visão desses docentes as coisas aconteceram muito rápidas e por isso, não podia mesmo dar certo.

Mas após isso, daí a escola viu a deficiência, não só dos professores como dos alunos. Dos professores, primeiramente como adequar ou como trabalhar com esses alunos que vinham para o curso de PROEJA sem nenhuma base, ou às vezes receber o aluno que está, às vezes, há quinze, oito anos fora da sala de aula e muitos deles ainda trabalhavam o dia inteiro. (BIDM 12/2015).

Não houve treinamento. (HMM 12/2015).

Não é que o professor não quer, ele não é preparado para isso. (JS 12/2015).

Além disso, segundo o relato de alguns professores, o PROEJA foi um problema para a Instituição, justamente pela pouca ou nenhuma discussão de seus

objetivos, de seus princípios balizadores. Para outros, além da pouca discussão, o fato de ter vindo de cima para baixo, tornou-se um problema. Houve relato de que a política seria uma encrenca para a instituição, conforme se vê no trecho abaixo.

Por que é uma encrenca? Porque veio de cima para baixo. Não se discutiu isso nas bases, nos empurraram goela abaixo. (IAS 12/2015).

Percebe-se, nas falas dos entrevistados, certa revolta pela forma como as coisas aconteceram na implementação desse programa. Uma das reclamações foi o fato dos docentes não terem sido chamados com antecedência, pois esses profissionais são quem de fato estão no dia a dia com os alunos e que entregam os serviços que essa população veio buscar da escola.

Não chamaram os professores para sentar e discutir, não houve nenhuma discussão, eu acredito que todos deveriam ter sido chamados, pois são os mais envolvidos na execução do projeto. (RC 12/2015).

Tal situação expressa uma falha dos formuladores dessa política, que não conseguiram prever que essa falta seria um entrave para a execução. É dever do formulador criar estratégias de incentivo que garantam a adesão dos executores aos objetos e desenho do programa.

Através das falas dos entrevistados fica evidente que não houve envolvimento dos professores e gestores da ponta do sistema nas discussões relativas à implantação do PROEJA, isso deriva também a falta de participação desses profissionais na tomada de decisão. Muitos disseram que não participaram das decisões, muito menos da construção do projeto pedagógico. Segue abaixo trechos das falas sobre esse assunto.

Quando começou as discussões sobre o PROEJA eu estava aqui no *Campus*, mas não fui consultada. Eles só me chamavam quando dava algum problema, mas não para pensar as políticas. Não fomos chamados para construir o projeto pedagógico, nem para discutir a seleção dos alunos. (HMM 12/2015).

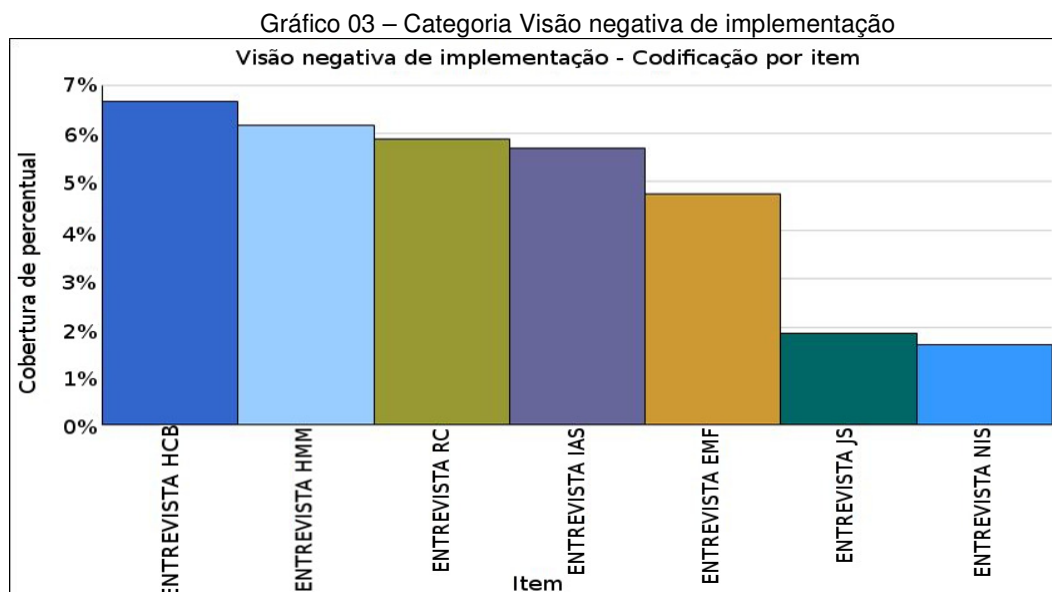
As decisões mais importantes vieram de cima para baixo. As decisões que eu pude tomar foram somente àquelas relacionadas à minha disciplina. (BIDM 12/2015).

Se nos chamaram para participar das decisões? Isso é um pouco complicado. Quando uma pessoa vai a Brasília fazer um curso sobre o PROEJA, participar de reuniões, fica a pergunta: quantos destes conseguem sentar e passar esse conhecimento para o colega? Então os professores não sentaram, não discutiram esse programa. Não participaram de nenhuma decisão frente ao PROEJA. (IAS 12/2015).

Apesar de esses relatos estarem vindo de servidores de uma mesma instituição, problemas como esses não são privilégios do IFMT. Moura (2006) sinaliza que com a tentativa de implementação do PROEJA, as instituições federais passaram a enfrentar muitos problemas, além dos já anteriormente existentes, como por exemplo, desrespeito à autonomia administrativa e pedagógica das instituições da rede; agravamento da restrição orçamentária, inexistindo ampliação de recursos para contratação de novos docentes e adequação da infraestrutura, (o IFMT precisou resolver com o quadro de profissionais de que dispunha à época); precária experiência pedagógica da rede federal na modalidade EJA; pouco tempo para discussão e elaboração de currículos que efetivamente atendessem à necessidade de integração da educação profissional com a EJA, em nível médio; quase nenhuma abertura para participação de docentes da Rede Federal na discussão da elaboração do PROEJA antes de sua criação.

4.2.1.5 Categorias Iniciais – Visão negativa de implementação – Visão positiva de implementação

Visão negativa de implementação foi a segunda categoria que mais teve referências, foram 14 de um total de 7 professores. No gráfico abaixo, percebe-se a porcentagem de cada uma das entrevistas frente a essa temática.



Fonte: elaboração da autora

Os relatos demonstram o sentimento dos professores em relação à política, mostrando certo pessimismo e negatividade.

Para mim também era algo novo, ser coordenador de um projeto e a gente sabia em termos que não ia dar certo, porque essas coisas de empurrar são complicadas. (EMF 12/2015).

Então, esse programa não é atrativo porque você começa quando eles dão incentivo monetário para o aluno estudar (a bolsa de cem reais). Isso para mim já era sinal de fracasso. (HCB 01/2015).

[aqueles] que não estava fazendo a especialização em PROEJA, não sabia desse projeto, só sabia dar aula dele nos cursos [regulares], o PROEJA para ele era só mais serviço, era mais aula para ministrar. O cara estava cansado, vou nem falar em final de carreira, mais pra lá do que pra cá, você fala “oh você tem mais de 20 aulas com o PROEJA”, “o que é isso” “quem colocou esse PROEJA na nossa vida” (EMF 12/2015).

A política fala tudo certo, papel aceita tudo, agora na execução, a execução está sendo igual à execução de qualquer outro programa. (JS 12/2015).

Apesar de muitos dos entrevistados terem manifestado visões negativas quanto à implementação da política, houve relatos positivos também, 22% dos entrevistados fizeram alguma menção positiva em relação ao PROEJA.

Então a visão que eu tive naquela época era mais nesse aspecto, assim, que pela vivência profissional, pelo contato que eu tinha com as pessoas, com esse profissional, eu vi que realmente o PROEJA teria um grande alcance social. Essa foi a primeira percepção. (HCB 01/2016).

Assim, foi decepcionante, mas, por outro lado, eu consigo ver que a ação social é diferente da econômica, nessa se você aplica 100 mil reais você quer 10 % ao mês, menor que isso você já vê prejuízo, porém no social se você aplica um programa com 100 pessoas e se pelo menos houver um bom resultado, isso já será positivo. Nesse aspecto, ainda que com todos os percalços que houve, o resultado foi positivo. (RC 12/2015).

Essas percepções quanto à implementação da política pode ser consequência da forma como ela chegou para a maioria desses docentes. Esses profissionais têm inerente às suas ações a questão da participação, da discussão, do processo democrático da tomada de decisão. Então, quando se veem diante de algo desconhecido e imposto, fica de fato complicado. E não é nosso papel aqui responsabilizar esses profissionais pelo insucesso da implementação, pois nenhuma resposta desses docentes (0%) indicou a participação dos mesmos na elaboração da proposta pedagógica do PROEJA. Dessa forma, não tem como exigir deles um envolvimento que lhes foi negado desde a origem da elaboração da proposta.

4.2.2 Análise de conteúdo: Categoria Intermediária – Percepção de discricionariedade para trabalhar com o PROEJA

Essa segunda dimensão foi pensada com a finalidade de tentar analisar a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a discricionariedade para trabalhar com o PROEJA. A discricionariedade aqui pensada é entendida no sentido de autonomia para fazer a melhor escolha dentre as alternativas existentes e necessárias para a melhor execução. Essa categoria intermediária deriva de duas categorias iniciais: autonomia e intrínseca a profissão.

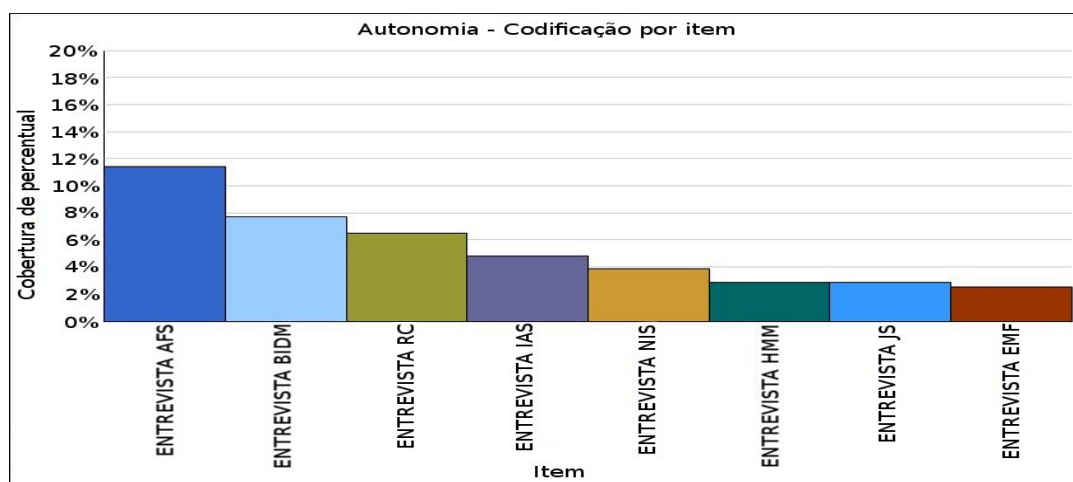
4.2.2.1 Categoria inicial – Autonomia

Em relação à autonomia, consideramos ser ela a categoria chave dessa pesquisa, uma vez que a mesma agrega as falas que mostram as percepções dos entrevistados quanto ao entendimento acerca do seu significado e se os mesmos têm ou não autonomia nas suas ações relativas ao PROEJA. Dessa maneira, torna-se necessário fazer observações sobre a discricionariedade, não como um erro que deve ser enfrentado em prol dos objetivos pensados na formulação, mas como condição a ser associada às análises e que poderá nos ajudar a compreender aquilo

que influencia e impacta diretamente as escolhas que os burocratas executores fazem e também pelas questões colocadas como condição de sua própria maneira de enxergar as políticas e atuar sobre elas.

