

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS

Kelly Cristina Brito de Jesus¹Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz²<https://doi.org/10.47247/2316.4484/12.1.15>

RESUMO

Com a pesquisa, objetivou-se identificar a Burocracia de Médio Escalão (BME) e o seu papel na implementação da Lei 11.892/2008, que criou os Institutos Federais (IFs) de Educação, Ciência e Tecnologia. A abordagem exploratória e de cunho qualitativo foi conduzida por meio de pesquisas bibliográfica e documental. Via de regra, pesquisadores do campo de implementação de políticas conceituam como BME os ocupantes de cargos intermediários entre o alto escalão e os agentes implementadores da ponta. Na literatura nacional, foram selecionadas pesquisas sobre o tema na educação e, mais especificamente, na educação federal, seguida de pesquisa documental na lei de criação e nos regimentos gerais de dez IFs para mapear a BME nessas instituições e o papel desse estrato na implementação da política. No estudo, foram categorizados os pró-reitores e diretores-gerais de *campus*, assim como os diretores administrativo e acadêmico, como atores da BME dos IFs. No entanto, investigou-se o papel apenas do diretor-geral. Os achados deste estudo evidenciaram a escassez de pesquisas sobre BME na educação e sua incipiência na educação federal. Apontaram, ainda, para a necessidade de compor uma agenda de estudos sobre BME nos IFs, pois são instituições estratégicas para as juventudes e o desenvolvimento em âmbitos regional e local. Não menos importante, a análise dos regimentos gerais dos institutos pesquisados revelou que há diferentes compreensões para o papel a ser desempenhado pelo diretor-geral de *campus* como componente da BME, nessas instituições.

Palavras-chave: Implementação; Burocracia de Médio Escalão; Institutos Federais.

ABSTRACT

The aim of the current research is to identify Mid-Level Bureaucracy (MLB) and its role in the enactment of law n. 11.892/2008, which launched the Federal Institutes (FIs) of Education, Science and Technology. The study followed the exploratory and qualitative approaches based on bibliographic and documental research. Oftentimes, researchers in the policy-implementation field define MLB as exerted by intermediate-position employees, between top management and frontline implementation agents. Publications on education, mainly on federal education, were selected in the national literature. This procedure was followed by documental research on ten FIs' creation acts and general regulations, in order to map MLB in these institutions and its role in policy implementation. Campi deans and pro-rectors, as well as managerial and academic directors, were herein featured as FIs' MLB actors. However, only the deans' role was investigated. Findings in the present study highlighted the scarcity of research on MLB in education and its first steps in federal education. The selected publications also pointed towards the need for setting an agenda on MLB studies in IFs, because these institutions are strategic for both youngsters, and local and regional development. Yet, the analysis of the herein assessed institutes' general regulations has shown different understandings about deans' role as MLB components in these institutions.

Keywords: Implementation; Mid-Level Bureaucracy; Federal Institutes

1 Universidade da Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo/SP, Brasil e Instituto Federal Baiano (IF Baiano), Salvador/BA, Brasil. Pedagoga na Pró-reitoria de Ensino. Doutoranda em Educação na Linha de Políticas Públicas e Educação. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5664-6554>. E-mail: kellycristina.britodejesus@gmail.com

2 Universidade da Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo/SP, Brasil. Professora no Programa de Pós-graduação em Educação e no Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FespSP), São Paulo/SP, Brasil. Doutorado em Administração Pública e Governo (FGV-SP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4375-5270>. E-mail: carminhameirelles@gmail.com

Introdução

Compreender como os agentes implementadores influenciam na materialização das políticas tornou-se agenda atual de pesquisas em implementação de políticas públicas nas diversas áreas e variados setores. Esses agentes, definidos na literatura como burocratas, pertencem à estrutura do Estado; não são eleitos por voto popular; e são responsáveis pela produção de ações e serviços públicos. Nesse contexto é que se insere este artigo, que tem o objetivo de identificar o que é a Burocracia de Médio Escalão (BME) nos Institutos Federais (Ifs) e qual o seu papel na implementação da Lei 11.892/2008, que criou os Ifs de Educação, Ciência e Tecnologia.

