

012

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



A INFLUÊNCIA DOS PROFESSORES NA ESCOLHA DOS ALUNOS DE ESCOLAS PÚBLICAS EM REALIZAR OU NÃO O ENEM: UM ESTUDO SOBRE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Flora De Paula Holanda Maia (UFMG)
José Geraldo Leandro (UFMG)

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que teve como objeto a atuação dos professores de ensino médio, enquanto burocratas de nível de rua. Trata-se de um exercício de observação dos diferentes estilos de atuação dos professores, em turmas do último ano do Ensino Médio, e suas diferentes maneiras de lidar com o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) na relação com os alunos. Buscamos verificar, também, a existência de comandos da Secretaria de Educação de Minas Gerais e das gestões escolares no sentido de promover a padronização da atuação dos professores em relação ao ENEM. Metodologicamente, coletamos informações a partir: (i) de observações das aulas dos professores de Matemática e de Português de duas escolas selecionadas; e (ii) de entrevistas com servidores da Secretaria de Educação do Governo do Estado de Minas Gerais e com atores das gestões escolares. Verificou-se a ausência de normatizações advindas das gestões escolares e da secretaria sobre a atuação dos professores em relação ao ENEM; e que os professores apresentam diferentes estilos de atuação.

INTRODUÇÃO

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

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

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

De acordo com estudos recentes desenvolvidos no Brasil, por causa do espaço para a discricionariedade e outros atributos da categoria de burocratas de nível de rua, estes atores podem desenvolver diferentes estilos de implementação mesmo estando sob comandos e normativas iguais (LOTTA, 2008; PIRES, 2009; LIPSKY, 2010 apud LOTTA e SANTIAGO, 2017). Portanto, estabeleceu-se a hipótese de que os professores apresentariam diferentes atuações em sala de aula e seriam diferentemente inclinados ao ENEM; e que fatores externos à sala de aula influenciam a atuação dos professores que também está condicionada pelos comandos e pela legitimação advindos da ordem hierárquica, como a direção escolar e a Secretaria de Educação do Estado. O trabalho justifica-se ainda pela pretensão de contribuir para a compreensão da realidade de implementação de políticas educacionais nas escolas públicas e de buscar caminhos de aprimorar a democratização do acesso ao Ensino Superior público no país.

Objetivou-se, portanto, forjar um estudo exploratório a respeito dos estilos de atuação dos professores e diferentes maneiras de lidar com o ENEM dentro da escola diante dos alunos. Para isso, o desenho de pesquisa utilizou a observação das aulas ministradas para o terceiro ano dos professores de matemática e português de duas escolas de ensino médio, em Belo Horizonte, além de entrevistas com os gestores escolares de ambas as escolas e entrevistas com funcionários da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Alguns resultados observados foram que nem a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, nem as direções escolares normatizam a atuação dos professores quanto ao direcionamento para o ENEM, produzindo espaço para a atuação discricionária dos mesmos; e que para as duas escolas observadas, com históricos de altas taxas de participação de seus alunos no ENEM, há atuações discricionárias e variadas dos professores no sentido de favorecer a participação dos alunos no exame.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA

A área de estudos sobre implementação no Brasil cresceu, mas ainda não está estabelecida (FARIA, 2012). A nível internacional, a trajetória do estudo sobre esta etapa de política pública conta com duas principais perspectivas, denominadas *top-down* e *bottom-up*. Entretanto, para este trabalho, não nos deteremos a nenhuma destas opções dicotômicas. Aqui a perspectiva é de que a implementação pode ser considerada uma etapa tão importante quanto a formulação e, como veremos, trata-se de um momento em que as tomadas de decisão pelos burocratas de nível de rua e a interação entre eles e os usuários das políticas tende a ser um aspecto fundamental para a análise de políticas públicas (MELO e SILVA, 2000; LOTTA, 2008).

BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

O conceito de “burocracia de nível de rua” é uma construção que já conta com alguma trajetória em outros países, mas, no Brasil, é uma elaboração que está começando a ser utilizada com mais frequência nesta década.¹ Existem, por exemplo, trabalhos que utilizam o conceito em estudos empíricos de políticas públicas, no caso brasileiro, como os trabalhos de Lotta (2010), Pires (2008), Torres, Gomes, Pavez e Fusaro (2010).

