



Artigo

Diego Petyk de Souza

Érica Fernanda de Paula

Paulo Sergio Ribeiro

Constantino Ribeiro de Oliveira Junior

Alfredo Cesar Antunes

Recebido: 23 Junho 2023

Aceito: 17 Setembro 2023

Publicado: 31 Dezembro 2023

Burocratas de Nível de Rua e Burocratas de Médio Escalão no Programa Novo Mais Educação e os Seus Papéis de Atuação no Esporte e Lazer

Resumo

Considerando a implementação do Programa Novo Mais Educação, objetivamos neste trabalho apresentar os agentes implementadores do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação. Para tanto, utilizamos da pesquisa documental e bibliográfica. Desse modo, observamos que os agentes implementadores do programa foram: coordenador, articuladores da escola, o mediador da aprendizagem e o facilitador. O que permite concluir que os coordenadores e articuladores da escola exerceram funções de burocratas de médio escalão, e, os facilitadores e mediadores foram burocratas de nível de rua.

Palavras-chave: Burocratas de Nível de Rua; Burocratas de Médio Escalão; Esporte; Políticas Públicas; Educação Integral

Street-Level Bureaucracy and Mid-Level Bureaucracy in “Programa Novo Mais Educação” and Their Roles in Sports and Leisure

Abstract

Considering the implementation of the “Programa Novo Mais Educação”, the objective of this study is to present the implementers of sports and leisure activities within in the “Programa Novo Mais Educação”. To achieve this, we conducted documentary and bibliographical research. Thus, we observed that the program's implementers included the coordinator, school articulators, the learning mediator, and the facilitator. This allows us to conclude that the coordinators and school articulators performed functions akin to mid-level bureaucracy, while the facilitators and mediators functioned as street-level bureaucracy.

Keywords: Street-level Bureaucracy; Mid-level Bureaucracy; sport; Public Policy; Integral Education

Introdução

O subcampo científico/acadêmico das políticas públicas de esporte e lazer teve início na década de 1980 e continua a se desenvolver (Menicucci, 2008; Mezzadri; Silva, 2014; Starepravo, 2011). As pesquisas produzidas por esse subcampo têm se diversificado e estabelecido diálogos com áreas como administração, ciência política, sociologia, educação, assistência social e saúde (Amaral; Pereira, 2009; Amaral; Ribeiro; Silva, 2014).

No entanto, nos últimos anos, apesar do aumento na produção do conhecimento, muitos estudos focam em relatos de experiências, com pouca conexão com teorias sólidas (Starepravo, 2011). Identificamos a necessidade de aprofundar nosso diálogo com a literatura de políticas públicas, especialmente sob a perspectiva teórica dos estudos sobre o processo de implementação. Neste contexto de desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer, é fundamental compreender o papel dos agentes implementadores.

Durante a implementação, os agentes implementadores colocam em prática as diretrizes previamente desenvolvidas para resolver um problema público de uma política pública (Frey, 2000; Souza, 2006; Faria, 2012; Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Secchi, 2014, 2016). Portanto, na fase de implementação, os agentes implementadores transformam as regras e rotinas em ações diárias (O'Toole Jr, 1995; 2000; 2003).

A implementação é um processo complexo que envolve diversos elementos, como pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos (Fernandez; Guimarães, 2020). Portanto, é central ressaltar que leis e decisões políticas nem sempre são efetivadas conforme foram concebidas (Pressman; Wildavsky, 1973). A implementação das políticas públicas redefine sua natureza, uma vez que os procedimentos e interações diárias têm impacto direto na produção e nos resultados (Hill; Hupe, 2014). Para compreender como essas políticas são implementadas no contexto brasileiro, é essencial explorar as categorias dos agentes implementadores.

Os agentes implementadores de políticas públicas podem ser categorizados em duas formas distintas. O termo burocratas de nível de rua, criado por Lipsky (2019), parece mais adequado ao se referir aos profissionais que interagem diretamente com os usuários de uma política pública (Bonelli et al., 2019; Lotta, 2010; Oliveira, 2012; Tummers; Bekkers, 2014). Por outro lado, o termo burocratas de médio escalão é usado para descrever agentes implementadores que desempenham funções de gerenciamento e coordenação (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018; Lotta; Pires; Oliveira, 2014).

No contexto brasileiro, as categorias de burocratas de nível de rua e de médio escalão ganham destaque na década de 2010. Durante esse período, diversas áreas foram investigadas: Administração Pública (Oliveira; Fontes Filho, 2017; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018; Hoyler; Campos, 2019), Assistência Social (Lotta; Pereira; Bichir, 2018; Sátyro; Cunha, 2019), Educação (Costa Filho; Costa; Costa, 2017; Costa Filho; Costa; Costa, 2018; Mota, 2018; Camargo; Carvalho, 2019), Saúde (Leal; Figueiredo; Silva, 2012; Lotta, 2014; Mendes; Aguiar, 2017; Lima; D'Ascenzi, 2017; Lotta, 2018) e Segurança Pública (Oliveira, 2012; Martins; Dias, 2018). Além disso, na área

da educação física, estudos começaram a surgir na década de 2020, exemplificados por Pontes (2021) e Sousa (2022). À medida que examinamos o estado atual das pesquisas sobre os agentes implementadores, fica evidente que há uma carência de aplicação dessas categorias nas investigações de políticas públicas de esporte e lazer.