Essa categoria foi bastante destacada, tendo recebido um total de 13 referências dentre os oito entrevistados. O gráfico abaixo evidencia a dimensão dessas referências.

Gráfico 04. Categoria – Autonomia



Fonte: elaboração da autora

Lotta (2010) afirma que existe uma visão positiva em relação à discricionariedade dos atores, mas que tal visão é bastante contraditória na literatura. Segundo ela, os analistas com tradição nos serviços padronizados e centralizados têm uma visão negativa da discricionariedade, já os que defendem um olhar de negociação e relações consideram a discricionariedade como positiva e necessária.

Tomando a discricionariedade como autonomia, vemos pela fala de dois dos entrevistados que há um reconhecimento da existência dessa autonomia, muitas vezes citada como liberdade de poder agir ou decidir, e que permitem fazer certas modificações na política.

Eu penso que essa discricionariedade é a liberdade para fazer a melhor escolha, poder decidir a melhor forma de trabalhar, etc. Essa liberdade é necessária principalmente no início de um programa como o PROEJA, onde houve muita resistência. Nós tivemos que criar nossa própria forma de trabalho, nesse sentido é que tivemos liberdade. (AFS 12/2015).

Então, eu vejo que nós temos essa discricionariedade apesar de muitas vezes não planejarmos e às vezes até não desejamos, nós temos uma liberdade para trabalhar incrível, eu acho que com isso a gente vai modificando algumas coisas. (HMM 12/2015).

Esse último trecho demonstra uma visão positiva frente a essa autonomia e dá margens para compreensão de que há uma consciência do poder fazer as coisas diferentes.

Outra questão que ficou evidenciada é o valor atribuído a essa discricionariedade, muitos a tem como importante, pois, segundo a fala de um dos professores

[...] a partir do momento que você assumiu o compromisso com a turma, você é responsável por todos os atos perante eles, se você não tiver essa liberdade, você não vai conseguir fazer um bom trabalho. Seguir um planejamento que a instituição quer, não, não é dessa forma. Se a gente vê as dificuldades dos alunos do integrado, calcula com o pessoal do PROEJA. Então não tem como, o professor tem que ter essa liberdade, ele tem que ter a flexibilidade de trabalhar os conteúdos que melhor contemple as necessidades desse aluno, que possa proporcionar o aprendizado. (BIDM 12/2015).

Embora haja o reconhecimento da importância dessa discricionariedade na execução do PROEJA, os entrevistados demonstraram certa negatividade ao dizerem que não puderam fazer muitas coisas, pois os fatos se desenrolaram com ações de cima para baixo e, segundo eles, não puderam fazer muita coisa.

Foi como eu te disse, autonomia todos têm é da profissão do professor, eu considero importante no processo educativo, mas o programa veio pronto, então tivemos margem para fazer pouca manobra. (RC 12/2015).

Só que os burocratas do alto escalão se esquecem disso, não estão dando muita opção para quem está aqui na base executando as políticas. As coisas vêm de cima para baixo, isso é ruim. (IAS 12/2015).

Em relação à autonomia, isso é um dos gargalos, considero importante, mas não pudemos fazer muita coisa. Deram-me a matriz curricular e era o mesmo currículo do ensino integrado, só que o PROEJA era pra ser feito em menos tempo e os alunos apresentavam mais dificuldades. Então têm as particularidades e a gente não tinha essa autonomia para fazer muitas mudanças, claro que a gente como professor, até pela minha experiência, eu dava um jeitinho, ficava algumas horas a mais com eles, ou puxava algumas coisas a mais, dava uns exercícios para fazer em casa, mas era muito difícil porque eles também não tinham tempo de estar fazendo em casa. (NIS 01/2016).

Em relação a este último entrevistado, embora ele não tenha percebido, mas demonstrou uma ação discricionária ao dizer que dava “aquele

jeitinho”. O professor através de sua autonomia pode tomar muitas decisões, seja decidindo por fazer aula extra, seja criando novas estratégias, seja trazendo inovação ou mesmo fazendo o nivelamento desses alunos de forma a minimizar os prejuízos dos mesmos em relação aos conteúdos. Para Lipski (1980) mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação.

4.2.2.2 Categoria inicial – Intrínseca a profissão

A categoria Intrínseca a profissão, foi criada devido à frequência de falas atribuindo a ela uma ligação direta com a profissão docente. Se observarmos as falas de alguns dos entrevistados veremos a contundência dessa afirmação.

A autonomia pedagógica é da própria profissão do ser professor. (AFS 12/2015).

Quanto à autonomia, somente a autonomia em sala de aula, a liberdade de trabalhar em sala de aula já é da própria profissão docente e isso não nos foi tirada. (RC 12/2015).

Licenciados tem autonomia na aula, mas não no programa. Eu não posso depois “ah, o programa dá pra mim o plano de ensino, mas eu quero fazer assim”, não é assim. Nesse aspecto não, né. (RC 12/2015).

Muitos insistiram em dizer que a autonomia é atributo da profissão do professor e que só a tiveram no exercício do magistério, ou seja, em sala de aula. De fato, a profissão docente já traz, intrínseca a ela, esse atributo autonomia, seja ela pedagógica na função de professor em sala, ou na função de direção. Em sala de aula, o professor é autoridade, ele comanda todo o processo educativo, tendo o poder de decidir a forma que achar melhor para trabalhar, pouca ou quase nenhuma intervenção pode ser feita, seja pela coordenação ou direção da escola.

Essa discricionariedade é dada ao professor, ele tem autonomia, pode dar aula como ele bem quiser. No meu caso ninguém nunca interferiu em nada, eu posso escolher a metodologia que quiser, posso escolher como fazer nas minhas aulas. Só tem uma coisa, a única exigência é que seja seguido o programa do curso, ele tem que seguir o currículo do curso. No caso dos cursos técnicos são cursos de nível médio. Então os professores têm que dar todo o conteúdo exigido para o nível médio. (JS 12/2015).

Se o docente estiver seguindo o projeto pedagógico, que, diga-se de passagem, só traça diretrizes gerais, a parte específica é com ele, o dia a dia, o corpo a corpo com os alunos, as negociações, em sua maioria, são feitas com ou por intermédio dele.

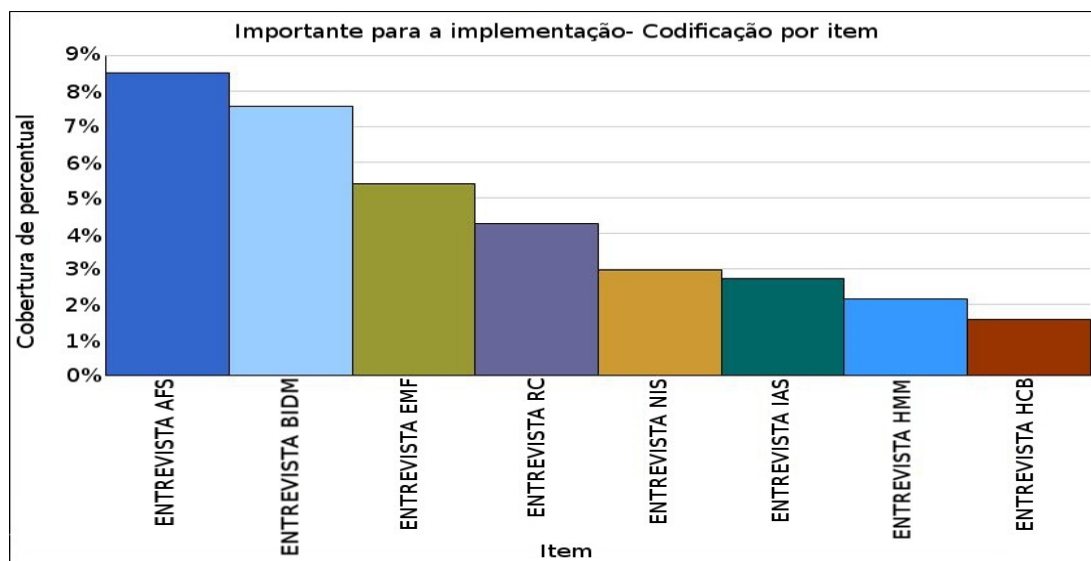
4.2.3 Categoria Intermediária – Percepção de sua própria atuação discricionária no PROEJA

Considerando que o foco dos estudos na perspectiva *bottom-up* está na compreensão do que se desenrola na base de execução e em saber o que influencia e transforma o processo de operacionalização da política, torna-se necessário compreender a percepção desses agentes executores em relação à discricionariedade presente nos atos, mais precisamente, compreender a percepção que os mesmos possuem sobre sua própria atuação discricionária. Dessa forma, foram criadas 03 categorias iniciais: importante para a implementação; importante só na disciplina; e poderíamos ter feito mais. A seguir será discutida cada uma dessas categorias.

4.2.3.1 Categoria inicial – importante para a implementação

Essa categoria expressa às percepções de si em relação à discricionariedade, ou seja, o que cada entrevistado pensa sobre a sua autonomia em poder fazer escolhas e decidir pelo que considera mais adequado em relação ao PROEJA. Os professores não exitaram em dizer se perceberam ou não a sua atuação como importante para a implementação do PROEJA. Sobre essa temática houve, no total, nove referências de oito entrevistados. O gráfico abaixo expressa a distribuição dessas referências pelos professores entrevistados.

Gráfico 05 – Categoria Importante para a implementação



Fonte: elaboração da autora

Das oito entrevistas analisadas, sete delas contém trechos onde os professores responderam afirmativamente à questão: Você percebe a sua atuação no programa como importante para a qualidade da implementação? Seguem algumas das respostas.

Para a implementação do PROEJA, sim. Quando eu tomei ciência do que era o meu lado gestor foi assim decisivo. O fato de eu estar lá como gestor, sendo que eu tinha um passado, um conhecimento prático, isso foi decisivo para a implementação. (HCB 01/2016).

Primeiro, só para você ter uma ideia, quando nós trabalhamos no PDI, fizemos várias audiências e os *Campi* queriam extinguir o PROEJA, não querem ofertar. Eu tive que fazer o quê? Eu peitei o pessoal do meu *Campus*, baixei uma portaria que todos os departamentos têm que criar pelo menos um curso PROEJA. (NIS 01/2016).