Normalmente, as políticas públicas formuladas pelo legislativo são genéricas, por isso dependentes da ação da burocracia para interpretá-las e tomar decisões acerca do previsto (Abrúcio; Loureiro, 2018). O estrato da burocracia que traduz decisões em ação é definido na literatura como BME (Cavalcante; Lotta, 2015).

Caracterizar a BME ainda é um esforço atual dos estudos, visto que a heterogeneidade de perfis, valores, contextos e motivações impactam diretamente no perfil e na atuação desses burocratas. No entanto, a literatura vem reforçando que esses agentes são os responsáveis pelo percurso de fazer a política sair do papel e chegar aos seus beneficiários. E estão situados no meio da estrutura, ocupando cargos de gestão, a exemplo de diretores, coordenadores, gerentes e supervisores hierárquicos da organização (Oliveira; Abrucio, 2018; Novato; Najberg; Lotta, 2020; Pires, 2012).

As poucas pesquisas realizadas sobre a BME estão concentradas nos campos da ciência política e da administração pública e revelam que esse estrato influencia diretamente no processo de implementação, com seu poder de discricionariedade, podendo contribuir para a reconfiguração da política, pois suas práticas de gestão estão suscetíveis a não se aproximarem tal qual dos aspectos formais e legais propostos na formulação (Pires, 2018; Oliveira; Abrucio, 2018; Novato; Najberg; Lotta, 2020).

Pesquisadoras afirmam que há escassez de produções acadêmicas na área da implementação de políticas educacionais e burocracias, o que se traduz na ausência de aportes teórico-metodológicos dentro do campo da educação. Por esse motivo, é comum identifi-

car um diálogo próximo com referenciais advindos da ciência política, sociologia e administração pública (Muylaert; Oliveira; Costa, 2023). É possível observar produções ainda de forma incipiente por pesquisadores da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe).

Considerada essa lacuna, neste artigo, pretende-se contribuir com o campo da educação no sentido de identificar a BME nos Ifs, cuja finalidade é ofertar Educação Profissional e Tecnológica (EPT), em todos os níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos para a atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico em âmbitos local, regional e nacional (Brasil, 2008).

No sentido de atender ao objetivo, realizou-se uma pesquisa exploratória na literatura nacional para, primeiramente, identificar a BME no âmbito federal, seguida de pesquisa documental em leis e normativas para localizar quem é esse público nos Ifs. Por fim, para entender o papel desse burocrata nos Ifs, verificou-se as competências nos regimentos gerais de dez unidades, em cinco regiões brasileiras.

Desse modo, os Ifs podem ser campo propício para pesquisas sobre a BME, por se tratar de uma política pública educacional interiorizada em todo o país, com gastos superiores a R\$ 19 bilhões, um milhão e meio de matrículas, e mais de 80 mil servidores, segundo dados da Plataforma Nilo Peçanha.

Este artigo está dividido em cinco seções. A introdução está apresentada na primeira seção, seguida, respectivamente, do referencial teórico, dos procedimentos metodológicos, resultados e das considerações finais.

Referencial Teórico

A maior parte dos estudos em implementação de políticas públicas centra seus esforços em investigar os formuladores e agentes responsáveis por comunicar a política aos beneficiários. Ou seja, privilegia, em suas análises, dois estratos da burocracia - o alto escalão e os agentes implementadores da ponta -, chamados, na literatura, de burocratas de nível de rua (Pires, 2012; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018).

A BME ainda é pouco estudada, no campo de implementação de políticas públicas e, por isso, é vista como uma espécie de “limbo teórico” e “elo perdido”. Por esse motivo, tem sido

alvo de pesquisas recentes, pois trata-se de um estrato da burocracia responsável por fazer a conexão entre a formulação e a implementação das decisões (Novato; Najberg; Lotta, 2020).