Embora essas categorias tenham sido investigadas em várias áreas do conhecimento, a sua aplicação específica às políticas públicas de esporte e lazer ainda é incipiente. Essa carência de estudos representa uma lacuna significativa e promissora para a pesquisa no subcampo das políticas públicas de esporte e lazer. Portanto, este estudo busca preencher essa lacuna ao investigar de forma abrangente e específica os burocratas de nível de rua e de médio escalão no contexto das políticas públicas de esporte e lazer.

Neste sentido, o objetivo deste estudo é apresentar os agentes implementadores (burocratas de nível de rua e os burocratas de médio escalão) do Esporte e Lazer no Programa Novo Mais Educação. Como procedimentos metodológicos, recorremos à pesquisa documental e bibliográfica, utilizando documentos oficiais do programa e da literatura sobre os agentes implementadores.

Este artigo segue uma estrutura organizada em três seções, cada uma delas focadas em aspectos da implementação de políticas públicas e os seus agentes. Na primeira seção, intitulada 'A implementação de políticas públicas e os seus agentes implementadores', exploraremos a teoria dos burocratas de nível de rua e de médio escalão, fornecendo uma base conceitual para a compreensão desses agentes. Na segunda seção, 'O programa Novo Mais Educação: contextualização e seus implementadores', mergulharemos na estrutura do programa, identificando os principais atores responsáveis pela sua implementação. Por fim, na terceira seção, 'Atuando no cotidiano do Programa Novo Mais Educação', examinaremos os fatores que influenciam o contexto de implementação desse programa.

Acreditamos que a adoção da teoria dos burocratas de nível de rua e burocratas de médio escalão no subcampo das políticas públicas de esporte e lazer pode beneficiar os analistas de políticas públicas e governos. Essa aceitação permite identificar os agentes responsáveis pela implementação dessas políticas. Como resultado, teremos informações concretas para orientar o desenvolvimento de novas ou reformulação das políticas públicas de esporte e lazer existentes. Essas informações serão fundamentadas na perspectiva daqueles que realizam a implementação, ou seja, aqueles que estão envolvidos no dia a dia da prestação de serviços esportivos.

A Implementação de Políticas Públicas e os seus Agentes Implementadores

A fase de implementação pode ser simplificadamente descrita como um período de execução e intervenção em um contexto específico. Nesse sentido, a análise desta fase oferece a oportunidade de identificar, por meio de esquemas analíticos mais rigorosos, os obstáculos e falhas que afetam a prestação de serviços públicos (Secchi, 2014). Além disso, possibilita a detecção de problemas anteriores à implementação, relacionados ao desenho da política pública.

Sabatier (1986) fez uma contribuição significativa para os estudos sobre a implementação de políticas públicas ao distinguir duas tendências analíticas: *top-down* e *bottom-up*. Essas tendências tornaram-se referências para entender as estratégias empregadas pelos *policymakers* (fazedores de políticas) na implementação de políticas públicas.

O modelo *top-down* (de cima para baixo) se caracteriza pela separação da tomada de decisão e o da implementação, o que resulta na divisão entre os *policymakers* e os agentes implementadores. Nesse modelo analítico, a ênfase recai sobre os documentos que formalizam os detalhes de uma política pública, com posterior verificação de falhas de implementação (Sousa, 2022). Assim, as políticas públicas são formuladas e determinadas pela esfera política, enquanto a implementação é considerada um esforço administrativo para encontrar maneiras de alcançar os objetivos estabelecidos (Secchi, 2014).

O modelo *bottom-up* (de baixo para cima) se caracteriza pela maior liberdade conferida aos agentes implementadores e às redes de atores para auto-organizar a implementação. Nessa abordagem reconhece que as políticas públicas são passíveis de adaptação por parte daqueles que as aplicam no contexto cotidiano, em resposta às necessidades locais. Portanto, nesse modelo, os gestores e implementadores têm maior margem de discricionariedade. Essa perspectiva é fundamentada em dados empíricos que demonstram como as políticas públicas têm sido efetivamente implementadas na prática (Secchi, 2014; Sousa, 2022).