Com certeza, se eu não repassei ou contribui, porque ninguém repassa, mas contribui para que as pessoas tenham conhecimento, é porque não pude. (RC 12/2015).

Sim, a minha atuação como professor é fundamental, é muito importante, principalmente nisso que eu falei para você. Quando o professor começa a fazer a leitura de qual clientela ele atende, como que ele pode traçar os objetivos para ministrar essa disciplina com os alunos do PROEJA. O que deve ser feito é não criar estereótipos que aquilo lá é difícil, é complicado, de que esses alunos não aprendem. A gente tem que procurar quebrar isso. (IAS 12/2015).

Bom, eu acredito que sim, dentro da minha disciplina, como eu falei para você, a turma não é homogênea e eu me esforcei para fazer com que eles

permanecessem. Às vezes eu comprava material do meu bolso para ofertar aos alunos e ajudar na aprendizagem, porque a dificuldade era grande, principalmente financeira. Eu acho assim, para a implementação do PROEJA, não depende só de mim, para essa implementação depende do conjunto governo, instituição, professor. Mas a atuação do Professor, claro que é fundamental. (BIDM 12/2015).

No primeiro trecho, o entrevistado deixa claro que considera sua atuação como gestor muito importante para implementação, uma vez que a decisão pela escolha dos cursos que seriam ofertados no PROEJA, foi decisão sua e a partir daquilo que ele considerava importante, ou seja, escolhas feitas sem nenhum estudo ou critério técnico. Ele entendeu que por sua experiência prática na área de engenharia, os cursos que deveriam ser ofertados seriam Edificações, Eletrotécnica e Refrigeração.

No segundo trecho, o entrevistado também reconhece sua atuação fundamental para a continuidade do programa. Ele relata que teve de enfrentar os docentes de seu *Campus*, baixando uma portaria para garantir a continuidade do PROEJA.

Já o último trecho chama bastante atenção, pois o professor, reconhecendo a dificuldade financeira de seus alunos e comprometido com a execução do programa escolheu comprar material com recursos próprios. Ele poderia não fazer isso, pois não era sua obrigação, mas tomou esta decisão, porque julgou ser a melhor naquele momento e isso contribuiu para o bom atendimento daquela clientela naquela disciplina.

Em todos os exemplos acima os entrevistados tiveram que tomar decisões, pois o texto da lei que criou o programa deixou lacunas para serem resolvidas na base. Todos, de uma forma ou de outra, agiram com discricionariedade.

Segundo Lotta (2010), os pesquisadores de políticas públicas têm abordado essas decisões tomadas pelos implementadores como exercício da discricionariedade, considerando que esses agentes têm grande impacto sobre as políticas públicas implementadas devido à autonomia que possuem no momento da implementação. Um dos entrevistados relata a importância de sua ação, demonstrando uma consciência de que errou, mas que suas decisões e ações foram importantes no início do programa para conseguir trazer e manter os alunos em sala de aula.

Considero importante sim. Digo assim, errei muito, muita coisa poderíamos acertar, mas acho que acertei bastante. Eu vou resumir, se não houvesse um corpo a corpo, se não houvesse um pensamento social desse projeto, não iria pra frente, não iria. Dizer que o governo lançou isso, que era bonito que era perfeito, tal, mas se não tivesse esse corpo a corpo, essa ideia de conversar, essa ideia de buscar os alunos, conversar no dia a dia, associar junto com o pessoal da escola. A gente trazia a turma de alunos mais novos a noite para socializar com eles, porque no intervalo ficava PROEJA pra cá, integrado pra lá. Nós fomos à sala de eventos e perguntamos se eles não tinham um evento para apresentar para a turma do PROEJA. Aí a gente conseguia a sala de projeções e eles faziam. (EMF 12/2015).

Além da importância dada a sua atuação discricionária, houve entrevistado com visão otimista sobre essa atuação, acreditando que sim, o professor pode fazer toda a diferença no programa, pois

Sim, o professor tem nas mãos a possibilidade de fazer a diferença. Quando está em sala de aula, é ele quem comanda, é ele quem decide a melhor estratégia, o caminho mais fácil para o aluno avançar. Ele tem que saber a linha que está atuando, o que ele tem nas mãos para poder ensinar, a forma adequada de trabalhar, e principalmente metodologias diferenciadas. (AFS 12/2015).

Como mencionado anteriormente, o professor tem autonomia em sua profissão, e por isso, em sala de aula ele pode utilizar das estratégias que julgar mais adequadas. Relatos como esses ficam mais evidentes na análise da próxima categoria.

4.2.3.2 Categoria inicial – importante só na disciplina

Para essa categoria houve duas referências de dois entrevistados. Esses professores consideraram que a atuação dos mesmos só foi importante na disciplina, não tendo qualquer efeito sobre a implementação do programa.

Bom, eu acredito que sim, dentro da minha disciplina, como eu falei para você, a turma não é homogênea e eu me esforcei para fazer com que eles permanecessem. (BIDM 15/2016).

Olha! Da implementação eu acho que nada do que eu fiz prestou, minha contribuição na implementação não, mas no meu local de trabalho, na minha disciplina, deu tudo certo, porque eu não pedi nada para ninguém, não foi comprada um cimento, uma areia, uma pedra, nada. Se eu fosse falar assim, "oh não vou dar aula porque não tenho conhecimento, porque não tenho isso e aquilo, não dá". Eu dei as minhas aulas porque eu tinha outros meios de ter o material e eu usava dos que eu tinha de outro projeto, mas esse dinheiro não veio. (JS 12/2015).

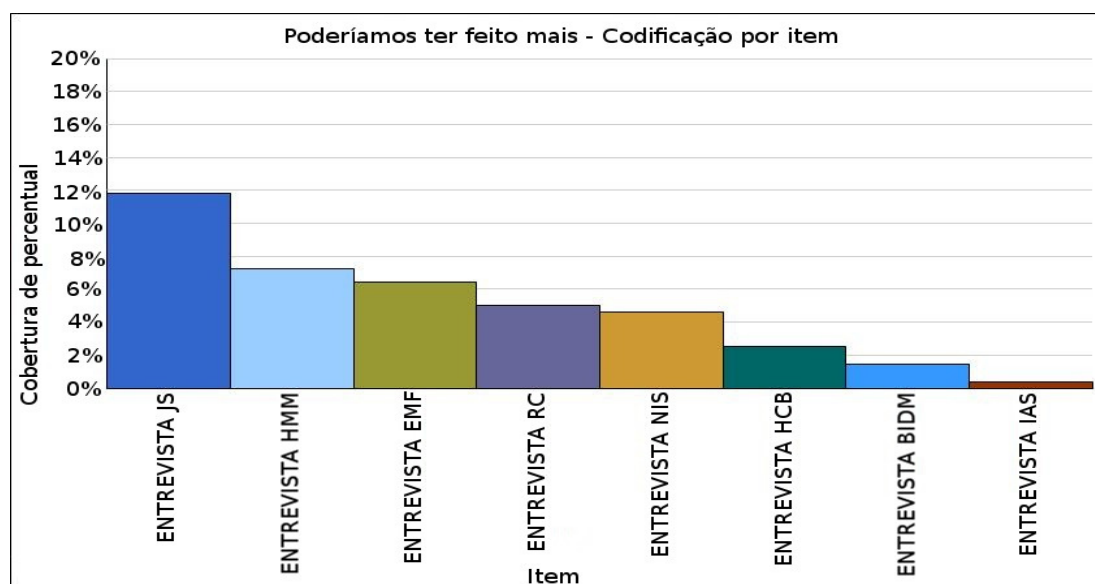
Essa última entrevistada deu um tom um pouco rude a sua maneira de se ver atuando no programa. Ela conta em outro ponto da entrevista que deu várias sugestões para o bom andamento do programa, desde a escolha dos cursos até o nivelamento dos alunos selecionados para que tivessem condições de acompanhar os conteúdos, porém nada do que sugeriu foi acatado. Por isso, considera que sua atuação só foi importante para a disciplina que leciona aos alunos.

Como afirmamos anteriormente, em um local com tamanho grupo de atores envolvidos, como é o caso do IFMT, com professores de diversos níveis de formação, diversas áreas do conhecimento, diversos cargos envolvidos, não há como as visões serem homogêneas a respeito da discricionariedade. Cada um tem um pensamento a respeito do valor de sua atuação, essa capacidade advém de suas crenças, visões e valores pessoais.

4.2.3.3 Categoria inicial – poderíamos ter feito mais.

Essa categoria de análise foi criada devido a um percentual de entrevistados terem demonstrado em suas falas o entendimento de que poderiam ter feito mais pelo programa. Houve um total de oito referências de oito dos entrevistados.

Gráfico 06 - poderíamos ter feito mais



Fonte: elaboração da autora

Essa categoria foi fruto da pergunta: você acha que a partir de sua autonomia em poder trabalhar, poderia ter feito algo para modificar a realidade do PROEJA? O objetivo da pergunta era identificar as percepções desses entrevistados quanto ao que poderiam ou não fazer para a boa execução da política. E eles relataram, fizeram sugestões, mostraram em suas falas a vontade de ter feito mais pela política.

Mas acho assim que a gente poderia, talvez se a gente tivesse puxado uma discussão maior, mas naquela época não nos foi dado essa oportunidade de discutir realmente. Então o que aconteceu? Extinguiram a coordenação e distribuiu nos departamentos. Então, isso também, talvez fez com que as coisas dentro do departamento, como o departamento de construção civil e o de eletroeletrônica, são departamentos enormes, então quando o PROEJA chegam lá dentro, eles desaparecem, diante dos outros cursos. Então não tem aquela dedicação, aquele olhar mais próximo com o PROEJA. Mas eu acho que talvez se a instituição, não só eu como professor à época, mas a instituição como um todo, tivesse tido um olhar um pouquinho mais profundo, nós teríamos talvez melhores resultados. (NIS 01/2016).

Sim, eu acho que faltou a gente fazer pesquisa na área, porque nós como técnicos, nós somos muito operacionais, então é aquela coisa ou você operacionaliza ou você pensa, ou eu atendo os alunos, entro em sala de aula para fazer as políticas, trabalho de prevenção, ou sento e vou estudar e vou fazer meus projetos de pesquisa. Você não tem uma equipe para fazer, porque é uma psicóloga só. Então, se fosse hoje eu teria feito uma pesquisa, eu teria feito uma memória do trabalho, então não tem memória do trabalho e não é uma coisa que acontece só comigo, é com a maioria das pessoas que ficam no front no trabalho operacional. (HMM 12/2015).