Os burocratas de nível de rua são aqueles funcionários que lidam diretamente com os usuários das políticas públicas como policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros. A importância de estudá-los é grande, pois os mesmos ocupam bastante espaço no conjunto de cargos do Estado e a eles é destinado alto valor de recurso público (LIPSKY, 1980 apud LOTTA, 2010). Para dar um passo além disso, precisamos levar em conta estes burocratas como implementadores de políticas públicas e cujas atuações podem influenciar no desenvolvimento e nos resultados das políticas (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018; LOTTA, 2010).

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

Os estudos acadêmicos sobre burocracia de nível de rua contam com publicações desde a década de 60, nos Estados Unidos, apesar de terem se intensificado na década de 70. À época, o país produziu e implementou uma série de políticas públicas nacionais e havia a preocupação de entender como se dava a implementação em cada ente da federação norte americana. Além disso, outro motivo para o crescimento desta temática acadêmica foi a busca por entender a discricionariedade² dos burocratas de nível de rua e suas implicações. Neste sentido, estudos comparativos das atividades de diferentes tipos de burocrata de nível de rua têm procurado identificar semelhanças e diferenças em suas rotinas, no que diz respeito ao uso da discricionariedade para a implementação das políticas (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

Em 1980, Michael Lipsky deu uma sólida contribuição a esta temática teórica com a obra *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, o autor coloca o burocrata de nível de rua como sendo o responsável pela entrega direta da política pública ao cidadão e é a partir de sua interação com o público-alvo que acontece a criação da imagem do Estado pelo cidadão. De certa forma, é ele que personifica o Estado diante do público-alvo tornando-se a ponte entre a sociedade civil e a administração pública, sendo então pressionado pela sociedade civil para que seja atendida com o benefício que o burocrata pode fornecer (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018).

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

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

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

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

Partindo desse arcabouço teórico, Pires (2009) mostra a importância da variável estilo de implementação para o estudo de burocracia governamental e para o avanço do estudo em política pública (PIRES, 2009). Já Torres, Gomes, Pavez e Fusaro (2010), aproximando-se um pouco mais do tema deste trabalho, mostram que professores, em geral, mais motivados, mais escolarizados, mais experientes, com menor carga de trabalho, que demoram menos tempo para chegar até a escola e que são efetivos, concentram-se em regiões mais ricas do estado (TORRES, GOMES, *et al.*, 2010). Por fim, Lotta (2014) trabalhou com dados levantados entre 2004 e 2010, em alguns municípios brasileiros (São Paulo, Taboão da Serra e Sobral), e pôde observar mais de cem atitudes diferentes entre os agentes comunitários de saúde como burocratas de nível de rua devido ao exercício da discricionariedade (LOTTA, 2014).

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

DISCRICIONARIEDADE: DISTINTOS ACHADOS EMPÍRICOS E DIFERENTES PERSPECTIVAS DE COMPREENSÃO

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

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

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

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

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

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

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

Então quando se diz aqui que a discricionariedade está intimamente ligada à burocracia, é importante deixar claro que a burocracia da qual se fala deve ser entendida como o “corpo de funcionários que atuam dentro da máquina estatal e não a concretude das políticas públicas” (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Logo, dizemos que o corpo de funcionários da máquina estatal é intimamente ligado à discricionariedade. A partir desse entendimento, as autoras traçaram delimitações para autonomia e discricionariedade, onde os tipos de discricionariedade colocados foram discricionariedade enquanto ação e discricionariedade enquanto espaço para ação.

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

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

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

No Brasil, o perfil socioeconômico predominante dos alunos da rede pública de ensino muda radicalmente conforme a transição entre o Ensino Médio e o Ensino Superior. De acordo com dados do Movimento Todos Pela Educação (2018), no quartil de jovens de 15 a 17 anos com renda mais baixa, 57,3% estão no Ensino Médio, enquanto que no quartil de jovens de 15 a 17 anos com mais alta renda, 91,1% estão no Ensino Médio. Para as matrículas no Ensino Superior, observa-se que no quartil mais pobre de jovens de 18 a 24 anos, somente 7,2% cursa este nível de ensino, enquanto que no quartil mais rico, 48% dos jovens cursa este nível de ensino. Outro conjunto de dados que retrata tal fenômeno foram tornados públicos por meio do Relatório do Segundo Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2018). A partir destes dados sabe-se que em 2015 o percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica, por renda domiciliar per capita era muito diferente para os 25% mais ricos (88,4%) e para os 25% mais pobres (53,3%) (BRASIL, 2018). Grosso modo, estes dados nos indicam haver uma relação entre a continuidade dos estudos e as clivagens de classe³.

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

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

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

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

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

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

Fonte: (BRASIL, 2015, p. 46)

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

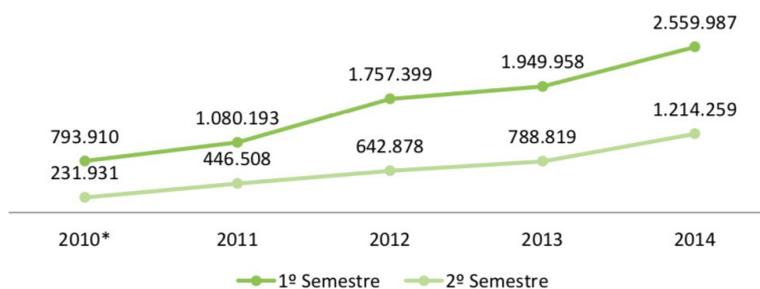
A sugestão do MEC de utilização do ENEM como mecanismo de ingresso ao Ensino Superior tem como “*principais objetivos democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior, possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio*” (ANDRIOLA,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

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

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

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

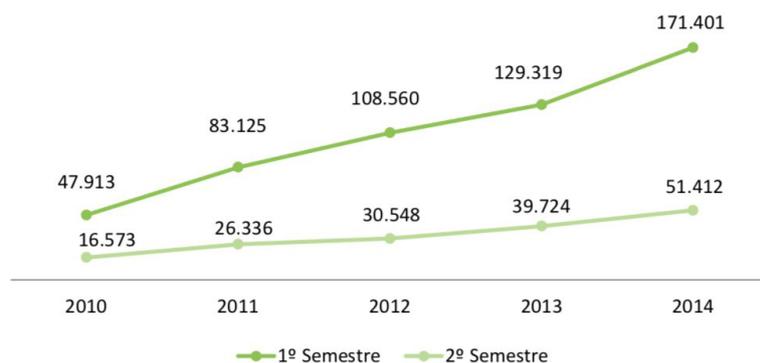
Gráfico 1 - Candidatos inscritos no Sisu - 2010-2014



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

*Referente à primeira etapa de inscrição

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



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

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

PROFESSORES COMO BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA: A PERSPECTIVA DE ANÁLISE

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

Partindo do entendimento que o professor é um burocrata de nível de rua, pois entrega um serviço público e lida diretamente com o público-alvo da política educacional é que investigamos empiricamente a atuação em sala de aula destes profissionais. Em nosso entendimento, os professores também estão condicionados pela tensão entre a demanda do nível burocrático superior e a demanda do cidadão que quer receber o serviço do Estado, ou seja, personificados como burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980;2010 *apud* CAVALCANTI, LOTTI e PIRES, 2018). Relembramos que outra característica deste tipo de burocrata é que sua atuação pode estar condicionada tanto por incentivos individuais como por controles hierárquicos (MEYERS e VORSANGER, 2010). Sendo assim, a atuação dos professores não escapa da discussão sobre discricionariedade. Há bastante espaço para discricionariedade numa sala de aula, o que nos faz considerar a possibilidade de um sem-número de estilos de implementação na atuação destes profissionais.⁶

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

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

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

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

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

PESQUISA E RESULTADOS

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

De acordo com a literatura, a maior parte do desempenho do alunado deriva de sua condição social (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018), portanto, o primeiro critério para seleção das escolas a serem pesquisadas é o Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas (Inse) de 2015, pois eram os mais recentes, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep),⁷ que oferece uma classificação do nível socioeconômico em grupos. A totalidade das escolas estaduais de Belo Horizonte ficaram encaixadas entre os grupos 3 e 5 e foi feita a escolha de estudar escolas do nível socioeconômico mais baixo, o nível 3. Estar dentro do nível socioeconômico 3 no Inse significa que os alunos dessa escola, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como banheiro e até dois quartos para dormir, possuem televisão, geladeira, dois ou três telefones celulares; bens complementares como máquina de lavar roupas e computador (com ou sem internet); a renda familiar mensal é entre 1 e 1,5 salários mínimos; e seus responsáveis completaram o ensino fundamental ou o ensino médio (BRASIL, 2015). Desta forma, o Inse indica que as escolas escolhidas têm um perfil de alunos cujos pais ou responsáveis não chegaram a ingressar o Ensino Superior.

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

Como métodos de coleta, foram utilizadas observação participante durante as aulas dos professores efetivos de Português e de Matemática, pois são as disciplinas que mais têm aula por semana, das turmas de terceiro ano do Ensino Médio dessas escolas; além de entrevistas semi-estruturadas com atores da equipe de gestão escolar das mesmas e atores da SEE-MG. Com as observações objetivamos verificar os tipos de atuação exercida pelos professores em sala de aula e com as entrevistas junto aos membros da gestão escolar buscamos mapear o posicionamento da burocracia de médio escalão no que diz respeito ao ENEM, bem como seu perfil, e mapear a existência de orientações formais dentro da escola sobre a atuação dos professores em sala de aula no que diz respeito ao referido exame. Já com as entrevistas com atores da SEE-MG objetivamos observar como a SEE se posiciona em relação ao exame e como é sua interação com as escolas em relação a tal aspecto.

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

RESULTADOS DE PESQUISA

A RELAÇÃO/ATUAÇÃO DA SECRETARIA JUNTO ÀS ESCOLAS.

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

O Exame Nacional do Ensino Médio não é de competência de governos estaduais, por se tratar de uma política federal. Entretanto, a SEE-MG constatou, a baixa participação dos seus alunos no ENEM, de acordo com um entrevistado alocado na Diretoria de Ensino Médio da secretaria. Como falado por ele, *“o ENEM não é nosso, mas os alunos são”* (trecho da fala do Entrevistado 1 da secretaria) e a partir deste entendimento a secretaria decidiu realizar algumas mobilizações para aumentar o número de participantes no exame.

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

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

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

Ao falar que o foco do trabalho do Estado é o Ensino Médio, mas que a Diretoria do Ensino Médio tem liberdade para trabalhar essas ações descritas anteriormente. E quanto às escolas, vê-se que não há nenhum comando ou imposição da SEE-MG diretamente a elas quanto à maneira que se deve tratar o ENEM no âmbito das mesmas. Fala-se então de um espaço para a atuação discricionária e, mais do que isso, do uso desse espaço (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

A RELAÇÃO/ATUAÇÃO DAS GESTÕES ESCOLARES JUNTO AOS PROFESSORES.

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

Como segue neste trecho da entrevista:

“Eu num sei se a gente fala de incentivo, assim.. [...] É feito o que os professores querem fazer, o que os alunos querem fazer. [...] Então acredito que é porque esse seja um dos segredos de estar dando certo ou de a gente estar buscando essa questão do ENEM. Porque realmente os professores hoje, o grupo de professores da escola, ele quer trabalhar isso. Então se eles querem fica mais fácil. Lógico que não é 100% dos professores, mas a maioria deles está pensando nisso, né” (Entrevistado 1 - Direção 1).

Aqui vemos discricionariedade tanto como ação, quando o entrevistado da direção escolar fala que a maioria dos professores está pensando em tratar ENEM em suas aulas, como quanto o espaço para a ação, quando o entrevistado fala que a escola faz o que os professores e os alunos querem fazer (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

De acordo com o observado no trecho, vê-se que não há uma formalização da orientação da direção escolar no sentido de determinar o tipo de atuação que os professores devem ter em relação ao ENEM dentro de sala. O que é indicado é que isso fica mais condicionado ao que os alunos demandam e ao que os professores querem fazer. Ao mesmo tempo que não há esse incentivo direto, as turmas de terceiros anos de ambas as escolas fazem uma prova bimestral que tem questões no estilo das do ENEM. O que foi observado, e será relatado posteriormente, é que, para além disso, tem alguns professores que adotam mecanismos que também estimulam e preparam os alunos para o exame.

O Entrevistado 1 da Direção 2 remete-se a parcerias com instituições privadas quando é perguntado na entrevista sobre a existência de incentivos aos professores para que eles estimulem os alunos a participarem do ENEM. O entrevistado responde ao questionamento dizendo que a escola não tem dinheiro para isso e faz um comentário “Agora que a UNIBH dá o cursinho. Pra que fazer dois pré-ENEM?” (Entrevistado 1 - Direção 2). Na escola 2, nos é informado pelo Entrevistado 1 que há várias parcerias com outras instituições como UNIBH⁸, Pitágoras⁹, Univeritas¹⁰ e UNA, para o desenvolvimento de atividades não só com as turmas do terceiro ano. Mas é com as turmas do terceiro ano que acontecem os projetos mais voltados para a continuidade dos estudos como mesa de profissões, excursão para mostra de profissões e cursinho Pré-ENEM. As instituições, por seu interesse, vieram até a escola para oferecer essas atividades e a direção escolar tem acatado as parcerias que também lhe interessa, é o que diz o Entrevistado 1 – Direção 2.

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

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

“Olha, eu acredito que o ENEM ajudou demais. Essa questão de ingresso na faculdade eu acho que ficou muito mais democrático, a maneira de se inscrever na faculdade ficou muito mais democrática. Então eu acredito que o acesso está chegando mais a uma população que não tinha acesso, né.” (Entrevistado 1 - Direção 1)

Desta forma, percebe-se que, mesmo que não haja uma demanda direta das direções escolares de que os professores tratem do ENEM em sala de aula, há um contexto onde a direção das duas escolas vê o exame como um instrumento que pode democratizar o Ensino Superior, ao passo que leva os alunos da rede pública para a continuidade dos estudos.

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

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

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

⁸ Centro universitário em Belo Horizonte que oferece bolsa proporcional à nota no ENEM, sendo 750 uma nota que permite bolsa de 100% do custo para realizar o Ensino Superior na instituição, de acordo com seu site oficial.

⁹ Pitágoras é uma empresa de educação superior da rede de ensino Pitágoras que oferece serviço em todos os níveis de ensino.

¹⁰ Centro universitário privado.

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

Sobre a relação das direções com os professores, também se observa não haver imposição de algum modo de atuação específica quanto ao ENEM. Portanto, reitera-se que, para além das provas bimestrais que devem ser elaboradas pelos professores no estilo ENEM, não há uma demanda feita aos professores no sentido de ter um tipo de atuação específica que estimule os alunos à participação no exame. A maneira como se regula a discricionariedade desses atores pelas gestões confere bastante autonomia aos professores diante do assunto ENEM.

A ATUAÇÃO DOS PROFESSORES EM SALA DE AULA.

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

De acordo com essa base teórica, o caderno de pesquisa das observações em sala de aula foi sistematizado a partir de algumas categorias para cada tipo de atuação dos professores. As categorias de atuação dos professores em relação aos alunos, são: 1) Aproxima; 2) Afasta; 3) Direcionada para o ENEM, podendo ser 3.1) Estimula a participação dos alunos no ENEM e 3.2) Informa/Prepara os alunos para o ENEM.

Tabela 2 - Categorização das ações discricionárias dos professores

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

Fonte: Resultado de pesquisa Nota: Elaboração própria

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

Quanto a atuações da primeira categoria, que aproximam o professor dos alunos (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018), dois dos professores, notadamente têm mais proximidade com os alunos. A atuação do professor 1 em sala de aula é marcada pelo uso do humor e da resposta positiva dos alunos a isso. Além de que o professor também faz comentários pessoais e não só conteudistas, o que motiva os alunos a falarem também sobre algumas experiências pessoais durante a aula. Para o professor 2 também foram observadas muitas ações que o aproximam do aluno, como o espaço que dado para que uma aluna falasse sobre o trabalho de uma outra disciplina, mas que teria um aspecto de produção textual também em foco. Além disso, o professor estimula frequentemente a participação dos alunos em sala de aula com comentários como “E aí? Me contem o que é que vocês responderam”. Há também comentários de reconhecimento pelo feito dos alunos quando ocorre de um aluno dar sua resposta na correção de exercícios ou quando faz uma leitura para a sala como “Muito bem!” ou “Muito bom! Superação total” em um momento mais específico em que um aluno que quase não participava das aulas fez a leitura.

Para ambos os professores 1 e 2, as suas aulas têm bastante espaço para debate, entretanto, eles se diferenciam bastante quanto ao tipo de relação que se estabelece com as turmas. O professor 2 estabelece uma relação que tem mais momentos de punitivismo, o que faz-nos recorrer à categoria de *coping* que coloca o burocrata de nível de rua contra o usuário (TUMMERS, 2015 *apud* CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2018). Observamos isso na ação que foi observada para o mesmo professor da ameaça de mudança de nota, antes do fechamento oficial do diário das notas, caso os alunos desobedecessem às regras.

Já o professor 1, estabelece uma relação com a turma, onde se quebra a expectativa da imagem clássica do professor sentado na frente da sala na sua própria mesa e sua própria cadeira diferentes das dos alunos. Este é um marcador de diferença dos papéis sociais que ocupa um aluno e que ocupa um professor. Ao sentar em cima de uma carteira dos alunos, o professor 1 diminui a diferenciação social entre os papéis situados na hierarquia professor-aluno (CARITA, 1999).

Os professores podem também variar suas atuações quanto ao tratamento dado ao ENEM em cada turma onde dá aula. Alguns professores trataram mais e outros menos sobre o exame, bem como trataram de maneiras diferentes. Dois dos quatro professores observados apresentaram um número bem maior de ocorrências de atuação que informa e ou prepara para o ENEM, bem como maior ocorrência de atuação que estimula que os alunos façam o exame.

Como se pôde observar, o professor 1 decidiu incrementar seu método de pontuação bimestral dos alunos com o que ele chamou de “pasta de redação”. O próprio professor é que decidiu realizá-lo, bem como decidiu a forma de realizá-lo, neste caso, preparando os alunos para a realização do ENEM. Este mesmo professor citou o exame em 75% das aulas observadas, seja em forma de dicas aos alunos, seja preparando-os com o conteúdo da prova. Aqui se trata da discricionariedade enquanto ação. Já o professor 2 chegou a falar para seus alunos sobre uma plataforma extraclasse em que se pode estudar para o ENEM. Explicou para os alunos como ela funciona e disse que é uma plataforma acessível através da internet. Além disso, nesse mesmo o professor comentou em sala que tinha corrigido as primeiras redações dos alunos neste ano e que tinha observado já alguns tipos de erros mais frequentes. Disse que iria dar ênfase a eles, pois a redação é muito importante para o ENEM.

Os outros dois professores, 3 e 4, não chamaram ou chamaram pouca atenção para o ENEM em sala de aula, suas aulas estavam mais focadas em seguir os conteúdos do currículo comum. Ambos os professores ministram aulas da disciplina de matemática e durante suas aulas poucas vezes houve espaço para manifestação de falas ou opiniões pessoais, o que confere algum grau de distanciamento entre professor e aluno. Mesmo assim, das ações que foram categorizadas como aproximação para o professor 3, a maioria delas diz respeito a atender demandas individuais de alunos, ora na carteira do aluno, ora na lousa para toda a turma. A outra parte das ações de aproximação do professor 3 com seus alunos diz respeito às vezes em que se pede atenção e participação dos alunos. Além disso, para este professor não foi observada nenhuma ação direta que estimule explicitamente a participação dos alunos no ENEM, nem foi dado um conteúdo específico para o estilo de prova do ENEM.

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa realizada, pode-se captar alguns elementos importantes para a continuidade dos estudos em implementação na área de educação. Primeiro, é possível concluir que nem a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, nem as direções escolares normatizam a atuação dos professores quanto ao direcionamento para o ENEM. Há, no máximo uma legitimação do trabalho que os professores fazem em sala de aula. Ou seja, há produção de espaço para a discricionariedade dos burocratas de nível de rua em suas escolas. As gestões escolares também não dão nenhum comando direto aos professores sobre como eles devem lidar com o ENEM em sala de aula, produzindo então espaço para a discricionariedade, entretanto reconhecem o exame como uma importante oportunidade de acesso dos seus alunos ao Ensino Superior e legitimam a atuação de seus professores.

Concluímos também que para as duas escolas observadas, com históricos de altas taxas de participação de seus alunos no ENEM, há atuações discricionárias dos professores no sentido de favorecer a participação dos alunos no exame. O que se pode afirmar é que há variação nos estilos de implementação dos professores enquanto burocratas de nível de rua que se demonstram na natureza e no valor das relações estabelecidas entre o professor e o aluno. Alguns professores estabelecem um estilo de interação mais pessoal com os alunos, os aproximando deles, enquanto outros professores estabelecem um estilo de interação mais pautado na relação estritamente profissional, os afastando dos alunos. Entretanto, é importante salientar que nenhum deles tem toda sua atuação classificada em uma só categoria, ou seja, todos os professores observados tiveram em sua atuação certo número de ações que os aproximam e um certo número de ações que os afastam de seus alunos.

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

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

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

Uma última questão trata da má-distribuição dos polos de realização da prova no estado de Minas Gerais também é preocupante. O que nos leva a refletir sobre questões relacionadas à centralização, descentralização, coordenação e nacionalização de uma política pública como o ENEM. Quando se coloca o foco sobre cada estado do país, pode-se encontrar realidades muitíssimo diferentes em termos básicos como o número de municípios. Aqui contamos com uma realidade de 853 municípios dos quais só 180 são polos de aplicação do exame nacional. Nas regiões do Alto e Baixo Jequitinhonha há perto de 80% dos estudantes fora dos municípios de aplicação.

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

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, A. Métodos Qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, A.; GHEZZI, D. R.; OLIVEIRA, M. C. V. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo/Cebrap, 2016. p. 8-23.
- ANDRIOLA, W. B. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). **Revista Ensaio**, 19, 2011. 107-126.
- BRAGA, F. M.; SOARES NETO, J. J.; PLANK, N. Lições de um estudo de caso de implementação de políticas educacionais - o desafio de reformar o ensino médio. In: XIMENES, D. D. A. **Implementação de Políticas Públicas - Questões Sistêmicas, Federativas e Intersetoriais**. 1. ed. Brasília: Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v. 1, 2017. p. 173-206.
- BRASIL. **Nota Técnica Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. 2015.
- BRASIL. **Relatório pedagógico: Enem 2011-2012**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. 2015.
- BRASIL. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento da Metas do Plano Nacional de Educação**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. 2018.
- BRASIL. Histórico ENEM. **Portal do INEP**, 10 junho 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/enem/historico>>.
- BRASIL. A Democratização e Expansão da Educação Superior no País 2003-2014, Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 23 maio 2019.
- CARITA, A. O conflito na sala de aula: representações mobilizadas por professores. **Análise Psicológica**, 1999. 79-95.
- CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R. R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 227-246.
- ELMORE, R. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S., et al. **La implementación de las políticas**. [S.l.]: Miguel Angel Porrúa, 1996.
- FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 123-152.
- LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. Impresso, p. 105-114, 2013.
- LOTTA, G. Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. **Anais do 3º Encontro Nacional de Administração Pública e Governo**, Salvador, 2008.
- LOTTA, G. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família**. São paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH, Tese de Doutorado, 2010.
- LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. D. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, v. 1, 2012. p. 20-49.
- LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 19, 2014. 186-206.
- LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 83, p. 21-41, 2017.

- MELO, M. A.; SILVA, P. L. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa NEPP**, Campinas, 2000.
- MEYERS, M.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Administração Pública - Coletânea**. Brasília: UNESP/ENAP, 2010.
- OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, 2018. p. 207-226.
- PIRES, R. R. Burocracia, Discricionariedade e Democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **33º Encontro Anual da Anpocs - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação e Ciências Sociais**, Caxambu, 2009.
- PIRES, R.; LOTTA, G.; DUTRA, R. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, 2018. p. 247-268.
- QEDU. Resultado do Enem por escola em Registro. **QEDU**. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/cidade/2061-registro/enem>>. Acesso em: 17 maio 2019.
- RUA, M. D. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. D. G.; CARVALHO, M. **O Estudo da Política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro de Educação Básica - 2018 Pnad Contínua**. Todos Pela Educação. São Paulo. 2018.
- TORRES, H. G. et al. A interação entre espaço, regras institucionais e escolhas individuais no resultado de uma política pública. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 125-158, 2010.
- WINTER, S. Perspectivas de Implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Administração Pública - Coletânea**. São Paulo: ENAP/UNESP, 2010. p. 209-228.