Não há consenso entre os pesquisadores acerca de uma tipologia para a BME. Para Pires (2018), a insuficiência e vagueza de prescrições formais, as ambiguidades organizacionais e a instabilidade no cargo/posição, são fatores que comprometem essa definição. Geralmente, são identificados como agentes situados no meio da estrutura e ocupam cargos de gerência intermediária. A produção acadêmica sobre a BME aponta para os seguintes achados: poucos estudos sobre a forma como os agentes influenciam no processo de produção e gestão de políticas públicas; heterogeneidade e variedade de perfis, contextos e atuações; inexistência de um conceito preciso sobre suas generalidades e especificidades; práticas de implementação conformadas tanto pelas normas quanto por valores individuais; discricionariedade na tomada de decisões; e superação em curso da dicotomia técnico-política (Lotta; Pires; Oliveira, 2015).

Lotta, Pires e Oliveira (2015) apresentam três perspectivas analíticas para a compreensão do papel desse estrato. Na perspectiva estrutural, a atuação derivaria da lógica de adequação quanto às normas definidoras da organização, modelo analítico weberiano, no qual a atuação burocrática é percebida de maneira estanque, pré-definida pela posição ocupada e sua respectiva função na hierarquia organizacional. Na perspectiva individual, passa a ser compreendida como produto de decisões racionais que, por sua vez, decorrem de incentivos disponíveis e das expectativas de controle sobre o cumprimento de objetivos e metas propostas. Na perspectiva relacional, é vista como uma composição de atores que estão em constante interação, sintetizando e disseminando informações horizontal e verticalmente.

Em 2014, foi realizada larga pesquisa, com 9 mil servidores ocupantes de Direção e Assessoramento Superior (DAS)³ na burocracia do executivo federal, em diversos setores e órgãos do governo. Tal pesquisa foi mediada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com pesquisadores experientes na área. Importa destacar que a referida pesquisa posicionou os servidores de diferentes setores do executivo federal, que

recebiam cargos de assessoramento – DAS 1 a DAS 5 – como BME. O setor da educação não foi identificado na pesquisa. O estudo é o mais abrangente, já realizado no país com a BME, e recomenda a importância de as pesquisas avançarem na direção de aprofundar o perfil e o papel desse estrato na implementação de políticas públicas.

Os achados do estudo revelaram que a BME é influenciada pelos objetivos estratégicos determinados para a sua organização e por objetivos individuais, assim como as distintas competências estão relacionadas tanto às características pessoais quanto àquelas envolvidas na capacidade de interações interpessoais. Por outro lado, o comportamento, os valores e a motivação estão relacionados ao que pensam sobre salário, benefícios, compromisso com o interesse público, e sentimento de responsabilidade (Cavalcante; Lotta, 2015).

Uma das poucas pesquisas encontradas na literatura sobre a BME, na educação federal, foi realizada por Novato, Najberg e Lotta (2020). A partir de um estudo de caso, as pesquisadoras analisaram a implementação de uma política pública educacional atrelada ao governo federal – o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) –, em uma universidade federal específica.

As autoras investigaram a percepção dos burocratas de médio escalão no processo de implementação dessa política. Na pesquisa definiram a BME composta por pró-reitores, diretores de unidades acadêmicas e gestores com função gratificada, isto é, ocupantes de Cargos de Direção (CD) e Função Gratificada (FG). Esses agentes ocupantes dessa posição intermediária entre a burocracia de alto escalão – reitor e vice-reitor – e a burocracia de nível de rua – professores e técnicos administrativos – configuram a BME da universidade federal pesquisada.

No estudo, foi indicado que a BME contém agentes que desempenham um papel técnico e são também motivadores e mobilizadores da política em suas equipes. Observou-se, ainda, satisfação pessoal e consciência do papel de atores sociais que a exerciam. Todavia, aludiram ao engessamento da regulamentação e à fragilidade do planejamento, diante dos desafios apresentados, embora tenham evidenciado certa discricionariedade na implementação da política.

³ Criados pela Constituição de 1988, constituem-se como os principais cargos comissionados do poder executivo federal, tanto na administração direta como indireta.

Procedimentos metodológicos

Trata-se de um estudo exploratório e de cunho qualitativo, conduzido por meio de pesquisas bibliográfica e documental, na burocracia federal, com foco na educação.

A pesquisa bibliográfica foi realizada no mês de outubro de 2023, no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e na Biblioteca Brasileira Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Recorreu-se ao método de busca avançada, nas duas bases, combinando dois descritores: “burocracia de médio escalão” e “educação”, na primeira base; e “burocracia de médio escalão” e “educação federal”, na segunda, com o objetivo de encontrar pesquisas sobre BME na educação federal.

No portal da Capes, foram utilizados os seguintes filtros: demarcação temporal de 10 anos – 2013 a 2023 –; seleção de revistas revisadas por pares; e, por fim, artigos publicados somente em língua portuguesa. Na BDTD, o filtro contemplou apenas a demarcação temporal de 10 anos.

É importante ressaltar que a educação federal abarca tanto a educação profissional e tecnológica quanto a educação superior. Optou-se por utilizar o descritor “educação federal” considerando a similaridade quanto à natureza jurídica, regulação e estrutura de gratificação de cargos e funções de gestão, entre a educação profissional e tecnológica federal e a educação superior, respectivamente, IFs e universidades federais. A única diferença reside nas especifi-

cidades das carreiras docentes, regidas por legislações próprias. No entanto, a carreira técnico-administrativa é a mesma, para atender aos dois seguimentos da educação federal.

A pesquisa documental foi realizada a partir dos seguintes documentos: Lei 11.892/2008, para identificar a burocracia implementadora; os requisitos para ocupação dos cargos; e as finalidades da lei; e o regimento geral, normativa interna dos institutos, para pesquisar as competências da burocracia. Os regimentos foram buscados nos *sites* dos 38 IFs. Eleveu-se como critério de seleção a antiguidade da aprovação dos regimentos, com dois em cada região brasileira, na tentativa de compreender como os agentes implementadores interpretaram o seu papel no início do processo. Desse modo, foram analisados dez documentos para identificar as competências que mais se relacionavam com o cumprimento da finalidade da lei.

Resultados

a pesquisa bibliográfica, a associação entre os descritores “burocracia de médio escalão” e “educação” resultou em dez ocorrências na principal e mais importante base científica do país – o Portal da Capes –, com cinco artigos repetidos. Um artigo foi excluído por não tratar especificamente da burocracia de médio escalão. Dos quatro artigos analisados, todos tratavam da BME, dos quais três relacionados ao campo de implementação de políticas educacionais e um mais voltado para a avaliação educacional (Quadro 1).

Quadro 1 - Artigos de burocracia de médio escalão na educação identificados no portal da Capes

Título	Autores	Ano	Periódico
Burocracia de médio escalão e avaliação educacional: relações entre iniciativas do estado do Ceará e do governo federal	Bravo, Maria Helena de Aguiar; Alvarse, Ocimar Munhoz	2022	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação
O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas	Novato, Valéria de Oliveira Lemos; Najberg, Estela; Lotta, Gabriela Spanghero	2020	Revista de Administração Pública
Implementação de políticas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos	Mota, Océlia Maria	2021	Estudos em Avaliação Educacional
Educação infantil e pandemia da covid-19: ações dos burocratas de médio escalão na Baixada Fluminense	Costa, Rejane Peres Neto; Nascimento, Anelise Monteiro do; Castro e Souza, Marina Pereira de	2023	Revista Brasileira de Educação

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Dois artigos tratam de pesquisas realizadas em âmbito estadual, com *lôcus* no mesmo estado brasileiro, o Ceará (Bravo; Alvarse, 2022; Mota, 2021), estado amplamente reconhecido pelo bom desempenho em políticas educacionais em contextos de vulnerabilidade social. Em um artigo, são investigadas ações da BME na educação infantil, em municípios do Rio de Janeiro, durante a pandemia. Outro artigo apresenta a BME na educação federal, tendo como objeto a investigação de uma política educacional implementada em universidade federal. Os quatro artigos selecionados foram

publicados entre os anos de 2020 e 2023, em periódicos de educação (três) e de administração pública (um).

Foram encontradas, na BDTD, duas dissertações. Uma realizada em um IF e a outra em uma universidade federal, nos anos de 2016 e 2019, em instituições das Regiões Sudeste e Centro-Oeste (Quadro 2), confirmando, mais uma vez, que a BME, na educação federal, ainda não é reconhecida como agenda de pesquisas para a implementação de políticas federais de educação.

Quadro 2 - Dissertações sobre burocracia de médio escalão na educação federal identificadas na BDTD

Título	Autor (a)	Tipo	Ano	Instituição
O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas: O caso Reuni na universidade federal de Goiás	Novato, Valéria de Oliveira Lemos	Dissertação	2019	Universidade Federal de Goiás
O papel da burocracia no processo de implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: O caso do IF de Passos/MG	Oliveira, Ana Marcelina de	Dissertação	2016	Universidade Federal de São Paulo

Fonte: elaborado pelas autoras.

Para Novato, Najberg e Lotta (2020) os processos de descentralização de políticas ocorridos na última década fizeram com que a BME ganhasse relevância, ocupando espaços anteriormente destinados à burocracia de alto escalão. Nesse sentido, é possível inferir que a expressão “burocracia de médio escalão” ainda é pouco conhecida para categorizar gestores intermediários no setor da educação.

Quanto ao mapeamento da burocracia, na Lei 11.892/2008, os principais dirigentes de um IF são: um reitor, cinco pró-reitores e um diretor-geral, para cada *campus* da instituição, considerando a natureza de multicampia.

Com base nos estudos de Pires (2012) e Cavalcante e Lotta (2015), os pró-reitores e diretores-gerais de *campus*, assim como os seus dois diretores auxiliares – administrativo e

acadêmico –, classificam-se como burocratas de médio escalão, visto que ocupam posição intermediária evidente entre os burocratas de alto escalão (reitor) e os burocratas de rua (professores e técnicos administrativos que interagem diretamente com a comunidade ou organizam a operação dos serviços fornecidos).

Para fins analíticos, utilizou-se a mesma lógica de Cavalcante e Lotta (2015) para identificar a BME na educação profissional e tecnológica. Desse modo, equiparou-se a posição hierárquica, com base na gratificação percebida por gestores no Ministério da Educação (MEC), representante do executivo federal, e em uma autarquia, que pode ser representada tanto por um IF quanto por uma universidade federal (Quadro 3).

Quadro 3 - Comparação entre os níveis hierárquicos e gratificações no executivo federal

Hierárquico	MEC	Autarquia
DAS 5 / CD 2	Chefe de gabinete do ministro; chefe de departamento; assessor jurídico; secretário e sub-secretário	Pró-reitores; diretores gerais de <i>campus</i>
DAS 4 / CD 3	Coordenador-geral	Outros diretores
DAS 3 / CD 4	Coordenador	Coordenadores
DAS 2 / FG 1	Chefe de divisão	Coordenadores e chefes
DAS 1 / FG 2	Chefe de seção	Chefes

Fonte: elaborado pelas autoras. Adaptado de Cavalcante e Lotta (2015), com base na Lei 13.338/2016.

Embora se compreenda que os pró-reitores e outros diretores intermediários façam parte da BME, nos IFs, optou-se por escolher, neste estudo, a figura do diretor-geral, nesse posicionamento, por ser o principal gestor responsável pela implementação local da lei, ou seja, um *campus* de IF. Com efeito, os diretores-gerais são eleitos por meio de consulta à comunidade e podem ocupar o cargo apenas os servidores efetivos da carreira docente ou técnica, de nível superior, com 5 anos de efetivo exercício em IF de educação profissional; que se enquadrem em pelo menos uma das condições: preencher os requisitos para o cargo de reitor; possuir, no mínimo, dois anos em cargo ou função gerencial dentro da instituição; ou ter realizado curso de formação para o exercício de cargo ou função de gestor em instituições da administração pública (Brasil, 2008).

A lei não fornece nenhuma informação acerca das competências requeridas para a

atuação do diretor-geral de *campus*. Apenas deixa a cargo de cada IF a elaboração da regulamentação posterior em documentos, como estatuto e regimentos, construídos coletivamente e apreciados e aprovados pelos órgãos superiores. Neste ponto, infere-se a opção dos formuladores pela garantia da discricionariedade e autonomia da burocracia implementadora na descentralização da política educacional.

Para compreender o que se espera acerca do papel desses diretores-gerais, foram consultados, em *sites* institucionais, os regimentos gerais de dois IFs com sede nas cinco regiões do país, totalizando dez institutos. O critério utilizado para seleção foi a antiguidade da aprovação dos regimentos. No Quadro 4, estão demonstradas as competências convergentes com o alcance dos objetivos e das finalidades da política pública formulada na Lei 11.892/2008.

Quadro 4 - Competências de diretores gerais de *campus* de IFs

IF	Região	Competências
A	Norte	fazer a gestão administrativa do <i>campus</i> , compreendendo todas as dimensões da área de sua atuação, em consonância com os planos de metas da instituição
		zelar pelo cumprimento das leis e normas, das decisões legais superiores, bem como pelo bom desempenho das atividades do <i>campus</i>
B	Norte	gerir o <i>campus</i> , compreendendo todas as dimensões da área de sua atuação, em consonância com os princípios, políticas, diretrizes e os planos institucionais
C	Centro-Oeste	coordenar as políticas de ensino, pesquisa, extensão e administração, de acordo com as diretrizes homologadas pelo Conselho Superior e pela Reitoria, em consonância com o Estatuto, Regimento Geral, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Projeto Pedagógico Institucional
		promover a conscientização dos objetivos estratégicos e suas metas constantes no PDI, em toda a comunidade de seu <i>campus</i>

IF	Região	Competências
D	Centro-Oeste	acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos do <i>campus</i> , propondo, com base na avaliação de resultados, a adoção de providências relativas à reformulação dos documentos
		zelar pelo cumprimento das leis e normas, das decisões dos colegiados superiores, das disposições do Estatuto, do Regimento Geral, dos regulamentos internos e de órgãos da administração superior
E	Nordeste	Zelar pelo cumprimento das leis e normas, das decisões legais superiores, bem como pelo bom desempenho das atividades do <i>campus</i>
		Planejar, executar, coordenar e supervisionar as políticas de ensino, pesquisa, extensão e administração do <i>campus</i> , em articulação com as Pró-Reitorias e Diretorias Sistêmicas
F	Nordeste	gerir o <i>campus</i> , compreendendo todas as dimensões da área de sua atuação, em consonância com os princípios, as políticas, diretrizes e os planos institucionais
		zelar pelo cumprimento das leis e normas, das decisões legais superiores, bem como pelo bom desempenho das atividades do <i>campus</i>
G	Sudeste	zelar pela adequada execução das políticas de ensino, pesquisa e extensão e pela gestão das atividades administrativas, dentro dos limites estatutários, regimentais e das delegações do reitor
H	Sudeste	administrar e representar o <i>campus</i> dentro dos limites estatutários, regimentais e das delegações atribuídas pelo reitor, em consonância com os princípios, as finalidades e os objetivos da instituição
I	Sul	coordenar as políticas educacionais e administrativas, de acordo com as diretrizes homologadas pelo Conselho Superior e demais colegiados sistêmicos, pelo órgão colegiado do <i>campus</i> e pelas orientações determinadas pelo reitor, em consonância com o Estatuto, o Projeto Pedagógico Institucional, o Plano de Desenvolvimento Institucional e o Regimento Geral da instituição
J	Sul	zelar pelo cumprimento das leis e normas, das decisões legais superiores, bem como pelo bom desempenho das atividades do <i>campus</i>
		acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos do <i>campus</i> , propondo, com base na avaliação de resultados, a adoção de providências relativas à reformulação dos documentos
		planejar, executar, coordenar e supervisionar as políticas de ensino, pesquisa, extensão e administração do <i>campus</i> , em articulação com as Pró-reitorias

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos regimentos gerais de Ifs.

Com base no levantamento das informações constantes no Quadro 4, as competências de diretores gerais de *campus* têm diferenças e semelhanças, a depender do IF. No documento Concepções e Diretrizes para os IFs, divulgado pelo MEC, em 2010, os atores envolvidos na implementação da política devem, e isso inclui os diretores-gerais, “mobilizar o que sabem do mundo, superar as antinomias dos conhecimentos especializados, identificar a falsa racionalidade e estabelecer a correlação entre a mobilização dos conhecimentos de conjunto” (Brasil, 2010, p. 25). Além dessa concepção mais filosófica acerca da compreensão do papel da burocracia, não foi encontrado nenhum outro documento do MEC para balizar as ins-

tuições quanto às atividades dos dirigentes implementadores.

Não obstante, a autonomia conferida à burocracia para regulamentação interna do seu papel não prejudica o processo de implementação da política pública. Ao contrário, reforça-se a compreensão de que a formulação e implementação não são duas fases estanques, sequenciais e distintas (Cavalcante; Lotta, 2015). Mais do que saber o perfil e papel desses agentes, parece fundamental que as pesquisas caminhem para investigar a influência direta desse estrato no processo de implementação da política, a fim de perceber quais são os fatores que podem influenciar, em maior grau, nas variadas direções e nos resultados de uma

mesma política pública. Para Di Giusto e Ribeiro (2019, p. 8-9):

a implementação não é a execução racional de diretrizes, mas, fundamentalmente relacional, fruto de interações realizadas com finalidades, nas quais interferem um conjunto de fatores, dentre eles: os diferentes contextos, condições de trabalho, padrões de interações entre os agentes implementadores, discricionariedade desses agentes, suas diversas interpretações decorrentes dos processos de comunicação, treinamentos e também das suas crenças e valores pessoais.

Essa construção de burocracia implementadora coaduna-se com as abordagens analíticas de implementação de políticas mais recentes, que têm introduzido o componente relacional-interativo em perspectivas limitadas às estruturas ou à ação individual. Na perspectiva relacional, a burocracia implementadora é vista como composta por atores que estão em constante interação, sintetizando e disseminando informações horizontal e verticalmente.

Considerações finais

No presente artigo, buscou-se identificar a BME e o seu papel na implementação da Lei 11.892/2008, que criou os IFs de Educação, Ciência e Tecnologia. Por meio de pesquisa bibliográfica exploratória, constatou-se que as publicações sobre a BME na educação e, em especial, na educação federal, são escassas.

Na literatura, está apontada que a implementação de uma política pública relaciona-se diretamente com o papel desempenhado pela burocracia implementadora. Desse modo, a BME é um estrato interessante a ser investigado, tendo em vista conter os agentes responsáveis por transformar o previsto na formulação em ações públicas concretas. Na pesquisa documental, identificou-se o diretor-geral de *campus* como parte da BME e um ator fundamental na implementação da Lei 11.892/2008.

Constatou-se, nos regimentos gerais dos institutos selecionados, certa heterogeneidade na compreensão do papel da BME, nessas instituições, sugerindo que podem existir diferentes interpretações da burocracia quanto ao seu papel na implementação de uma política. Importante destacar que as concepções e diretrizes dos IFs postulam uma burocracia dialogal e horizontalizada com a sociedade e demais atores envolvidos na política. A compreensão desse papel não foi identificada nas competências descritas nos regimentos gerais dos institutos

selecionados.

Nesse sentido, são evidentes os limites da norma e a discricionariedade e autonomia das burocracias implementadoras, portanto, estudos empíricos são fundamentais para a investigação dos perfis e das formas de atuação que os diferentes contextos vão gerar dentro de uma mesma política pública.

Acredita-se que pesquisas exploratórias como esta podem contribuir para fomentar o interesse de pesquisadores e gestores da educação federal pela BME, em especial dos diretores-gerais de *campus*, justamente por sugerir a importância de investigar as percepções que esses atores têm acerca do seu papel e, não menos importante, as interações relacionais que constroem durante o processo de implementação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Portaria n. 1, de 3 de janeiro de 2018**. Institui a Plataforma Nilo Peçanha (PNP), a Rede de Coleta, Validação e Disseminação das Estatísticas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Revalide). Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-de-3-de-janeiro-de-2018-1590408> Acesso em: 1º set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.328, de 29 de julho de 2016**. Cria, transforma e extingue cargos e funções; reestrutura cargos e carreiras; altera a remuneração de servidores; altera a remuneração de militares de ex-Territórios Federais; altera disposições sobre gratificações de desempenho; dispõe sobre a incidência de contribuição previdenciária facultativa sobre parcelas remuneratórias; e modifica regras sobre requisição e cessão de servidores. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13328.htm Acesso em: 1º set. 2022.

BRASIL. MEC. Setec. **Institutos federais de educação, ciência e tecnologia**: um novo

modelo em educação profissional e tecnológica – concepções e diretrizes. Brasília, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 1º set. 2022.

BRAVO, Maria Helena de Aguiar; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Burocracia de médio escalão e avaliação educacional: relações entre iniciativas do estado do Ceará e do governo federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, p. 2.158-2.176, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16694/14953>. Acesso em: 20 set. 2023.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2063>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Maiumi Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos Ebape. BR**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 14-34, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cebape/a/c7Sk6MM6kQqg7gfmSG-wjqjL/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2023.

COSTA, Rejane Peres Neto; NASCIMENTO, Anelise Monteiro do; SOUZA, Marina Pereira de Castro e. Educação infantil e pandemia da covid-19: ações dos burocratas de médio escalão na Baixada Fluminense. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 28, p. e280014, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/nHhdqZBrbp4NbHJnxgGwyTv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2023.

DI GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira; RIBEIRO, Vanda. Mendes. Implementação de políticas públicas: conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, p. 1-10, 2019. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12951>. Acesso em: 21 mar. 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias De. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores de políticas públicas. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. (orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015, p. 23-55. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1836>. Acesso em: 1º set. 2022.

MOTA, Maria Océlia. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 72, p. 684-709, 2018. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/5656>. Acesso em 20 set. 2023.

MUYLAERT, Naira; OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de; COSTA, Paula Araújo da. Metapesquisa: a implementação de políticas educacionais no campo da educação. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39, p. e38352, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/hY7RvdBnDvcPTtyFRf56dxn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2023.

NASCIMENTO, Matheus Monteiro; CAVALCANTI, Cláudio; OSTERMANN, Fernanda. Dez anos de instituição da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica: o papel social dos institutos federais. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 101, n. 257, p. 120-145, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/j66w94G68d56Z-3CQhv5vCzG/>. Acesso em: 27 dez. 2021.

NOVATO, Valeria de Oliveira Lemos. **O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas**: o caso Reuni na Universidade Federal de Goiás. 2019. 85 fls. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/c22e7166-b0bb-4272-81b3-89db3d37c883/full>. Acesso em: 21 mar. 2023.

NOVATO, Valeria de Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela; LOTTA, Gabriela Spanghero. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 416-432, 2020-06. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81260>. Acesso em: 27 dez. 2021.

OLIVEIRA, Ana Marcelina de. **O papel da burocracia no processo de implantação dos institutos federais (ifs) de educação, ciência e tecnologia**: o caso do IF de Passos/MG. Franca: [s.n.], 2016, 173 f. Dissertação (Mestrado Profissional – Políticas Públicas) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/a853de51-9896-4d21-9021-3b81cdfdbf21/content>. Acesso em: 21 mar. 2023.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, abr. 2019. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12972>. Acesso em: 20 set. 2023.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. *In*: PIRES, Roberto Rocha Carvalho; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no**

Brasil: interseções analíticas. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8605>. Acesso em: 18 jan. 2022.

PACHECO, Eliezer Moreira. **Os institutos federais**: uma revolução na educação profissional e tecnológica. 2008. Disponível em: <https://memoria.ifrn.edu.br/handle/1044/1013>. Acesso em: 27 dez. 2021.

PIRES, Roberto Rocha Carvalho. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A. P. (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, p. 182-220.

PIRES, Roberto Rocha Carvalho. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. 2018. *In*: PIRES, Roberto Rocha Carvalho; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. E. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8487>. Acesso em: 16 mar. 2023.