E outra coisa a gente poderia ter extrapolado os muros, ao invés do aluno vir aqui a gente deveria ter ido lá à comunidade, fazer fins de semana, sábado e domingo dentro do programa, a Instituição tinha total liberdade de fazer isso. Evidentemente que a escola tem que planejar e fazer isso. Nós poderíamos ter feito isso aqui com tranquilidade. Em Nossa Senhora da Guia, por exemplo, a cada dia ir lá, fazer por módulo, poderíamos mobilizar nesse sentido, nossa tanta coisa que poderíamos fazer, no entanto aqui o pessoal está muito encaixadinho de segunda a sexta feira, por comodismo. (RC 12/2015).

Então, se eu tivesse mais tempo, poderia fazer um maior nivelamento desses alunos, pois aí eles teriam condições de acompanhar o conteúdo. (BIDM 12/2015).

Tinha muita coisa que eu achava que tinha que fazer, mas esbarravam em projetos e dinheiro, verbas né? Eu digo sempre assim, que quanto mais a gente faz com amor, com vontade de fazer, quanto mais você procura fazer, mais falta coisa para você fazer, porque aí querendo ou não o dinheiro é necessário. Por mais que seja um projeto definido, mas você pode oferecer algo mais a eles, um nivelamento a mais, um buscar um sábado a mais, podia ser um domingo. A gente podia fazer um domingo de lazer com todo mundo, sem contar um projeto de laboratório. Eles reclamavam muito que aqui não tinha aquela coisa que eles queriam ver, como muitos deles já trabalhavam no supermercado Modelo, eles viam aqui o básico de limpeza de ar condicionado, e muitos diziam “professor no “Modelo” a gente entra na sala de refrigeração, lá é tudo no computador”, então nos precisávamos

buscar isso. Como algumas vezes os próprios professores se organizaram pra ir ao supermercado ver esse sistema. Então na minha concepção, faltou mais. (EMF 12/2015).

É perceptível na fala dos entrevistados as sugestões de ações que poderiam ter sido desenvolvidas, essa reflexão é importante, pois destaca os vários caminhos que os professores poderiam ter percorrido para tornar a execução mais fluida.

Na fala do último entrevistado, há a consciência de que mesmo que a política tenha vindo de cima para baixo, eles, lá na execução da política, poderiam ter contribuído para modificar e adequar algumas situações. O nivelamento a que o entrevistado se refere, foi um ponto bastante presente. Segundo ele, os alunos do PROEJA chegaram à instituição com muita dificuldade, até mesmo de coordenação motora, dado o tempo em que estiveram fora da escola, por isso era necessária a previsão de um nivelamento desses alunos na matriz curricular, fato que não ocorreu.

Esse nivelamento para alguns dos professores era a revisão do que se aprendeu de primeira a quarta série, noções básicas de leitura e matemática, para outros, não, tinham que revisar somente as noções aprendidas no ginásial. Então, houve muita divergência entre os próprios agentes implementadores.

Eu tenho a consciência tranquila que fiz o meu melhor, não tive problema com aluno nenhum, de turma nenhuma, em hora nenhuma. Todos os meus alunos do PROEJA até publicaram trabalhos em eventos internacionais. Porque se meu aluno não sabe quanto é dois mais dois eu ensino para ele. Mas não é isso, não é culpa do professor. O professor que recebe uma proposta dessa ele não foi preparado, nem na academia, por que a academia não ensina, não prepara o aluno. O aluno do PROEJA é igual ao do subsequente, ele é igual ao aluno do concomitante, igualzinho. Eu peguei uma turma agora do curso subsequente, é igualzinho os alunos do PROEJA, ele não é diferente do subsequente. Ele é um trabalhador. E essa turma está bem típica mesmo, é igualzinho. Aí, eu fui lá fazer uma continha, que é uma continha de dividir simples, aí, um deles leu e outro da turma falou “professora, olha, sabe como é que eu vim parar aqui? Eu não fiz ensino médio, eu fiz só aquela prova lá, aí eu consegui os pontos”. Quer dizer, o governo peca nisso, porque agora além do CEJA ainda tem o ENEM que vai dar diploma para eles, sem eles nunca terem ido à escola. Aí, pega um aluno desse e joga num curso da área de engenharia. Então os colegas da área de eletroeletrônica também estão na mesma situação. Ainda mais a área da eletroeletrônica, ainda é pior, porque lá a matemática ainda é mais difícil, porque a matemática aqui é básica, qualquer calculadora que faz conta de mais serve. Agora na eletroeletrônica não, a matemática lá é mais pesada, a física lá é mais pesada, entendeu? Então, talvez eu teria que preparar o professor para esse entendimento, não só do PROEJA, mas também dos nossos alunos do subsequente, pois é a mesma coisa. O professor precisa fazer o nivelamento de primeira a quarta série. Não tem como fugir disso, se não fizer isso, o aluno não consegue avançar. Só que o nosso subsequente, como ele já fez o ensino médio, eles se concentram mais na parte prática, parte técnica do curso. (JS 12/2015).

Pelo que os entrevistados disseram, a forma como esses alunos chegaram à escola foi a situação desafiadora na implementação, e muitos professores tiveram que se virar para dar conta de preparar esses alunos para os conteúdos dos cursos técnicos que tem em seus currículos muita matemática e física.

4.2.4 Categoria Intermediária – Percepção da atuação discricionária do outro no PROEJA

Essa última dimensão de análise tem por finalidade verificar as percepções dos entrevistados quanto ao que pensam sobre a atuação discricionária do outro, ou seja, como ele enxerga as ações do outro. Essa dimensão deriva de 04 categorias iniciais: resistência; um coordenador que fez a diferença; determinante; não determinante.

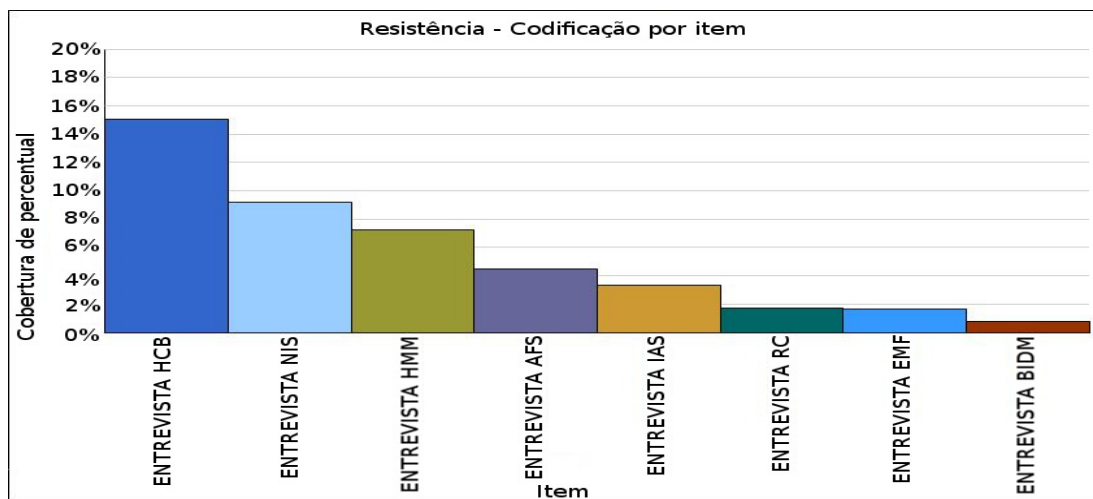
4.2.4.1 Categoria Inicial – Resistência

Nas entrevistas analisadas esteve bastante evidente a questão da resistência docente ao início do programa PROEJA, e isso foi sem dúvida um grande desafio para a execução. Essas resistências, muitas vezes justificadas pelo desconhecimento da política, outras vezes pelo não envolvimento dos docentes na tomada de decisão, foram aspectos limitadores para o desenvolvimento do programa.

O gráfico abaixo mostra a distribuição dos trechos citados relativos a essa categoria. Foram codificadas 21 referências de 8 entrevistados.

Nessa análise não vamos citar todos os trechos, apenas os que consideramos mais importante para compreensão da categoria.

Gráfico 07 – categoria resistência



Fonte: elaboração da autora

Não tem como falar em análise de implementação, numa perspectiva *bottom-up*, sem analisar os agentes implementadores, pois sabemos que aquilo que fazem na base é muitas vezes determinante para a execução exitosa de uma política pública. E nesse contexto de análise é possível verificar as resistências apresentadas.

Como mencionado anteriormente, se os responsáveis pela formulação da política não conseguem convencer os agentes implementadores da importância do programa, o seu conteúdo, para que vai servir, fica de certa forma comprometida sua execução. Nos relatos a seguir, verificam-se muitos trechos que apontam a resistência dos agentes executores do PROEJA no IFMT.

Infelizmente, as pessoas aqui, quando falam que é PROEJA, não querem dar aulas. (RC 12/2015).

Então, resumindo, no início houve muita resistência por parte dos docentes, da maioria absoluta, um ou outro professor que quis. (RC 12/2015).

No começo, eu só ouvi da parte das pessoas que iam para sala de aula, só dificuldades, muita resistência, as pessoas diziam que não iam dar conta, que não queriam, que aqui não tinham condições físicas, que não tinha sala de aula, que os professores não tinham especialização, preparo para isso, que já era difícil trabalhar com os alunos do IFMT regular imagina pessoas que vêm sem a base necessária, sobretudo nos cursos das áreas de construção civil. (HMM 12/2015).

E aí a gestão me dizia: não tem que perguntar se o professor quer ou não estar ali, ele ganha para isso! Ele ganha para preencher a hora dele. Ele

tem horas sobrando, ele tem que estar ali, ele não tem que escolher onde quer dar aula. Só que isso, esse não escolher, esse fazer pela obrigação, ainda que a gente sabe que é uma atribuição do professor, prejudicava o aluno, porque o professor ia obrigado, quando chegava lá na hora ele não desenvolvia o potencial dele, às vezes ele era até um professor bom na área, no curso regular, mas chegava no PROEJA totalmente desmotivado, assim como o aluno já estava desmotivado. Então não conseguia construir um vínculo. E aí, o aluno evadia por esses e outros motivos. (HMM 12/2015).

Os professores não receberam bem essa proposta de trabalhar com o PROEJA. (BIDM 12/2015).

Aí, veio recurso para capacitar os professores do PROEJA através do curso de especialização em PROEJA. Mas os nossos melhores professores, mestres, doutores não quiseram fazer, ah, eu sou doutor, vou fazer especialização? Então a primeira barreira foi do corpo docente, tanto é que quando abriu a especialização, quem mais procurou foi técnico administrativo, que eu, na época, fui até contra, porque os técnicos não tem contato com o aluno, então, o que eles vão estar fazendo só por fazer a especialização. É lógico, a gente sabe que isso melhora o salário deles, mas não era o objetivo dessa pós. E eu não podia também pegar e obrigar o professor a fazer. Então, o grande entrave de tudo isso, foi a relação professor aluno. Pela falta de compreensão do professor com aquela deficiência do aluno. O professor não saber descer um pouco do nível que ele está para tentar entender o aluno, e por outro lado, que eu atribuo também exatamente por esse modelo ruim que existe na educação. (HCB 01/2016).