No âmbito da abordagem *bottom-up*, o livro de Michael Lipsky, intitulado "*Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*," publicado em 1980 e traduzido para o português em 2019, trouxe destaque ao conceito de burocratas de nível de rua. Os Burocratas de nível de rua são servidores e terceirizados que são essenciais na Administração Pública, pois lidam diretamente com os usuários dos serviços e colocam em prática as políticas públicas (Lotta, 2010; 2019; Oliveira, 2012; Lotta; Pires; Oliveira, 2014; Tummers; Bekkers, 2014; Ferreira; Medeiros, 2016; Lima; D'ascenzi, 2017; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018; Bonelli et al., 2019; Fernandez; Guimarães, 2020).

O conceito de burocratas de nível de rua pode ser interpretado de duas maneiras distintas. A primeira abordagem equipara os burocratas de nível de rua aos serviços públicos com os quais os

cidadãos geralmente interagem, considerando todos os indivíduos alocados nesses serviços como burocratas de nível de rua. Essa é a interpretação mais comum do termo. A segunda abordagem define os burocratas de nível de rua como um tipo específico de função no setor público, sujeito a determinadas condições. Esses profissionais interagem com os cidadãos no exercício de suas atividades e possuem discricionariedade para tomar decisões; no entanto, eles também enfrentam limitações impostas pela estrutura de trabalho (Lipsky, 2019). Portanto, é essencial analisar as respostas não controladas dos burocratas de nível de rua em suas funções cotidianas. Isso nos permite compreender como essas respostas se alinham com as normas organizacionais e contribuem para a experiência efetiva dos cidadãos que interagem com os serviços públicos (Lipsky, 2019).

Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua destacam uma semelhança estrutural subjacente nos trabalhos de profissionais de diversas áreas, apesar da aparente diversidade e falta de relação direta entre suas funções específicas. Isso permite a comparação entre diferentes contextos de trabalho e a identificação de tendências comuns. As decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua e suas rotinas desempenham um papel fundamental na configuração das políticas públicas efetivamente implementadas. Além disso, as estratégias desenvolvidas por eles para lidar com a incerteza no ambiente de trabalho também são essenciais nesse processo (Lipsky, 2019).

Os burocratas de médio escalão são atores que ocupam papéis de gestão e direção intermediária. Eles são responsáveis por ligar os diferentes momentos das políticas, principalmente entre formulação e implementação. Normalmente, são os gerentes, diretores, coordenadores e supervisores que atuam em um contexto de implementação. A sua importância nas relações ao longo da implementação está em estabelecer conexões horizontais (com seus colegas de trabalho e outras organizações) e verticais (com subordinados e superiores hierárquicos) (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018; Lotta; Pires; Oliveira, 2014; Novato; Najberg; Lotta, 2020).

Os burocratas de médio escalão são fundamentais para o processo de implementação de políticas públicas devido às suas características de atuação. Eles desempenham um papel crucial na transmissão de informações em ambas as direções na cadeia regulatória, facilitando a comunicação entre o nível local e o universal. Além disso, desempenham um papel importante na tradução e adaptação das normas para garantir um entendimento adequado do papel de cada uma das organizações envolvidas no processo. Isso envolve práticas contínuas de tradução, readaptação e recategorização das normas para torná-las relevantes para o contexto local (Lotta; Pires; Oliveira, 2014).

Por fim, Lipsky (2019) enfatiza a necessidade de incorporar a dimensão "rua" na análise e formulação de políticas públicas. Ele argumenta que não devemos limitar nossa compreensão das

políticas públicas apenas às decisões tomadas nas legislaturas ou em ambientes de alto escalão. Embora essas arenas desempenhem um papel essencial, elas não oferecem uma visão completa do processo. Portanto, é fundamental que consideremos também os escritórios lotados e os encontros cotidianos dos trabalhadores de nível de rua, onde as políticas públicas são moldadas e implementadas. Além disso, destaca que o conflito relacionado às políticas públicas não se restringe apenas às disputas entre grupos de interesse, como geralmente se presume. Ele também se manifesta nas interações individuais entre os trabalhadores de nível de rua e os cidadãos que questionam ou participam do processo de prestação de serviços públicos.

Concordamos plenamente com a abordagem de Lotta et al. (2021) que destaca a centralidade de analisar os contextos de implementação por meio da ótica dos agentes implementadores. Essa abordagem nos permite uma compreensão mais profunda das dinâmicas de funcionamento dos governos e da sociedade em sua totalidade. Além disso, acreditamos que essas pesquisas têm o potencial de gerar insights valiosos que poderão contribuir para melhorias futuras no processo de planejamento e implementação de políticas públicas.

O Programa Novo Mais Educação: contextualização e seus implementadores

O Programa Mais Educação surgiu como uma estratégia essencial para o fortalecimento de políticas de educação integral no Brasil. Ele pode ser considerado um modelo que busca aprimorar a qualidade da educação pública por meio do aumento do tempo de permanência dos estudantes na escola e da diversificação das atividades em contraturno (Bernardo; Christovão, 2015; Leclerc; Moll, 2012; Penteado, 2014; Silva; Silva, 2013, 2014; Soares; Brandolin; Amaral, 2017; Sousa et al., 2019; Sousa, 2022; Zucchetti & Moura, 2017).

Em 2016, após o impeachment de Dilma Rousseff, houve mudanças e cancelamentos em programas federais, incluindo na área da educação, durante a gestão de Michel Temer. Como parte desse contexto, o Programa Mais Educação passou por uma significativa reestruturação e foi renomeado como Programa Novo Mais Educação. O Ministério da Educação oficializou essa reformulação por meio da Portaria n.º 1.144, datada de 10 de outubro de 2016.

O Ministério da Educação apresentou dois pontos como justificativa para a reformulação do Programa Mais Educação. O primeiro relaciona-se ao fato de o Brasil não ter alcançado a meta estabelecida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para os Anos Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio. O segundo ponto refere-se ao desafio de cumprir as Metas 6 e 7 do Plano Nacional de Educação, que preveem a expansão da oferta de educação em tempo

integral e a melhoria da qualidade do fluxo escolar e do desempenho acadêmico nas escolas públicas (Brasil, 2016; Sousa et al., 2019; Sousa, 2022).

O Programa Novo Mais Educação foi organizado em dois componentes principais: o "núcleo obrigatório," conhecido como "acompanhamento pedagógico," que se concentrou na melhoria do desempenho dos alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, e o "núcleo optativo," chamado de "atividades complementares," que abrangeu as áreas de "artes e cultura" e "esporte e lazer" (Brasil, 2016).

O "núcleo optativo" do Programa Novo Mais Educação ofereceu atividades nas áreas de Arte e Cultura, que incluíam artesanato, iniciação musical/banda/canto coral, cineclube, dança, desenho, educação patrimonial, escultura/cerâmica, leitura, pintura e teatro/práticas circenses. Além disso, foram disponibilizadas atividades relacionadas a Esporte e Lazer, como atletismo, badminton, basquete, capoeira, futebol, futsal, ginástica rítmica, handebol, judô, luta olímpica, karatê, natação, taekwondo, tênis de campo, tênis de mesa, voleibol, vôlei de praia e xadrez (Brasil, 2016).

Os agentes encarregados de implementar o Programa Novo Mais Educação no ambiente escolar incluem os seguintes perfis: articuladores da escola, mediadores da aprendizagem e facilitadores. Além disso, existe a figura do "coordenador", que está vinculado ao sistema de ensino, seja em âmbito federal, estadual ou municipal (Brasil, 2016, 2017).

O coordenador desempenhou um papel fundamental na supervisão da implementação do programa e no acompanhamento de sua execução. Este profissional estava vinculado à secretaria de educação, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, e tinha a responsabilidade de elaborar relatórios das atividades para o sistema de monitoramento (Brasil, 2017).

O articulador desempenhou um papel crucial na coordenação, organização e supervisão da implementação do Programa Novo Mais Educação na escola. Para ocupar essa função, o indivíduo deveria ser indicado pela própria escola e atender aos seguintes requisitos: ser professor, coordenador pedagógico ou ocupar um cargo equivalente com uma carga horária mínima de 20 horas semanais, preferencialmente com lotação na escola (Brasil, 2016, 2017).

As formações continuadas para mediadores e facilitadores são de responsabilidade do articulador. Dessa forma, o articulador deveria reforçar os objetivos do programa, além de promover avaliações periódicas de mediadores e facilitadores. Além disso, o articulador foi responsável por promover o intercâmbio entre mediadores e professores de matemática e língua portuguesa, assim como facilitar o diálogo entre facilitadores e professores de educação física da escola (Brasil, 2016, 2017).

O mediador de aprendizagem era o responsável pela realização de atividades de acompanhamento pedagógico (língua portuguesa e matemática). O trabalho do mediador deveria ser articulado com o trabalho dos professores de língua portuguesa e matemática da escola. Assim, suas tarefas eram: propor atividades, jogos, problemas, sequências didáticas e projetos que objetivassem superar as dificuldades dos alunos (Brasil, 2016, 2017).

O facilitador era o responsável pela realização das atividades de livre escolha das escolas, o núcleo optativo, 'arte e cultura' e 'esporte e lazer'. Os facilitadores deveriam planejar e executar as atividades em sintonia com as necessidades e habilidades dos estudantes, considerando os objetivos do programa, principalmente contribuindo para a melhoria da aprendizagem de língua portuguesa e matemática (Brasil, 2016, 2017).

As atividades do 'núcleo optativo' foram sugeridas como elementos capazes de auxiliar no processo de leitura, escrita, interpretação de texto e ampliação da alfabetização e do letramento. Além disso, contribuem também para o desenvolvimento do cálculo, identificação de formas, resolução de problemas e, em última análise, para a melhoria da aprendizagem matemática (Brasil, 2017).

Mediadores e facilitadores poderiam ter, no máximo, dez turmas. As atividades por eles desenvolvidas foram consideradas de natureza voluntária, conforme estabelecido na Lei n.º 9.608/98. Nesse contexto, era obrigatória a celebração do 'Termo de Adesão e Compromisso do Voluntário' (Brasil, 2016, 2017).

Os indivíduos encarregados da execução das atividades foram recrutados como voluntários, tanto no Programa Mais Educação quanto no Programa Novo Mais Educação (Coelho, Rosa e Silva, 2018). No contexto do Programa Novo Mais Educação, era fornecido assistência financeira para alimentação e transporte aos voluntários. É relevante destacar que uma parte significativa desses voluntários, incluindo monitores e oficineiros, foi composta por estudantes universitários e membros da comunidade escolar (Corá, Zardo e Gandolfi, 2019).

Forell e Stigger (2017) ao estudarem o trabalho voluntário e as políticas públicas de esporte e lazer, especificamente o Programa Escola Aberta, destacaram que o trabalho voluntário acaba se tornando a condição de trabalho. Dessa forma, identificaram a concepção de 'novo voluntariado', com base nos estudos de Landim (2001), que são aqueles os indivíduos que estão relacionados às atividades oficiais do Estado. Assim, foi por meio do trabalho voluntário que muitas das políticas públicas foram implementadas e consolidadas no Brasil.

Portanto, o trabalho voluntário tem as suas fragilidades, porém, mesmo de forma precária, algumas comunidades passam a usufruir de espaços e possibilidades de atividades esportivas. Essa

situação pode ser entendida com ‘alargamento horizontal do Estado’, pois estaria alargado sob o ponto de vista sua horizontalidade, mas não teria profundidade e qualidade no serviço oferecido para a população, nas palavras de Forell e Stigger (2017, p. 30),

Já a noção de “alargamento horizontal do Estado” é constituída a partir da constatação de que esse programa, descrito como precário, tem a capacidade de oferecer acesso ao esporte a populações que nunca tiveram esse tipo de oportunidade. Isso tem relação com formulações de garantias de direitos sociais por meio do “não estatal”, mas ao mesmo tempo é controlado de forma indireta pelo Estado. Esse debate nos leva ao questionamento sobre a ‘quantidade/qualidade do atendimento’ versus ‘qualidade do gasto público’.

Compreendemos que no Programa Novo Mais Educação, os articuladores, mediadores e facilitadores são os sujeitos que construíram e implementaram as ações. Dessa maneira, eles representam o Estado e executam a supervisão das atividades oferecidas aos beneficiários do programa. No entanto, concordamos com Forell e Stigger (2017) ao reconhecer que a noção de “alargamento horizontal do Estado” também pode ser identificada no Programa Novo Mais Educação. O trabalho voluntário, mesmo que precário, foi a forma utilizada tanto no Programa Mais Educação quanto no Programa Novo Mais Educação para viabilizar a ampliação do tempo na escola de crianças e adolescentes no Brasil.

Em síntese, dentro do Programa Novo Mais Educação, os monitores e facilitadores podem ser considerados burocratas de nível de rua. No contexto de implementação nas escolas, eles foram responsáveis por executar as atividades vinculadas ao programa para crianças e adolescentes, contribuindo para ampliar o tempo de permanência desses estudantes. Por outro lado, os burocratas de médio escalão foram os coordenadores locais e os articuladores, uma vez que desempenharam atividades de supervisão e coordenação do programa em nível local.

Atuando no Cotidiano do Programa Novo Mais Educação

Os agentes implementadores são influenciados pelo contexto em que atuam. Tanto os burocratas de nível de rua quanto os burocratas de médio escalão, quando operam no mesmo cenário de implementação, influenciam-se mutuamente e são impactados por fatores institucionais, organizacionais e individuais. Isso, por sua vez, afeta a qualidade dos serviços prestados aos beneficiários das políticas públicas (Sousa, 2022).

Portanto, considerando a relevância desses agentes implementadores, a análise desses fatores de influência, conforme proposta por Sousa (2022) e ilustrada na Figura 1, fornece uma base

sólida para compreender e melhorar a implementação de políticas públicas. Ela nos permite avaliar como elementos institucionais, relacionais e individuais se combinam e influenciam a formação efetiva das políticas públicas entregues aos beneficiários. Esse entendimento aprofundado é fundamental para aprimorar a eficácia das políticas pública.

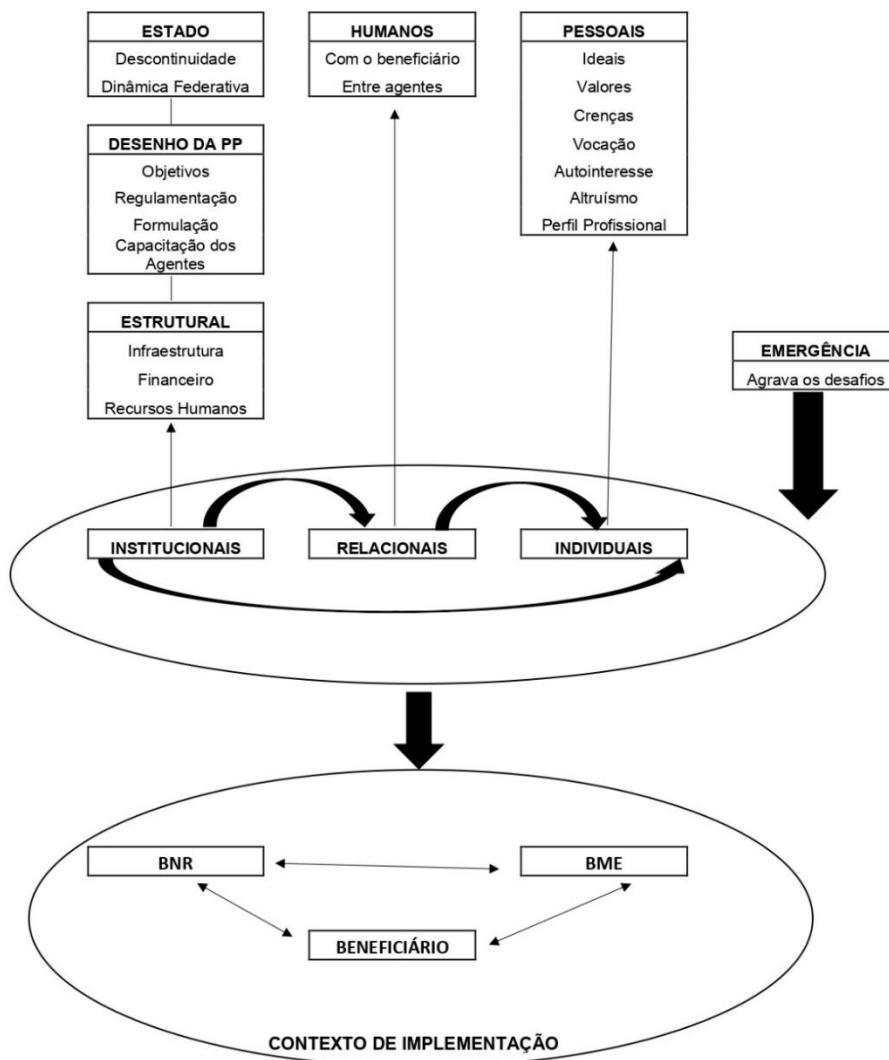


Figura 01. Os Fatores de influência na atuação dos agentes implementadores
Fonte: Sousa (2022)

Tanto os burocratas de nível de rua quanto os de médio escalão têm discricionariedade em suas funções, que é influenciada por três fatores principais: institucionais, individuais e relacionais.

Esses fatores desempenham um papel fundamental na implementação das políticas públicas, e em situações de emergência, como a pandemia de COVID-19, esses desafios podem ser agravados, tornando a implementação mais complexa (Sousa, 2022)

No que diz respeito aos fatores institucionais, destacamos elementos como o 'Estado', o 'desenho da política pública' e os fatores 'estruturais'. Nos fatores relacionais, é importante considerar o elemento 'humano', que engloba as interações entre os agentes envolvidos, bem como entre esses agentes e os beneficiários da política. Por fim, nos fatores 'individuais', incluímos elementos como 'ideais', 'valores', 'crenças', 'vocação', 'interesse pessoal', 'altruísmo' e 'perfil profissional' (Sousa, 2022). Esses fatores exercem influência sobre o comportamento e a atuação tanto dos burocratas de nível de rua quanto dos burocratas de médio escalão. Portanto, destacamos a importância de considerar esses fatores e seus elementos. Além disso, é fundamental compreender como esses fatores se combinam e impactam na formação efetiva da política pública entregue ao beneficiário.

O estudo conduzido por Sousa (2022) buscou identificar os fatores de influência na atuação dos agentes implementadores de esporte e lazer no âmbito do Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa, Paraná. Para isso, utilizou a teorização dos burocratas de nível de rua e burocratas de médio escalão, a fim de proporcionar uma compreensão mais aprofundada da implementação do programa (Sousa, 2022).

Nos discursos dos articuladores (burocratas de médio escalão), foi possível identificar a presença de fatores institucionais, como: a) aspectos estruturais (infraestrutura, recursos financeiros e recursos humanos); b) desenho da política pública (formulação e capacitação dos agentes). No âmbito dos fatores individuais, observamos os elementos: c) crenças; d) perfil profissional. Quanto aos fatores relacionais, destacamos as complexas interações: e) entre os próprios agentes (articulador x facilitador); f) entre os agentes e os beneficiários (Sousa, 2022).

Nos discursos dos facilitadores (burocratas de nível de rua) do Programa Novo Mais Educação, podemos reconhecer a centralidade dos fatores institucionais como elementos influenciadores de suas ações. Dessa forma, destacamos os seguintes elementos: a) Estado (considerando aspectos como descontinuidade e dinâmica federativa); b) desenho da política pública (abrangendo a formulação e a capacitação dos agentes); c) aspectos estruturais (incluindo infraestrutura e recursos humanos). Institucional (Sousa, 2022).

Compreendemos que essa centralidade dos fatores institucionais nos discursos dos facilitadores está ligada às características próprias da implementação, além do perfil do burocrata de nível de rua (facilitador). Sendo o perfil do facilitador um voluntário e, principalmente, sem

formação adequada e experiência para atuar com as atividades esportivas, ele acaba enfatizando questões como a falta de infraestrutura básica e materiais esportivos para a execução do seu trabalho. Dessa forma, diferentemente do articulador (burocrata de médio escalão) que tem o perfil com formação mínima e experiência para atuar, não é possível perceber os nuances individuais e relacionais ao longo do processo de implementação. Essencialmente, ao enfatizar os fatores institucionais, o facilitador revela, de maneira justificável, as deficiências na formulação e no planejamento do programa em nível federal e municipal (Sousa, 2022).

A compreensão das complexas dinâmicas que envolvem os agentes implementadores, suas influências e desafios, é essencial para aprimorar a qualidade e efetividade das políticas públicas. Portanto, o estudo conduzido por Sousa (2022) oferece insights valiosos para a melhoria da implementação do Programa Novo Mais Educação. Essa análise aprofundada dos agentes implementadores e seus contextos se revela fundamental para o contínuo aperfeiçoamento das políticas públicas no Brasil.

Considerações Finais

Os resultados desta pesquisa revelam que no Programa Novo Mais Educação, os coordenadores e articuladores desempenharam funções de burocratas de médio escalão, enquanto os facilitadores atuaram como burocratas de nível de rua. Essa diferenciação nos papéis dos agentes implementadores nos permite compreender como as políticas públicas são adaptadas e moldadas por eles no cotidiano. Desse modo, entender essas funções possibilitam aos governos reformular programas, aprimorando a prestação de serviços públicos. Além disso, destacamos a necessidade de uma interlocução entre a academia, formuladores de políticas e implementadores para políticas públicas mais eficientes. Por fim, esse estudo ofereceu uma abordagem inovadora para o subcampo científico/acadêmico das políticas públicas de esporte e lazer ao promover um diálogo com as teorias da implementação, especialmente em uma perspectiva *bottom-up* enfatizando os agentes implementadores e os elementos que influenciam na sua atuação. Serve também como ponto de partida para futuras pesquisas e diálogos interdisciplinares nos estudos de políticas públicas de esporte e lazer.

Referências

- Amaral, S. C. F. & Pereira, A. P. C. 2009. Reflexões sobre a produção em Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, 31 (1), 41-56.

Amaral, S. C. F., Ribeiro, O. C. F. & Silva, D. S. 2014. Produção científico-acadêmica em políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. *Motrivivência*, 26 (42), 27-40. doi: <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2014v26n42p27>.

Bernado, E. S. & Christovao, A. C. (2015). Tempo de Escola e Gestão Democrática: o Programa Mais Educação e o IDEB em busca da qualidade da educação. *Educação & Realidade*, 41 (4), 1113-1140. doi: <https://doi.org/10.1590/2175-623660597>.

Bonelli, F., Fernandes, A. S. A., Coêlho, D. B. & Palmeira, J. S. (2019). A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. *Cad. EBAPE.BR*, 17, 800-816. doi: <https://doi.org/10.1590/1679-395177561>.

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. 2016. *Programa Novo Mais Educação*. Brasília. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=53061-novo-mais-educacao-documento-orientador-pdf&category_slug=dezembro-2016-pdf&Itemid=30192.

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. 2017. *Programa Novo Mais Educação – Caderno de Orientações Pedagógicas – versão I*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=70831-pnme-caderno-de-orientacoes-pedagogicas-pdf&category_slug=agosto-2017-pdf&Itemid=30192.

Camargo, F. P. & Carvalho, C. P. 2019. O direito a educação de alunos com deficiência: a gestão da política de educação inclusiva em escolas municipais segundo os agentes implementadores. *Revista Brasileira de Educação Especial*, 25 (4), 617-634. doi: <https://doi.org/10.1590/s1413-65382519000400006>.

Cavalcante, P. L., Lotta, G. S. & Yamada, E. M. K. 2018. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. *Cad. EBAPE.BR*, 16 (1), 14-34. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395167309>.

Coelho, L. M. C. C., Rosa, A. V. N. & Silva, L. F. A. 2018. Plano nacional de educação, programa mais educação e novo programa mais educação: entre perspectivas e desafios. *Revista Cocar*, 12 (23), 510-533.

Corá, E. J., Zardo, C. & Gandolfi, T. 2019. Educação integral no Brasil: uma análise a partir dos programas mais educação e novo mais educação. *Revista Cocar*, 13, (27).

Costa Filho, J. V., Costa, J. V. & Costa, L. G. 2017. A prática docente e a evasão dos cursos PROEJA no IFMT – Campus Cuiabá: uma perspectiva dos burocratas de nível de rua. *Revista Prática Docente (RPD)*, 2 (1), 82-96. doi: <http://dx.doi.org/10.23926/rpd.v2i1.45J>.

Costa Filho, J. V., Costa, J. V. & Costa, L. G. 2018. Prática docente e burocracia de nível de rua: um diálogo interdisciplinar promissor. *Revista Prática Docente (RPD)*, 3 (1), 316-333. doi: <http://dx.doi.org/10.23926/RPD.2526-2149.2018.v3.n1.p316-333.id151>.

Faria, C. A. P. (Org.) 2012. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Ed. PUC Minas.

Fernandez, M. V. & Guimarães, N. C. 2020. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 32, 283-322. doi: <https://doi.org/10.1590/0103-335220203208>.

Ferreira, V. R. S. & Medeiros, J. J. 2016. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cad. EBAPE.BR*, 14 (3), 776-793. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129522>.

Forell, L. & Stigger, M. P. 2017. Trabalho voluntário em políticas sociais de esporte e lazer: uma análise a partir de casos do programa escola aberta. *Rev. Bras. Ciênc. Esporte*, 39 (1), 24-30. doi: <https://doi.org/10.1016/j.rbce.2015.10.018>.

Frey, K. 2000. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21.

Hill, M.; Hupe, P. 2014. *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. 3rd ed. Sage.

Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. 2013. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Elsevier.

Hoyer, T. & Campos, P. 2019. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista Sociología e Política*, 27 (69), 1-22. doi: <https://doi.org/10.1590/1678987319276906>.

Landim, L. 2001, abril. *As pessoas, voluntariado, recursos humanos, liderança*. Seminario “Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía” CEDES- Fundación W. K. Kellogg, Antigua, Guatemala, p. 1-10. Disponível em: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/landim.pdf>.

Leal, A. F., Figueiredo, W. S. & Silva, G. S. N. 2012. O percurso da política nacional de atenção integral à saúde dos homens (PNAISH), desde a sua formulação até sua implementação nos serviços públicos locais de atenção à saúde. *Ciências & Saúde Coletiva*, 17 (10), 2607-2616. doi: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012001000010>.

Leclerc, G. F. E. & Moll, J. 2012. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral. *Educar em Revista*, 45, 91-110. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602012000300007>.

Lima, L. L. & D'Ascenzi, L. 2017. O papel da burocracia de nível de rua na implementação de (re)formulação da política nacional de humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). *Revista de Administração Pública*, 51 (1), 46-63. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-7612145223>.

Lipsky. M. 2019. *Burocracia de Nível de Rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Enap.

Lotta, G. S. 2010. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família* [Tese de Doutorado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas,

Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital da USP.
<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/pt-br.php>.

Lotta, G. S. 2014. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 19 (65), 186-206. doi: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n65.10870>.

Lotta, G. S. 2018. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 26 (66), 145-173. doi: <https://doi.org/10.1590/1678-987318266607>.

Lotta, G. S. 2019. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Enap.

Lotta, G. S. et al. 2021. O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 35, 1-38. doi: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.243776>.

Lotta, G. S.; Pereira, G. N. & Bichir, R. M. 2018. Implementação de políticas públicas ao nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3 (1), 286-311.

Lotta, G. S.; Pires, R. R. C., & Oliveira, V. E. 2014. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 65 (4), 463-492. doi: <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i4.562>.

Martins, T. P. & Dias, C. C. N. 2018. A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 8 (1), 550-572.

Mendes, V. L. P. S. & Aguiar, F. C. 2017. Implementação da política de saúde pública e seus desafios na era digital. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 51 (6), 1104-1121. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-7612169426>.

Menicucci, T. 2008. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: Isayama, H. & Linhales, M. (Orgs.). *Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer*. UFMG.

Mezzadri, F. M. & Silva, M. M. 2014. Desenvolvimento de um método para as pesquisas em políticas públicas de esporte no Brasil: uma abordagem mista. In: Mezzadri, F. M. (Org.). *Políticas públicas e esporte* (pp.15-32). Fontoura.

Mota, M. O. 2018. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. *Estudos em Avaliação Educacional*, 29 (72), 684-709. doi: <https://doi.org/10.18222/eae.v29i72.5656>.

Novato, V. O. L., