

A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO DE ESCALÃO NA CONSECUÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO POLÍTICA DE EXPANSÃO DO IFRN

Andreza dos Santos Sousa

RESUMO

Guiado pelos estudos de implementação das políticas públicas, esta pesquisa parte dos estudos de Cavalcante, Lotta (2015), Lipsky (1980) dentre outros autores, acerca do perfil e atuação dos burocratas de médio de escalão (BME) para realizar uma análise de políticas públicas voltada a implementação da expansão do IFRN. A metodologia adotada é suportada pela abordagem qualitativa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas junto aos servidores públicos que atuaram no processo de implementação da expansão. Os dados foram tratados por meio da análise lexical para fins de análise de conteúdo (Bardin, 2016). Como resultados foi possível delinear o perfil dos BME's da expansão, o exercício da discricionariedade durante o processo de implementação e por fim o poder de produção da institucionalização deste Instituto.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia de médio escalão, Política Pública, IFRN.

THE MID-LEVEL BUREAUCRATS' PERFORMANCE: IN ACHIEVING IFRN EXPANSION POLICY IMPLEMENTATION

ABSTRACT

Guided by public policy implementation studies, this research builds on studies by Cavalcante, Lotta (2015), Lipsky (1980) and other authors on the profile and performance of mid-level bureaucrats (MLB) to conduct a policy analysis the implementation of the IFRN expansion. The adopted methodology is supported by the qualitative approach, semi-structured interviews were conducted with the civil servants who acted in the process of implementation of the expansion. Data were processed through lexical analysis for content analysis purposes (Bardin, 2016). As a result it was possible to delineate the profile of the BME's of expansion, the exercise of discretion during the process of implementation and finally the production power of the institutionalization of this Institute.

KEYWORDS: Mid-level bureaucrats, Public policy, IFRN.

1 INTRODUÇÃO

Os estudos de implementação estão continuamente na pauta da agenda de pesquisas do campo das políticas públicas, dada sua complexidade e caráter multifacetado que, apesar do aumento do número de pesquisas sob o prisma do processo de implementação, ainda é uma área em consolidação.

Partimos do argumento central de que a implementação das políticas públicas é um processo dinâmico, interativo, complexo que, em alguns casos, tem sua delimitação quanto a seu início ou término, sobrepostos com outras etapas do ciclo das políticas públicas. Na verdade, é um processo desempenhado por pessoas (agentes, atores, burocratas) que atuam e inferem na política em questão.

De acordo com Lotta (2010, p. 15) “para analisar a implementação, devemos considerar como os burócratas constroem suas ações e como os diversos atores envolvidos impactam isso”, sendo prudente levar em consideração que essas pessoas são detentoras de interesses, valores, crenças, motivações, saberes individuais e que o exercício de seus cargos possibilita a discricionariedade que conduzem suas tomadas de decisões, o “seu fazer” durante o processo de implementação de uma política pública.

Este artigo tem como objetivo identificar quem são e o que fazem os burocratas de médio escalão envolvidos na implementação da política de expansão do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia no estado do Rio Grande do Norte (IFRN); buscando assim colaborar com a consolidação conceitual acerca desse nível de burocracia.

Diversos pesquisadores nacionais e internacionais têm se dedicado a estudar a burocracia de médio escalão, tendo como referência os diversos estudos a partir do âmbito da burocracia de alto escalão e da burocracia do nível de rua (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Dessa forma, o campo de pesquisa em políticas educacionais é muito amplo, e ao mesmo tempo, fracionado, dadas suas rupturas e continuidades em sua trajetória, se compararmos com outras áreas. Do ponto de vista das políticas públicas, notamos uma concentração de pesquisas na formação da agenda e na elaboração de políticas públicas. Com base nessa percepção, poucos trabalhos foram identificados no estágio de implementação de políticas públicas. Conforme ressalta Lotta (2010, p. 14)

em relação à literatura sobre o estágio de implementação, especialmente sobre os burocratas de implementação, encontramos uma quantidade limitada de trabalho sobre o assunto, a partir do trabalho mais importante e memorável de Lipsky na burocracia de nível de rua (1980).