Eu penso assim: é muito fácil você dar aula para uma turma que você percebe que eles estão captando alguma coisa, muito cômodo isso, você fala e ele responde, você tem um feedback, isso é gostoso, mas quando ele pega aquela pessoa humilde, vou ser sincero, a grande maioria é humilde, você via o cara que pegava com dificuldade a lapiseira e o lápis com aquela mão calejada, tinha dificuldade de fazer um traço. Isso tudo foi enojando o professor. (HCB 01/2016).

Situação como essa, apontada por esse último entrevistado, já foi palco de análises de pesquisadores de políticas públicas. Ao referir sobre a atuação dos implementadores de uma política, Ball afirmou

Se você tem uma escola com muitos recursos e muito dinheiro, professores muito experientes, alunos muito cooperativos, a “atuação” torna-se um pouco mais fácil do que na situação em que temos alunos com enormes dificuldades de aprendizagem, poucos recursos, instalações precárias, professores muito inexperientes, então, todo o processo é diferente. Políticas, principalmente educacionais, são pensadas e em seguida escritas com relação às melhores escolas possíveis (salas de aulas, universidades, faculdades), com pouco reconhecimento de variações de contexto, em recursos ou em capacidades locais. Ball (2007) (Apud MAINARDES; MARCONDES, 2007, p.2).

A assertiva de Ball (2007) apud Mainardes (2007), vai ao encontro das percepções dos entrevistados que mencionam

Têm vários professores que não quer nem ouvir a palavra PROEJA. Se você falar de PROEJA para ele, é capaz de ter até uma coceira, tem

verdadeira alergia com o PROEJA. Tem professor que não quer nem saber, não quer nem ouvir. (IAS 12/2015).

E observei na época que para atender esse programa, foi criado o curso de especialização em PROEJA, com a finalidade de capacitar os professores que iriam atuar com esses alunos, daí saiu alguns que fizeram mestrado em PROEJA, alguns fizeram doutorado em PROEJA, mas a gente via que não tem esse retorno, mesmo aqueles que fizeram especialização, muitos nem vieram para o PROEJA, fizeram por fazer e continuam lá no seu departamento, mas não querem dar aulas para o PROEJA. (NIS 01/2016).

Se você fizer uma pesquisa aqui dentro, você vai ver que a maioria dos professores querem extinguir o PROEJA, prova é que o PROEJA no Instituto Federal de Mato Grosso só existe ainda aqui no *Campus* Cuiabá. (NIS 01/2016).

Os professores das disciplinas da parte profissionalizante não aceitaram, resistiram muito. Não acreditavam que fosse possível ministrar aulas para os alunos do PROEJA, os professores achavam que isso era uma tentativa praticamente inválida, pela maioria, não significava que com todos. (AFS 12/2015).

E aí já começa o erro, porque se faz uma inscrição rápida, não se programa junto aos professores, mas abraçamos a causa, digo nós porque vários professores, digo vários, porque nem todos os professores abraçaram a causa. (EMF 12/2015)

Como se pode verificar os relatos são fortes, mostram o quanto o programa foi mal recebido nesta instituição por “alguns” docentes, evidencia que muitos não fizeram nenhum esforço para compreender os objetivos da política, nem tão pouco as dificuldades de seus alunos. Houve resistência para entrar em sala de aula, houve resistência para se capacitar no curso de especialização em PROEJA, que era uma das ações pensadas pelos formuladores para o sucesso da implementação.

Essas resistências, querendo ou não, interferiram no andamento do programa, e mesmo hoje, passados quase sete anos da implantação dos primeiros cursos, ainda impera nos discursos falas de rejeição à política.

Então tem que segurar um para abrir o outro. Os docentes não receberam bem essa idéia. A gente teve uma rejeição grande. Mesmo depois de tantas experiências com o PROEJA ainda continua a rejeição, prova é que na discussão do PDI no ano passado, o pessoal não queria o PROEJA, e aí o pior de tudo, foi porque os alunos do PROEJA precisam de mais dedicação, porque são alunos diferenciados. (NIS 01/2016).

Diante disso, cabe uma reflexão, será que essa resistência é por conta do desconhecimento da política ou por não terem sido inseridos na tomada de decisão? Ou por preconceito de ter que ministrar aulas para um público humilde, com mais dificuldades e deficiências de conteúdo? Houve trecho na entrevista em que o entrevistado diz que alguns professores assediavam seus alunos com xingamentos.

Mas eles tinham muita queixa de assédio dos professores "Seu burro!", "o que vocês estão fazendo aqui?", "estão aqui só por causa do dinheiro!", era meio pesado, obviamente que não pela maioria, mas alguns deles na brincadeira falavam algumas coisas aos alunos e isso fazia com que eles desistissem, até por que eles já não tinham uma motivação. (HMM 12/2015).

Um programa como o PROEJA exige profissionais sensíveis, capazes do esforço necessário para a busca de alternativas que possibilitem contornar a situação apresentada.

De acordo com Lipsk (1980), na medida em que a prática desses agentes implementadores interfere diretamente na vida das pessoas, passam a ter capacidade de tomar decisões redistributivas e alocativas ao determinarem a elegibilidade dos beneficiários dos serviços. Dessa forma, tomam decisões que interferem diretamente nas chances e oportunidades da vida desses indivíduos, o que traz consequências na forma como são recebidos pelos cidadãos e nas expectativas que são criadas sobre seus trabalhos.

4.2.4.2 Categoria Inicial – um coordenador que fez a diferença

Apesar das muitas resistências, houve um coordenador no início da implantação dos primeiros cursos que foi citado com bastante ênfase por alguns dos entrevistados por ter feito um trabalho incrível, de humanização do atendimento aos alunos do PROEJA.

Eu diria que de todos os coordenadores do PROEJA, o EMF foi o que fez o melhor trabalho, não pedagogicamente no sentido do ensino, mas da afetividade de atendê-los, os alunos se sentem inicialmente primeiro que rejeitados, eles demoram a se integrar com os alunos do curso, mas é uma pena. (RC 12/2015).

Aí, quando colocaram o Coordenador EMF para coordenar, ele fez o curso de especialização em PROEJA. Ele humanizou, porque a princípio, deixaram o professor que é da área de construção civil cuidar do curso do PROEJA que era da construção civil, e ele queria aplicar as mesmas regras ao PROEJA e aí não dava certo. (HMM 12/2015).

No início houve muita evasão. Aí que entrou o trabalho do EMF. Aí a gente começou a fazer um trabalho com os alunos, entrávamos na sala de aula e tentávamos fazer com que eles tivessem vínculo com a escola, com que tivessem vínculos de pertencimento ao grupo. Se alguém faltasse consecutivamente, o colega já entrava em contato, avisava o EMF, e ele me ligava, então a gente fez uma rede de apoio, e a gente começou a garantir a permanência deles aqui. (HMM 12/2015).

A gente tinha caso de aluna que não vinha, porque o marido prendia em casa ameaçava de morte se fosse estudar, estava com ciúme, outra que tinha marido alcoólatra e vários problemas, mas a gente corria atrás. O EMF monitorava. Ele entrava em contato com a gente, a gente tinha uma estagiária que fez um ótimo trabalho no PROEJA, porque todo estagiário meu tem que fazer um trabalho de pesquisa, tem que entregar um relatório. O relatório da minha estagiária foi no PROEJA, então a gente trabalhava em conjunto eu, EMF, ela e a pedagoga que era a Denise. E essa estagiária, quando eu não estava, EMF ligava: hol estou com um caso assim, assim e assim, o quê que eu faço? Até a polícia a gente colocava no meio. Pra salvar aluna dentro de casa, aluno que não vinha há um mês, a gente descobria que o marido estava querendo matar ela, e tinha coisas assim muito peculiares e aí foi. (HMM 12/2015).

Nota-se nesse último trecho uma rede de apoio que foi construída na vivência do trabalho de implementação da política. Através da interação dos agentes em diferentes funções e distintas percepções, valores e interpretações, foi o que esses atores construíram no desempenho de suas funções, o fortalecimento dessa rede de cooperação.

De acordo com Marques e Moya (2012), as redes sociais compõem o tecido das relações entre indivíduos, grupos e entidades na sociedade, estruturando os campos em que os fenômenos sociais acontecem. Essas relações construídas pelos atores sociais podem influenciar a sociabilidade desses agentes de forma a interferir na maneira como resolvem seus problemas e buscam ajuda.

A teia construída pelos vínculos entre indivíduos, grupos e organizações é que define as relações de poder e os conflitos presentes no estado e em seu entorno imediato, envolvendo todas as partes interessadas.

No caso do PROEJA o coordenador tinha um desafio em suas mãos: ele precisava executar os cursos, então criou uma estratégia, buscou a ajuda necessária, a equipe necessária e desempenhou seu papel.

Então tinha um servidor aqui chamado EMF que assumiu uma época aqui a coordenação do PROEJA. Eu conhecia o EMF desde criança aqui fazendo outras coisas, eu não sabia a capacidade que esse homem tinha, a pedagogia que esse homem tinha e olha, é isso que está faltando no PROEJA. Na coordenação dele funcionava assim, se o aluno faltasse, ele ligava para o aluno, chamava o aluno para conversar, perguntava o que aconteceu. Olha, nesse tempo, nem uma ovelha se perdia. Quando tudo estava dando certo, não sei porquê, tiraram o EMF da coordenação. Então é outra coisa que está faltando. Eu não sei se é por que não tem pessoal, não sei se quem está tomando conta não entende que as coisas deva funcionar desse jeito. Os alunos do PROEJA se sentem soltos, e eles não entendem. E esses alunos são pessoas muito sensíveis, qualquer coisa é motivo para ele não vir na aula. Então falta este olhar de atenção, porque um programa desse exige um cuidado. Um aluno desse tipo, se você ligar para ele, a coisa é outra. Às vezes ele achava que a dificuldade dele vir para escola era desse tamanho, com a sua fala já fica menor. Eles precisam

de motivação constante, de cuidado. Tem que ter alguém para cuidar, olhar como é que estão indo, estão vindo, não veio, por que não veio. (JS 12/2015).

As atitudes do EMF que foram fundamentais para a permanência dos alunos no início do programa. Esse ato de ligar para o aluno, de ir na casa do aluno, foram essenciais naquele momento. Isso fez muita diferença. E eram poucos alunos, então havia condições de fazer isso, porque tinha uma coordenação para fazer isso, não era para tomar conta da escola. Então eu percebi que se o EMF tivesse continuado não tinha se dissipado. (JS 12/2015).

É importante destacar que esse servidor através de sua autonomia, tomou a decisão de trabalhar da forma relatada aqui e essas decisões representaram a diferença nessa etapa da implementação. Os cursos PROEJA eram conhecidos por ter muita evasão, e nesse período, com o trabalho desse coordenador de se importar com os alunos, de ligar quando faltavam, de incentivar quando desanimavam, possibilitou, segundo ele, a redução da evasão naquele momento.