Em vista disso, guiados pelos estudos de implementação das políticas públicas (FARIA, 2012; SILVA & MELO, 2000; SOUZA 2006), este artigo tem como referência estudos da análise de política pública (CARVALHO, BARBOSA; SOARES, 2010; SECCHI, 2016); e por um conjunto de atores relevantes da burocracia do nível de rua e de médio escalão - BME (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010; CAVALCANTE; LOTTA 2015; LOTTA, PIRES; OLIVEIRA, 2015) dentre outros autores, respectivamente, os quais convergem para a temática das políticas públicas. Com a finalidade de contribuir para o esclarecimento da atuação da burocracia de médio escalão atuante no processo de implementação da expansão do IFRN no estado do Rio Grande do Norte e conseqüentemente contribuir com a discussão sobre esta importante área das políticas públicas.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Implementação de políticas públicas

A disseminação da literatura nacional e internacional acerca das políticas públicas, tem incentivado diversas pesquisas, sobretudo no campo da educação básica e profissional, estas pesquisas geram múltiplos olhares para o Estado em ação. As políticas públicas são discutidas, elaboradas e implementadas visando satisfazer ou, ao menos, assemelhar satisfazer as demandas da sociedade e se concretizam em vários setores; dentre estes, o de infraestrutura, segurança, educação, meio ambiente, políticas fiscais e etc.

Segundo Souza (2006) como área de conhecimento as políticas públicas surgem nos Estados Unidos, em meados dos anos de 1930, por meio da academia, com ênfase sobre a ação dos governos, mas sem se envolver com o papel do Estado. Na Europa, os estudos acerca das políticas públicas derivam do papel do Estado e do governo. Isso pode estar relacionado ao campo de atividade governamental, uma situação social desejada, uma proposta de ação específica, como a política de ações afirmativas, uma norma quanto ao tratamento de determinado problema ou mesmo um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação. Seus principais fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, os quais introduziram as expressões e os conceitos de análise de política pública, como a racionalidade limitada aos administradores públicos, a necessidade de inserir outros elementos, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e grupos de interesses, e por fim, a definição de política pública como um sistema.

Nesse sentido, Souza (2006, p. 24) descreve duas definições de políticas públicas mais conhecidas, sendo estas, para Dye (1984) a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” e a definição de Laswell, qual seja, decisões e

análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê? por quê? e que diferença faz? considera a mais conhecida.

Na perspectiva de compreender o Estado em ação, Boneti (2007) esclarece que o Estado se torna um agente que repassa à sociedade civil as decisões saídas do âmbito da correlação de forças travadas entre os agentes do poder. Assim, o autor conceitua políticas públicas, da seguinte forma:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2007, p. 74).

Dessa forma, é necessário levar em consideração alguns pontos, como o contexto do problema público a ser solucionado, os interesses dos atores envolvidos e como estes interagem para a concretização da política pública. Tendo em vista que a “construção das políticas públicas não é um processo abstrato. Ela é, ao contrário, indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes, de seus modos de mobilização (MULLER; SUREL, p. 77)”. Assim, a política pública, na perspectiva de Deubel (2002, p. 27), existe quando “instituições estatais assumem no todo ou em parte o trabalho de atingir objetivos estimados como desejáveis ou indispensáveis, por meio de um processo destinado a modificar um estado de coisas percebido como problemático”. Percebida como interação, Arretche (2007, p. 49) afirma que “a implementação é uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental”.

Ampliando a compreensão acerca do processo de implementação, Rocha (2002, p. 3), afirma “a implementação transforma as políticas e influencia o seu desenho.” O Autor assegura ainda que “durante a implementação as decisões continuam sendo tomadas e, conseqüentemente, o desenho da política segue em contínua transformação.” Logo, seus processos também são considerados políticos.

Para muchos, la implementación de las decisiones públicas es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de simple ejecución. Por el contrario, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable (DEUBEL, 2002, p. 107).

Tendo como referência esse entendimento que o processo de implementação é um problema puramente administrativo, observamos que “é nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública (SECCHI, 2015, p. 55).” Por ser uma

fase que se efetiva após a tomada de decisão e precede os primeiros esforços avaliativos. Assim, o processo de implementação é, por si só, um processo de diversos estágios, que visam consolidar decisões básicas, emitidas por um conjunto de instrumentos legais. Idealmente, essas decisões identificam os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e o arranjo institucional de execução.

Nesse sentido, os atores implementadores compõem um diversificado conjunto de atores que integram a burocracia de alto, médio escalão, assim como a burocracia de rua. A burocracia do médio escalão, em sua maior parte, encontra-se afastados do cume da pirâmide política e, por essa razão, esses atores, anteriormente, não haviam despertado interesse em conhece-los, dada a forte concentração de pesquisas no âmbito da tomada de decisões e formulação das políticas públicas que compreende assim, a burocracia de alto escalão.

2.2 Burocracia de médio escalão

Nas últimas décadas o papel desempenhado pelas burocracias tem contribuído para a compreensão da ação do Estado, esta é uma abordagem relativamente recente que tem despertado o interesse de pesquisadores, sobretudo, sobre a atuação das burocracias no desenvolvimento do processo de implementação das políticas públicas.

O modelo burocrático é conferido ao Max Weber (1864-1920) – sociólogo alemão – que se dedicou a estudar a burocracia como uma forma de organização humana fundamentada na racionalidade, para a garantia da máxima eficiência no alcance dos objetivos da organização. Assim, por meio desse modelo, Weber identificou que o exercício da autoridade racional-legal, dentro das organizações, é uma fonte de poder, de modo que esse poder decorre das instituições formais, por meio de suas normas e não dos aspectos carismáticos ou das tradições.

Dentre outras características, destacam-se neste modelo o caráter legal das normas, a hierarquia de autoridade, o caráter formal das comunicações, a impessoalidade nos relacionamentos, a formalidade no cumprimento das tarefas e o profissionalismo dos trabalhadores. É a partir do século XX que esse modelo se estende as administrações públicas. A literatura sobre a burocracia pública apresenta três níveis hierárquicos, sendo estes: a burocracia de alto escalão, a médio escalão e a de nível de rua. O quadro a seguir proporciona uma representação ilustrativa para compreensão desses níveis hierárquicos:

QUADRO 01: Representação dos níveis hierárquicos

	Níveis Organizacionais <i>(Organizações Privadas)</i>	Níveis Burocráticos <i>(Organizações Públicas)</i>	Caracterização das Burocracias

topo  base	Institucional	Alto Escalão	Composto por políticos, ministros e seus assessores diretos. Esses cargos possuem maior influência política do que técnica.
	Intermediário	Médio Escalão	Cargos que possuem tanto participação de política quando técnica, havendo equilíbrio entre estas duas partes.
	Operacional	Nível de Rua	Cargos que exigem mais conhecimento técnico do que influência política.

FONTE: adaptado de Chiavenato (2007); Cavalcante, Lotta (2015).

Como podemos notar, destacamos o papel dos atores que atuam nas instituições implementadoras, ou melhor, das burocracias públicas, especificamente a burocracia de médio escalão que tem sido preterida aos demais níveis da burocracia. A burocracia de médio escalão tem sido menos estudada na literatura, especialmente, a nacional e, portanto, ainda é pouco claro como ela atua e intervém nas políticas públicas (HOWLETT, 2011; PIRES, 2011; OLIVEIRA; ABRUCIO 2011) apud (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

3 METODOLOGIA

A metodologia adotada na pesquisa foi um estudo de caso, suportada pela abordagem qualitativa. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas fundamentadas na perspectiva de traçar o perfil dos burocratas, o conhecimento cognitivo das políticas públicas de expansão, o exercício do poder discricionário e os desafios enfrentados pelos servidores públicos responsáveis pela implementação da política de expansão em sua respectiva instituição, sendo extraído para este artigo os resultados apresentados pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte. As entrevistas foram transcritas e para a realização da análise de conteúdo (BARDIN, 2016) foi utilizado o *software* IRAMUTEQ para auxiliar a análise lexical.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

De acordo com Secchi (2015) “a fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública”. O arco temporal desta pesquisa compreendeu o período de 2004 a 2014. Para este período, quais os resultados concretos da política de expansão das IFES no RN?

O processo de implementação da expansão do Instituto Federal no RN ocorreu concomitantemente com a expansão universitária. O governo federal buscava um modelo viável, no entanto, existia um entrave normativo, o Decreto nº 2.208/1997 que impedia essa expansão. Este decreto teve diversas motivações, dentre estas a responsabilidade do

ensino médio ter sido atribuída aos governos estaduais, no entanto a Instituição vivenciou diversos conflitos internos e externos; como greves de seus servidores, dificuldades de custeio das atividades chegando ao a quase paralisação de suas atividades. Contudo, o Decreto nº 5.154/2004 revoga o Decreto nº 2.208/1997 o que viabiliza sua expansão, bem como sua posterior transformação em Instituto Federal, mais um registro de resistência dessa Instituição Centenária. O quadro a seguir sintetiza o desenvolvimento da Instituição.

Quadro 02 – Organização da Escola de Aprendizes e Artífices a expansão do Instituto Federal

ANO	EVENTO
1909	Publicação do decreto nº 7.566 em 23 de setembro, que cria as 19 “Escolas de Aprendizes Artífices” para alunos do sexo masculino, subordinadas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio
1937	A Lei nº 378, que transforma as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Industriais, destinados ao ensino profissional, de todos os ramos e graus.
1942	O Decreto nº 4.127, de 25 de fevereiro, transforma os Liceus Industriais em Escolas Industriais e Técnicas, passando a oferecer a formação profissional em nível equivalente ao do secundário.
1975	A ETFRN admite estudantes do sexo feminino nos cursos regulares ofertados.
1994	A Lei nº 8.948, de 8 de dezembro: 1) institui o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando, gradativamente, as ETFs e as EAFs em CEFETs; 2) A expansão da oferta da educação profissional somente ocorrerá em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.
	Na contramão da Lei nº 8.948/94, o CEFET/RN expande sua 2ª unidade de ensino - Inauguração da UNED Mossoró (CEFET Mossoró) no estado do Rio Grande do Norte.
2004	O Decreto nº 5.154 permite a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio. E revoga o Decreto nº 2.208/1997.
	Decreto nº 5.224 de 1º de outubro, dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências.
2005	Institui-se, pela Lei nº 11.195, que a expansão da oferta da educação profissional preferencialmente ocorrerá em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais; Lançada a primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal, com a construção de 60 novas unidades de ensino pelo Governo Federal. O CEFET Paraná passa a ser Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
2006	Expansão Fase 1 - O Rio Grande do Norte passa a sediar mais 3 novos CEFET's, nos municípios de Natal-Zona Norte; Ipangaçu e Currais Novos.
2007	Lançada a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal. Até 2010 serão 354 unidades. O Decreto nº 6.302 institui o Programa Brasil Profissionalizado. É lançado o Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos.
2007	Decreto nº 6.095, de 29 de abril de 2007, que estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.
2008	Articulação para criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.
2008 a 2012	Expansão Fase 2 - O Rio Grande do Norte passa a sediar mais 11 novos campus do IFRN, nos municípios de João Câmara, Macau, Apodi, Pau dos Ferros, Caicó, Santa Cruz, Nova Cruz,

		Parnamirim, Natal-EAD; Natal-Cidade Alta e São Gonçalo do Amarante.
2009		Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.
2013	a	Expansão Fase 3 - O Rio Grande do Norte passa a sediar mais 3 novos Campus do IFRN, nos municípios de Ceará-Mirim, Canguaretama e São Paulo do Potengi.
2014	a	Expansão (ainda) Fase 3 - O Rio Grande do Norte passa a sediar mais 2 novos Campus avançados do IFRN, nos municípios de Lajes e Parelhas.
2015		
2018		Expansão (em articulação) - O Rio Grande do Norte passará a sediar mais 1 novo Campus avançado do IFRN, no município de Jucutuuru.

Fonte: Adaptado de <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/linha.pdf>

Os principais resultados concretos da implementação da expansão dos Institutos Federais compreendem a construção de 16 *campus* no período de 2004 a 2014, perfazendo o total de 21 *campus*, incluindo o *campus* EaD, sediados no estado do Rio Grande do Norte. Desses, são destinadas 50% de suas vagas à educação técnica de nível médio (profissional), os quais foram construídos em 3 fases a saber: Expansão fase 1 – início das matrículas em 2006; Expansão fase 2 – início das matrículas entre 2010 e 2012 e Expansão fase 3 – início das matrículas em 2014, foram aplicados aproximadamente de R\$ 180 milhões na construção desses *campi*, estes constituem a Rede Federal de Educação de Educação, Ciência e Tecnologia SETEC/MEC em conjunto com as Escolas Técnicas vinculadas - a Escola Agrícola de Jundiá, a Escola de Saúde e a Escola de Música da UFRN.

Os resultados da Rede no estado do Rio Grande do Norte em 2017 são: 23 unidades em funcionamento, totalizam a oferta de 530 cursos, desses 317 são cursos técnicos - o IFRN oferta 282 cursos e as Escolas Técnicas vinculadas da UFRN ofertam 35. O Instituto Federal atingiu a marca de 5.798 vagas, com 27.826 matrículas em cursos técnicos, 5.882 foram matrículas de ingressantes, 4.997 matrículas de concluintes, sendo demandadas por 33.050 candidatos. Os Institutos Federais são responsáveis por 89,02% e as Escolas Técnicas Vinculadas por 10,98% da oferta da Rede (Plataforma Nilo Peçanha¹).

Também como resultado concreto desse processo de implementação da expansão do Instituto Federal, a burocracia de médio escalão que atuou *in loco* afirma que “*eu tenho o maior respeito por tudo que nós fazemos. Tenho vinte e dois anos nessa Instituição e acho que tudo que a gente, que a gente pretende fazer, que a gente se coloca à disposição pra fazer, a gente procura fazer bem, mas nunca achei que fosse, exatamente que fizesse parte da nossa função ofertar ensino superior, especialmente licenciaturas.* (Entrevistado_G).” Para além, dos números a dedicação se notabiliza, o sentimento de pertencimento institucional e de realização profissional sobressaem a fala do burocrata, que transmite uma percepção de excelência ao seu fazer cotidiano e ao fazer institucional.

Durante as entrevistas com os BME’s, observamos que “não se trata de incentivo significativo, dado o grande aumento da responsabilidade para o exercício que a função

¹ Recuperado de <http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/2019.html>

traz (SILVA, 2015, p. 230).” Mas, de uma realização e satisfação com o exercício de suas funções, conforme a seguir:

QUADRO 04: Representação das entrevistas

ENTREVISTADOS	MOTIVAÇÕES / SATISFAÇÕES / SENTIDOS
Entrevistado_A	<i>“me escolheram [...] Mas, não se faz uma obra sozinho. Então, você tem que contar com muita gente e muita gente participou e participa até hoje.”</i>
Entrevistado_B	<i>“Eu sou do interior, eu moro na capital há bastante tempo, há 50 anos, mas eu vim morar na capital eu tinha 12 anos. [...] e eu acho que a educação é que transforma, a gente tem clareza disso lá, e a gente poxa, tem que dar oportunidades as pessoas.”</i>
Entrevistado_C	<i>“Existiam conflitos, mas eu fui a favor da expansão, com certeza. Era a interiorização do ensino e isso é de muito valor. Os conflitos foram necessários. Eu acreditava na mudança do povo, do país, através da educação. Era uma oportunidade.”</i>
Entrevistado_D	<i>“desafio pessoal, profissional e Institucional”</i>
Entrevistado_E	<i>“além de implantar um campus do IF, também foi voltar para casa”</i>

FONTE: Dados da Pesquisa (2017)

Empreender a implementação da expansão dos recentes Institutos Federais, exigiu dos burócratas de médio escalão não apenas negociar junto ao Ministério da Educação e as bancadas parlamentares, mas também com sua comunidade interna, pois a nova institucionalidade implicava em ofertas diversificadas que incluía a educação básica e a de nível superior incluído as diversas modalidades e níveis como cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu* se constituindo como uma Instituição hídrida.

Este foi um papel preponderante exercido pela burocracia de médio de escalão transformar as diretrizes políticas em ações, dentre estas, conseguir a adesão da comunidade interna para esta nova institucionalidade, assim como, de assumir os novos desafios, mesmo quando estes compreendiam que a função da instituição era com a educação profissional o que perfaz sua existencia ao longo de sua trajetória.

Assim, para auxiliar na caracterização dessa burocracia de médio escalão no IFRN foi utilizado também as variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública elaborada por Oliveira & Abrucio (2011), como resultado obtivemos confirmamos que a burocracia de médio escalão atuante nesta política de expansão possuem as seguintes características definidas pelos autores, apresentadas a seguir:

QUADRO 03 – Características da BME’s na Política de Expansão do ES.

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO	Na Política de Expansão do IFRN
Definem diretrizes gerais do equipamento público	Não – esta é uma decisão colegiada, emanada por meio de seus Conselhos.
Coordena dos diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim , no entanto, a coordenação de equipamentos e programas é delegada a outros servidores.
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim – as diretrizes são propostas, mas a decisão é colegiada por meio de seus Conselhos.
Indicado – em vez de concursado ¹ – para o cargo	São concursados – que assumem momentaneamente outras

	funções e nomeações, por meio de meritocracia ou eleição dentro de sua comunidade (professores, técnicos e discentes).
Lida diretamente com recursos públicos	Sim – Lida com assinatura de contratos e convênios, bem como, cargas patrimoniais.
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Sim – todos os entrevistados servem a apenas a suas instituições.
Encontra-se em contato direto com o público-alvo	Em partes , depende da sua agenda de compromissos. No geral, estão mais voltados para as atividades Político-Institucional e/ou Político-Técnico.
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática.	Sim . Quando necessário negociar pautas da formulação, assim como negocia com a burocracia de nível de rua.
Atuam com discricionariedade	Sim – no âmbito da gestão pública.

FONTE: Adaptado de Oliveira & Abrucio (2011)

Como podemos observar no quadro, o perfil da burocracia de médio escalão evidenciada pela pesquisa nos mostra que são servidores públicos (concurados) que ocupavam Cargos de Direção (CD) ou foram convidados a ocupar durante o processo de implementação. Neste 100% desta burocracia afirmaram que gerenciaram equipes.

A formação predominante é a de nível superior sendo composta por predominantemente por doutores, mestres e especialistas, cabe ressaltar que todos tiveram experiências em educação anterior ao trabalho no Instituto Federal, esta burocracia integra um perfil com experiência organizacional acumulada em tempo de serviço prestado acima de 20 anos e de atuação em cargos de gestão, sendo predominantemente, composta por duas carreiras: as carreiras de Técnicos-Administrativos e a carreira do magistério da educação profissional e superior (Docentes).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o processo de implementação da expansão do IFRN pode ter dado certo? Apesar dos momentos de rupturas e continuidades identificamos que a atuação dos burocratas de médio escalão foi primordial para a consecução desse raro momento para educação técnica e profissional. Os BME's são detentores de autonomia operacional, no entanto, têm pouca autonomia financeira para implementar ações estratégicas de sua Instituição. As principais articulações foram feitas com o MEC, as bancadas parlamentares, as prefeituras locais, o Patrimônio da União, as universidades Federais, e demais atores da sociedade civil, sendo também pioneira na promoção de audiências públicas para a instalação dos novos *campus*.

Dessa maneira, recaiu sobre os burocratas de médio escalão o papel multifacetado de cidadão, administrador público, professor, técnico conhecedor e até mesmo desbravador da prática burocrática, articulador, mobilizador, político e do compromisso social de servir a sociedade mediante a complexidade dos contextos e dos arranjos políticos, organizacionais e comunitários. Lotta (2012, p. 29) *apud* (MEIER E O'TOOLE 2006)

destaca que os burocratas precisam coordenar seus próprios valores com os diversos atores envolvidos na implementação, para conseguirem operar suas ações (sejam atores da sociedade, sejam do próprio Estado). Conforme a legislação vigente acerca da expansão, observamos que dentro do escopo da política de expansão dos Instituto Federais, esta foi executada conforme previsto pelos formuladores de políticas da política de expansão, pois a própria formulação da política permitiu que cada Instituto Federal, sob aprovação de seus conselhos e aval do Ministério da Educação tivessem suas instalações expandidas.

Por fim, como resultado desse processo de implementação, observamos que a burocracia de médio escalão do Instituto Federal apresentou um forte poder de produção da institucionalização perante: a sua comunidade interna, a sociedade, os atores políticos e a burocracia do MEC. Atualmente, as incertezas quanto a seu financiamento exige maior habilidade de negociação da BME's em defesa de seu funcionamento junto as bancadas parlamentares afinal a expansão poderá ser um fenômeno que não volte a ser experimentado por esta instituição, mas que requer concretude. Esta é nossa contribuição para o entendimento dessa burocracia tão importante, mas por vezes invisível, bem como, para a aprendizagem das políticas públicas (*policy learning*). Contudo, a implementação ainda é um processo em consolidação e desperta outros estudos acerca do desenvolvimento desta, nossa intenção é dar visibilidade a burocracia de médio escalão.

6 REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. (2006). **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. In E. Saravia & E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas Públicas* (Vol. 2, pp. 91-110). Brasília: ENAP.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. São Paulo: Edições70, 2016.
- BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.
- CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. Implementação de Política Pública: uma abordagem teórica e crítica. **X Coloquio Internacional Sobre Gestión Universitaria En América del Sur: Balance y perspectiva de la Educación Superior en el marco de los bicentenarios de America del Sur**, Mar del Plata, p.1-13, 10 dez. 2010.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabirela Spanguero. **Burocratas de médio escalão**: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Brasília: Enap, 2015. p. 1-308.
- Chiavenato, I. (2007). **Administração**: teoria, processo e prática. 4 ed. Rio de Janeiro:Elsevier.

DEUBEL, André Noel Roth. **Conceptos, Teorías y Heramientas para el Análisis de las Políticas Públicas.** In: _____. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

FARIAS, C.A.P (org). 2012. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2013). **Política pública: Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral** (F. G. Heidemann, Trad.). Rio de Janeiro: Elsevier

LIPSKY, Michael. **Street-Level bureaucracy: dilemas of the individual in public servisse.** Russell Sage Foundation, New York, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade.** In: Implementação de políticas públicas, teoria e prática FARIA, Carlos Aurélio Pimenta(Org.) Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, (2012). p. 406.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre atuação dos Burocratas do Nível de Rua no Programa Saúde da Família.** Tese. São Paulo: Usp, 2010. p. 1-295.

LOTTA, Gabirela Spanguero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabirela Spanguero (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: Enap, 2015. p. 1-308.

Muller, P. & Surel, Y. (2002). A Análise das Políticas Públicas (A. Bavaresco & A. R. Ferraro, Trad.). Pelotas: Educart. Recuperado de <http://www.abavaresco.com.br/images/stories/0203.pdf>

OLIVEIRA, V. E; ABRUCIO, F.Luiz. **Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito.** Este capítulo é uma versão revisada e reduzida do artigo Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação, apresentado no XXXV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em Caxambu, Minas Gerais, 2011. Disponível: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8605/1/Burocracia%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf> Acessado em: 28 jan. 2019

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos** (2a. ed.). São Paulo: Cenage Learning, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016. 238 p.

SILVA, P.L.B. & MELO, M.A.B. **O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos.** Campinas:



Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48. 2000.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.