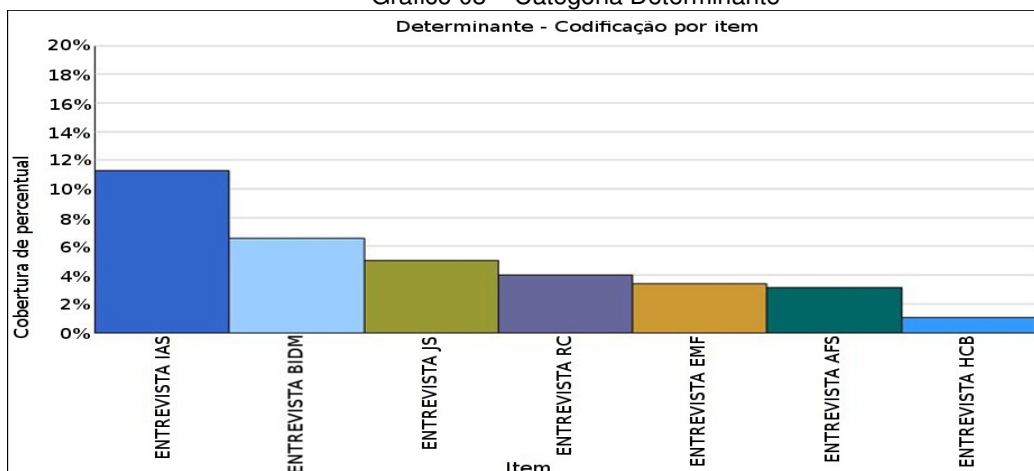
Eu não fiquei até o final dos cursos das primeiras turmas, mas acho que, daqueles que nós trouxemos, uns 60% ficaram até o fim. Então de 100 vagas, nós trouxemos 80, e destes, conseguimos com que uns 60% formassem. (EMF 12/2015).

4.2.4.3 Categoria Iniciais – Determinante/Não determinante

Essas duas categorias foram fundamentais para responder a pergunta da pesquisa. Nessa etapa, os burocratas da base puderam dizer suas percepções sobre o fato de a discricionariedade ser ou não ser determinante para a qualidade da implementação do PROEJA.

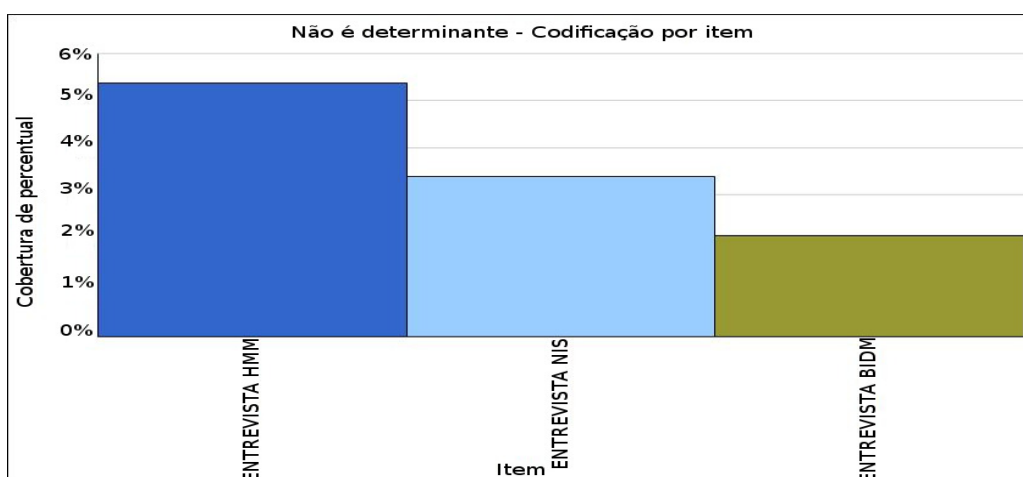
Os gráficos a seguir mostram a dimensão da quantidade de referências por cada categoria.

Gráfico 08 – Categoria Determinante



Fonte: Elaboração da autora

Gráfico 09 – Categoria Não é determinante



Fonte: elaboração da autora

É perceptível uma maior ocorrência de trechos em que os entrevistados citam a discricionariedade como determinante para a implementação, foram nove referências de sete entrevistados. Enquanto que a categoria não determinante recebeu 3 referências de 3 professores.

Para além de tentar fazer generalizações, essa comparação não tem o objetivo de dizer que a verdade é isso ou aquilo, mas sim evidenciar o pensamento desses profissionais em relação ao fato pesquisado. Os trechos codificados na primeira categoria revelam uma percepção otimista frente a discricionariedade, ao revelar que os entrevistados a consideram como determinante para a qualidade da implementação. Seguem alguns dos trechos codificados.

Bastante determinante, o professor quando quer, faz coisas incríveis, ele tem o poder de despertar a curiosidade do aluno de fazê-lo querer aprender cada vez mais. (HCB 01/2016).

Então, mesmo com as dificuldades que eles têm muitas vezes de matemática, de física, ele supera quando ele encontra um professor em que ele confia um pouco mais e que usa dessa autonomia para pensar alternativas e driblar essa dificuldade, só aí a coisa anda, porque esses alunos quando confiam no professor, eles trazem tantas coisas, pode-se fazer tantas trocas. Então, a discricionariedade é algo necessário para a instituição que vai desenvolver uma política pública, o poder escolher como fazer, o que fazer é imprescindível em se tratando de uma política tão particular como é essa do PROEJA. (IAS 12/2015).

Essa atuação, revestida de autonomia e liberdade no comando da sua disciplina, é que possibilita caminhos diferenciados e que pode elevar a autoestima dos alunos, e motivá-los a continuar estudando. (AFS 12/2015).

Com certeza, a exemplo disso, podemos citar as atitudes do EMF que foram fundamentais para a permanência dos alunos no início do programa. Esse ato de ligar para o aluno, de ir na casa do aluno, foram essenciais naquele momento. Isso fez muita diferença. E eram poucos alunos, então havia condições de fazer isso, porque tinha uma coordenação para fazer isso, não era para tomar conta da escola. Então eu percebi que se o EMF tivesse continuado não tinha se dissipado. (JS 12/2015).

Eu percebo que embora não nos foi dada a opção de planejar o PROEJA em sua fase inicial, nós tivemos certa autonomia na execução. E isso foi importante para que tanto a estagiária, quanto a psicóloga e a pedagoga pudessem fazer abordagens de alunos, visitas em lócus, telefonemas para que fosse possível obter resultados satisfatórios na implantação do PROEJA. Diante disso, pode-se dizer que sim, que a atuação discricionária é um fator importante para a implementação do PROEJA. (EMF 12/2015).

Outros docentes também percebem que apesar de importante, ter discricionariedade não é o suficiente para uma boa execução, ou seja, existem outros fatores que influenciam essa implementação. Dessa forma, compreendem que não seja tão determinante assim, como falaram os entrevistados nos trechos anteriores.

Eu acho assim, para a implementação do PROEJA, não depende só de mim, para essa implementação depende do conjunto governo, instituição, professor. Mas atuação do Professor, claro que é fundamental. (BIDM 12/2016).

Mais ou menos, eu acho que isso faz com que a base retorna pro estafe do pessoal que pensa lá no MEC e aí isso é repensado, reavaliado eu acho que a gente acaba dando um tom, mas teria que ser diferente, né? A base deveria ser ouvida, as pessoas que estão no protagonismo da sala de aula, no convívio diário com os alunos precisam ser ouvidas, os alunos precisam ser ouvidos pra ver se a demanda deles corresponde ao que nós estamos colocando, impondo. Eu penso que a liberdade do professor em poder pensar, planejar a sua ação pedagógica é muito importante, mas deveria ir além da sala de aula. Ele deveria ser convidado a pensar as políticas antes mesmo de sua implantação, e ter valorizado seu ato de pensar. (HMM 12/2015).

As percepções apresentadas sobre a discricionariedade ser determinante para a implementação, só vem reforçar o que diz o referencial teórico, especialmente o modelo *bottom-up*, ou seja, a atuação discricionária dos agentes da base impactam a implementação das políticas públicas, pois de acordo com Perez (2010, p.1185) “os pressupostos básicos desse modelo são a compatibilidade dos programas aos desejos, vontades e padrões comportamentais dos atores e o processo de descentralização”.

Embora alguns dos entrevistados tenham colocado em seus discursos expressões que afirmam que a discricionariedade não possa ser tão determinante assim, existindo outros fatores que influenciam a execução da política, ainda assim não desconsideram a sua importância, fato que também corrobora o modelo *bottom-up*.

4.3 CONTEXTUALIZANDO AS CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS E A CATEGORIA FINAL

Considerando os dados apresentados mediante análises das categorias iniciais, tem-se o seguinte: os Burocratas de Nível de Rua em sua maioria percebem a política PROEJA como uma política de inclusão, voltada para aqueles que por algum motivo estão fora da escola há muito tempo e que, portanto, precisam de uma qualificação profissional.

Há presente nas entrevistas a percepção de que a política foi imposta de cima para baixo e que portanto os docentes, na base, não foram incluídos no processo de discussão e de tomada de decisão.

Essa assertiva de que a política foi imposta, confirma-se na leitura do que diz o primeiro Decreto nº 5.478/2005, que instituiu o PROEJA. O texto deixa claro a imposição, principalmente com o estabelecimento do percentual de vagas a ser ofertados anualmente

“Art. 1º Fica instituído, no âmbito dos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos PROEJA, conforme as diretrizes estabelecidas neste Decreto.

Parágrafo único. O PROEJA abrangerá os seguintes cursos e programas:

- I - formação inicial e continuada de trabalhadores, e
- II - Educação profissional técnica de nível médio.

Art. 2º Os cursos de Educação Profissional integrada ao ensino médio, no âmbito do PROEJA, serão ofertados obedecendo ao mínimo de dez por cento do total das vagas de ingresso, tendo como referência o quantitativo de vagas do ano anterior.

Parágrafo único. Ato do Ministério da Educação estabelecerá o percentual de vagas a ser aplicado anualmente. (BRASIL, 2005).

Apesar de no texto do Documento Base conter a expressão “convida” como pode ser observado abaixo, entendemos que a intenção dos autores era tornar o texto do decreto um pouco mais atrativo, um pouco mais brando, pois naquele mesmo ano, na publicação do novo Decreto nº 5.840/2006, permanecia a obrigatoriedade de implantação na rede federal.

Nesse contexto, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, convida a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica para atuar como referência na oferta do ensino médio integrado à Educação Profissional na modalidade EJA. (BRASIL 2006, p. 34)

Art. 2º As instituições federais de Educação Profissional deverão implantar cursos e programas regulares do PROEJA até o ano de 2007.

§ 1º As instituições referidas no caput disponibilizarão ao PROEJA, em 2006, no mínimo 10% do total das vagas de ingresso da instituição, tomando como referência o quantitativo de matrículas do ano anterior, ampliando essa oferta a partir do ano de 2007.

§ 2º A ampliação da oferta de que trata o § 1º deverá estar incluída no plano de desenvolvimento da instituição federal de ensino.(BRASIL, 2006).

Em relação a não participação dos servidores nas discussões iniciais de implantação do PROEJA, bem como da construção do seu projeto político pedagógico, tem-se que essa exclusão vai na contramão do que está estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/2006, que afirma:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996).

De acordo com o exposto na lei, não só todos os profissionais da educação, mas inclusive a comunidade escolar e local deveriam participar através de conselhos nas decisões da escola.

Além da questão da imposição da política, imperou nos discursos dos entrevistados uma visão negativa de implementação da política. Os professores evidenciaram o despreparo dos mesmos diante de um programa desconhecido até

então, e tendo a obrigatoriedade de ser executado em um tempo curto, sem o devido treinamento.

Em relação a discricionariedade para trabalhar com o PROEJA, os entrevistados mostraram a percepção de que a possuem, e que essa autonomia é intrínseca à profissão, ou seja, todo docente tem autonomia em sua disciplina.

No geral ficou a percepção expressa de que não puderam fazer muito pelo programa, dada a pouca participação nas discussões e tomada de decisão como um todo, apenas na disciplina. No entanto, houve relatos de que a atuação de professores na função de gestores, à época, foi um fator bastante influente, não só na disciplina, mas na implementação da política em si, como escolha dos cursos, turno, quantidade de turmas, etc.

Sobre a percepção de sua própria atuação discricionária no PROEJA, ficou evidente que os mesmos consideram-na importante para a implementação e que entenderam que poderiam ter feito mais pela política, desde pesquisas na área de educação de jovens e adultos, até o pensar novas formas de oferta de vagas para os cursos PROEJA, como extrapolar os muros da escola, ir até a comunidade, ou fazer as aulas nos fins de semana e principalmente fazer um nivelamento adequado desses estudantes para que tivessem condições de acompanhar os conteúdos ministrados nos cursos.

Por fim, sobre a percepção da atuação discricionária do outro, perceberam muita resistência por parte dos professores, quanto à implementação da política, desde a recusa por questões de vaidade, pois muitos ditos “mestres” e “doutores” não queriam descer ao nível dos alunos PROEJA que vinham do trabalho, muitas vezes sujos, pois não dava tempo sequer de tomar um banho, caso contrário chegariam atrasados, até a questão das dificuldades que esses alunos apresentavam dado o longo tempo que os mesmos estiveram fora da sala de aula, inclusive de coordenação motora.

Os docentes sabiam que teriam que pegar nas mãos dos alunos para ensiná-los a traçar um desenho geométrico e teriam que revisar noções básicas de leitura, matemática, química e física, enfim, eram muitas as dificuldades e isso não era atrativo para o docente, essa perspectiva de trabalho a mais os tiraria da zona de conforto e, por isso, muitos não queriam nem ouvir a palavra PROEJA em sua instituição.

Essa resistência foi muito negativa para a implementação do programa, os alunos sentiram o tratamento diferenciado, não se sentiam alunos da instituição, porque alguns professores assim os faziam pensar, como no exemplo citado pelo entrevistado abaixo

[...] um dia entrei na sala de aula, eles estavam discutindo, eu ouvi o professor dizer que realmente eles não eram alunos da escola, mas de um programa PROEJA. Aí um deles disse, “mas professor eu sou matriculado aqui nessa escola” o professor respondeu, “ah, mas você está matriculado aqui no programa, quando o programa acabar vocês saem”, olha só o incentivo. Assim o cara vai embora. O que nós fizemos? Nós chamamos o professor para conversar, dissemos a ele que os alunos eram, sim, alunos da instituição e a ideia era fazer com que esses alunos PROEJA se qualificassem para os cursos superiores aqui dentro da escola. (EMF 12/2015).

Outro exemplo que evidencia o quanto as ações individuais de alguns docentes dificultaram a boa execução do programa

[...] teve uma situação de um professor de educação física, ele também deu um fora tão grande, ele não era tão sociável, hoje ele já é bem sociável, está aposentando, mas assim, nós tínhamos os jogos na escola, isso depois de uns três semestres, e a gente trabalhando isso, vocês, são alunos, vocês são alunos, tudo que acontece aqui vocês tem que participar coral, cantata, violão, se der tempo podem participar do que quiserem. Muitas vezes vocês não têm tempo, vocês vêm pra cá só a noite estudar, mas se tiverem um tempinho, vocês podem participar. Então surgiu um torneio interclasses de futebol, eles falaram “nós somos velhos, coordenador, mas nós temos um time, e fizemos a inscrição”. Para mim estava tudo certo. Então eles foram lá fazer a inscrição. O professor olhou e disse amanhã termina o prazo, e perguntou isso é o quê? Eles responderam isso aqui é nossa inscrição. Inscrição de quem? Dos alunos PROEJA? Ele respondeu, não, isso aqui é só para os alunos da escola. É professor, é para alunos da escola mesmo. Não, o de vocês é um projeto, eu vou ter que ver junto ao departamento se realmente vocês podem ser incluídos. Pronto, voltam os caras de novo “professor, o senhor falou tudo isso, nós não somos nada disso” aí a gente ia lá e conversava. (EMF12/2015).

Fica bem claro, através dessa fala, que a escolha de atender os alunos, dessa forma tão repulsiva, por parte de alguns, desmotivou muitos alunos do PROEJA, pois se sentiram excluídos, já tinha o fator cansaço, os problemas que todo pai de família enfrenta no dia a dia em suas casas e ainda chegar a uma instituição e receber esse tipo de tratamento, não devia ser fácil mesmo. Se o tratamento fosse outro, se fosse acolhedor, amigável, compreensivo, esses alunos sem dúvida iriam querer estar ali, teriam motivação para continuar apesar de todas as dificuldades de conteúdo, mas o estímulo a motivação iria dar ânimo, força para persistir e buscar ajuda para conseguir alcançar os objetivos.

Mas, apesar da percepção de muita resistência, os entrevistados notaram ações positivas por parte de alguns docentes que através de sua autonomia agiram com discricionariedade e modificaram, um pouco, o cenário da implementação, como os casos contados de alguns professores que perceberam as dificuldades dos alunos com o conteúdo, fizeram, fora do horário de aula, a revisão e tentativa de nivelamento dos mesmos para que fosse possível o prosseguimento dos conteúdos. Outro exemplo foi o professor que diante da ausência de recursos financeiros por parte da escola e sabendo da simplicidade e carência dos seus alunos, comprou, com recursos próprios, o material de laboratório como réguas, trenas, e compassos para que fosse possível ministrar as aulas de desenho.

Mesmo com o descontentamento de muitos professores pela forma como foi imposta essa política, ainda assim, houve pessoas que fizeram a diferença, como por exemplo, um dos coordenadores citados nos trechos das entrevistas, que se viu diante da obrigação de atender o decreto, mas que não tinha, até então, nenhum treinamento, nem dele, nem da equipe de professores que iriam supostamente atender o programa, mas mesmo assim, não desanimou diante das dificuldades, fez contato com os professores, trabalhou no convencimento dos mesmos para aceitar trabalhar nos cursos do programa e também para que fizessem a especialização em PROEJA. E que, além disso, criou uma equipe de apoio com psicóloga, secretária e estagiária para fazer o diferencial na chamada dos alunos quase desistentes, do apoio aos desmotivados, das idas e vindas às casas dos estudantes, dos telefonemas na tentativa de saber o porquê de o aluno ter faltado à aula, enfim.

Em toda a trajetória aqui percorrida o objetivo era responder a seguinte questão: qual a percepção dos Burocratas de Nível de Rua, sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação? Fazer a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação implicava conhecer as percepções desses agentes da base a respeito da política, da própria discricionariedade, mas principalmente da percepção da atuação de si e do outro no programa.

A síntese que fazemos é de que esses burocratas tem a percepção de que a discricionariedade tanto em sala de aula como no programa, de forma geral, é um fator importante e que influencia a execução do PROEJA.

Embora os agentes da base tenham oferecido inicialmente resistência à implementação da política, percebe-se que, ainda assim, exerceram

discrecionalidade: quando a vontade de um foi determinante para a escolha dos cursos que seriam ofertados, sem nenhum estudo de demanda, simplesmente porque entendia que aqueles cursos eram as melhores opções; quando tomaram a decisão de receber os alunos desta ou daquela maneira; quando escolheram ministrar ou não as aulas para essas turmas de EJA; quando escolheram contornar a situação da falta de recursos, dando um jeito de conseguir material para aula; quando decidiram por fazer o nivelamento desses alunos, mesmo não havendo previsão na matriz curricular; quando decidiram ir na casa dos alunos para os convencerem a ir assistir aula, ou no convencimento dos mesmos para não desistirem do curso; quando resolveram ligar, motivá-los a continuar.

Os agentes implementadores do PROEJA, poderiam simplesmente iniciar o programa, encaminhar de maneira técnica todos os procedimentos para o desenvolvimento dos cursos, no entanto se não desse certo, poderiam comunicar o MEC através de um relatório sobre o insucesso do programa e a impossibilidade de continuar, assim como outros programas foram encerrados no mesmo *Campus*, assim como foi relatado por um dos entrevistados.

A persistência, a vontade, as ações individuais ou coletivas que esses profissionais exerceram foram fatores positivos que possibilitaram a continuidade do programa, mesmo diante de tantas adversidades. Sabemos que é muito comum programas serem iniciados e terminados sem sucesso, por diversas razões, mas muitas vezes esse término é acelerado pela falta de vontade e empenho dos seus executores.

Os resultados evidenciaram que as vontades, as preferências e os valores individuais dos agentes executores influenciaram na forma pela qual a política foi implementada.

É importante destacar que não se considera que este trabalho forneça elementos para fazer generalizações, mas sim, apresentar alguns aspectos sobre as percepções e sobre os resultados das ações dos agentes da base.

CONCLUSÃO

O propósito dessa investigação foi fazer um estudo de caso sobre a percepção de discricionariedade da Burocracia de Nível de Rua, na perspectiva *bottom-up*, enquanto um fator de qualidade para a implementação do PROEJA.

A perspectiva *bottom-up* considera que a implementação consiste nas estratégias de resolução de problemas cotidianos pela Burocracia de Nível de Rua e que essa burocracia quando decide e operacionaliza essas estratégias, acaba por dar o seu tom no processo de execução, contribuindo para mudanças efetivas no rumo da política pública.

As categorias verificadas neste estudo possibilitaram o entendimento quanto a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação. Os resultados evidenciaram que a percepção desses agentes executores é de que a discricionariedade influencia a implementação do PROEJA, podendo modificar o curso de sua execução.

A análise dessas categorias tornou evidente que houve falha no processo de formulação dessa política, como o fato de não terem previsto os problemas advindos da não participação dos principais interessados na discussão inicial dessa política, que são os profissionais da base, os executores de fato, professores, pedagogos, psicólogos, coordenadores, etc. Também por que tentaram, por imposição, implementar um programa, mediante barganha financeira, aproveitando-se da carência financeira dos institutos federais (antigos CEFETs). Fatos como esses contribuíram para aumento da resistência da maioria dos servidores envolvidos na implementação do PROEJA, interferindo de forma negativa em sua execução.

Por outro lado, foi importante observar a maneira pela qual os atores da implementação foram redesenhando, a partir de suas vivências e valores, a execução do PROEJA. Cada atitude, cada decisão tomada durante o processo de implementação provocou mudanças no programa e que em certas situações essas mudanças fizeram com que a política se aproximasse ou se distanciasse do desenho previsto pelos formuladores.

A aproximação ou o distanciamento dos atores sociais envolvidos na execução do PROEJA, provocado por determinadas atitudes, pode ocorrer quando há falta de previsão de estratégias eficazes de condução do projeto ao desenho original.

Tal situação apresentada nesta pesquisa corrobora o modelo de análise *bottom-up*, que como pode ser visualizado em capítulos anteriores é um modelo de verificação da implementação de políticas públicas a partir do que acontece nas bases de sua execução, considerando a atuação discricionária dos agentes da base.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Martha T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In BARRERA, Maria Cecília Nobre e Carvalho; BRANT Maria do Carmo de (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARDIN, L, **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: edições 70, 2004.

_____. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.

_____. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: edições 70, 2011.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação Qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto, Portugal: Porto Ed. 1994. Coleção Ciências da Educação

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto-Lei n. 5.478, de 24 de junho de 2005. Institui, no âmbito das Instituições federais de educação tecnológica, o programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adulto PROEJA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5478.htm>. Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. Congresso Nacional. Decreto Lei nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf1/proejadecreto5840pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. _____. Lei Federal nº 9.394. Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1996.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo 2010**. [s. l.]: IBGE, 2015. Disponível em: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br> > Acesso em: 15 set. 2015.

_____. _____. **PNAD 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. _____. **PNAD 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. _____. **PNAD 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. **Censo Escolar – Censo da Educação Básica – INEP 2012**. Brasília: INEP, 2012.

_____. _____. **Censo Escolar – Sinopses Estatísticas – INEP 2013**. Brasília: INEP, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA**: Documento Base. Brasília: MEC, 2006.

_____. _____. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **PROEJA**: Programa Nacional de Integração da Educação Profissional Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Brasília: MEC, 2007. Documento Base. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/proeja_medio.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. _____. Secretaria de Articulações com Sistema de Ensino (MEC/SASE). **Planejamento a Próxima Década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014.

CAVALCANTI, Ricardo Bezerra; CALISTO, Pedro; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de Conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Inf. & Soc. Est.**, João Pessoa, v.24, n.1, p. 13-18, jan/abr. 2014

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas, Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

EDUCATION at a Glance 2015: OECD Indicators. **OECD publishing**, Paris, 2015. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2015/brazil_eag-2015-46-em#page1> Acesso em: 01 jan 2016

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de Políticas Públicas, Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. 8. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Record, 2004.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. tradução técnica Francisco G. Heidemann. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LENNAN, Maria Laura Ferranty Mac; AVRICHIR; Ilam. **A Prática da Replicação em Pesquisas do tipo Survey em Administração de Empresas.** Administração: Ensino e Pesquisa. Rio de Janeiro, v. 14 n. 1 p. 39-61, jan. fev. mar. 2013.

LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.** Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.** 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciências políticas) – Departamento de Ciências Políticas, Universidade de São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org.). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática.** Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

MARCONDES, Maria Inês. **Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional,** Londres [s. n], 2007.

MARQUES E.; MOYA, E. Trocas Sociais, apoios e mecanismos relacionais. In: MARQUES, Eduardo (org.) **Redes sociais no Brasil – sociabilidade, organizações civis e políticas públicas.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. cap 4.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy.** Glenview: Scott Foresman, 1983.

MEYERS, Márcia K. VORSANGER, Susan. **Burocratas de Nível de Rua e a Implementação de Políticas Públicas.** Administração Pública – Coletânea. ENAP. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento científico: pesquisa qualitativa em saúde.** 2. ed. São Paulo: Hucitec; Abrasco, 1994.

MINAYO, M.C.S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde.** 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MOURA, Dante Henrique. **O PROEJA e a rede federal de educação profissional e tecnológica.** Boletim 16 – EJA: formação técnica integrada ao ensino médio. Brasília, 2006, p. 61-74.

OLIVEIRA, Antônio. **Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas**. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, v. 46, n.6, p. 1551-73, nov./dez. 2012.

OLIVEIRA, C. L. Um Apanhado Teórico-Conceitual Sobre a Pesquisa Qualitativa: Tipos, Técnicas e Características. *Revista Travessia, Unioeste*, Paraná, v. 04, 2009.

PARANHOS, Ranulfo. et al, Inferências causais falsificáveis em Ciência Política. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, Paraná, v.4, n. 1-2, 2013.

PEREZ, Jose Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998. p. 65-74.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. 2 ed. São Paulo: Cultrix, 1972;

ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. A importância da implementação para a análise das políticas públicas. *Revista Pensamento & Realidade*. São Paulo, ano XV, v. 27 nº 1, 2012. Disponível em < file:///C:/Users/lenin/Downloads/11521-27769-1-SM%20(1). pdf> acesso em: 01 jan. 2016

ROCHA, Enivaldo Carvalho da. et al. A importância da Replicabilidade na Ciência Política: O Caso do SIGOBR. *Revista Política Hoje*, Pernambuco, v. 22, n. 2, p. 213-229, 2014.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. IGEPP. Brasília, 2013.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. Izabel. **O Estudo da Política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: CENGAGE Learning, 2013.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de Conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualit@s Revista Eletrônica*, Paraíba, v.17. n. 1, 2015.

SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Nilson R. **A Avaliação de Programas Público: reflexões sobre a experiência brasileira**. Brasília: IPEA, 2002. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcos André B. de. O Processo de Implementação de políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno nº 48**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP. Campinas, 2000.

SIMAN, Ângela Maria. **Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. 2005. 351f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências da UFMG, Belo Horizonte, 2005.

TRIVINOS, A. N, S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2006.

VENTURA, Magda Maria. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. **Revista SOCERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, Set./out. 2007.

ANEXOS

Anexo I – Roteiro das Entrevistas

- 1) O senhor pode relatar a trajetória da implementação do PROEJA no IFMT desde 2007 até o ano de 2014? Pode dizer se teve autonomia, se participou das decisões relativas à execução do PROEJA no seu *Campus*?
- 2) Qual a sua percepção sobre a discricionariedade para trabalhar com o PROEJA?
- 3) O senhor acha que a partir de sua autonomia em poder trabalhar, poderia ter feito algo para modificar a realidade do PROEJA?
- 4) Você percebe a sua atuação no programa como importante para a qualidade da implementação? Ou seja, a forma como o servidor atua pode fazer toda a diferença?
- 5) Você considera a atuação discricionária do servidor, como um fator determinante para a qualidade da implementação?

APÊNDICES

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

(Conselho Nacional de Saúde, Resolução 466/12.)

Eu, Eliene Costa Silva, R.G. 13056506 – SSP MT, aluna do Programa de Pós-graduação em Mestrado Profissionalizante em Políticas Públicas da UFPE – *Universidade Federal de Pernambuco*, orientanda da profa. Dra. Mariana Batista da Silva, convido você para participar do estudo “Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do PROEJA: Uma perspectiva de baixo para cima”, que tem por objetivo analisar a percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a implementação do PROEJA no IFMT *Campus Cuiabá* Cel. Octayde Jorge da Silva no período de 2007 a 2014. Ressaltamos que sua participação neste estudo é totalmente voluntária, livre de qualquer investimento financeiro, podendo desistir em qualquer momento, sendo que sua desistência não terá qualquer implicação ou consequência sobre você. Mediante sua concordância em participar da pesquisa iremos realizar entrevistas nas quais eu irei fazer as perguntas e ouvirei suas respostas, sendo elas gravadas. Você tem direito a recusar a gravação, prosseguindo a entrevista que será anotada. A entrevista será previamente agendada em local e data de sua preferência; devendo ser realizada em um ambiente reservado, onde haja privacidade em que estaremos presentes somente você e eu. A duração da entrevista deverá ser em média de duas horas. Os riscos em participar dessa pesquisa consistem em você se sentir desconfortável com alguma pergunta. Caso isso ocorra, você terá direito de não responder, solicitar esclarecimentos ou mesmo a interrupção da entrevista. Você tem o direito de desistir de participar em qualquer momento desse processo, retirando assim o seu consentimento. Caso ocorra algum desconforto em decorrência de sua participação, você deve nos comunicar, ficando livre para desistir de participar. Os dados coletados na entrevista serão utilizados como dados de pesquisa, garantindo-se o sigilo e o anonimato, isto é, nenhuma identidade pessoal será usada em qualquer relato ou publicação que possam resultar do presente estudo. Caso você queira realizar algum comentário ou questionamento em relação a sua participação neste estudo, poderá fazê-lo com a pesquisadora responsável Eliene Costa Silva ou com a profa. Dra. Mariana Batista da Silva, nos endereços e telefones elencados abaixo.

A realização desta pesquisa se justifica pela existência de uma lacuna na literatura sobre análise empírica do papel dos Burocratas de Nível de Rua na implementação de políticas públicas. Além dessa contribuição à literatura, as informações aqui levantadas poderão servir de suporte para que gestores e profissionais da instituição pública em voga, ou outra que queiram utilizar dos dados, tenham conhecimento e compreensão dessas questões, assim como do funcionamento e dinâmica do sistema de planejamento e implementação da política considerando a importância da atuação dos trabalhadores de linha de frente e, dessa forma, encontrar alternativas que possam corrigir ou aperfeiçoar o curso da execução da política PROEJA em sua Instituição. Além disso, essa pesquisa pretende contribuir com conhecimento fundamentado de forma a subsidiar as pesquisas relacionadas à discricionariedade dos Burocratas de Nível de Rua na implementação de políticas públicas.

Se você se sentir suficientemente esclarecido sobre essa pesquisa, seus objetivos, eventuais riscos e benefícios, convido-o (a) a assinar este Termo, elaborado em duas vias, sendo que uma ficará com você e outra com a pesquisadora.

Cuiabá, ____/____/____

Assinatura da Pesquisadora Responsável

Assinatura do sujeito da pesquisa

Dados sobre a Pesquisa:

Título do Projeto: Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo para cima.

Pesquisadora Responsável: Eliene Costa Silva – RG.: 13056506 – SSP MT

Cargo/função: aluna do Programa de Pós-graduação em Mestrado Profissionalizante em Políticas Públicas

Instituição: Universidade Federal de Pernambuco

Endereço: Av. Professor Moraes Rego, 1235 – Cidade Universitária, Recife – PE, 50670-901

Dados para Contato: fone (65) 99886181 e-mail: eliene.santo@ifmt.edu.br

Orientador(a): Profa. Dra. Mariana Batista da Silva

Instituição: Universidade Federal de Pernambuco

Endereço: Av. Professor Moraes Rego, 1235 – Cidade Universitária, Recife – PE, 50670-901

e-mail: <mariana.bsilva@gmail.com>: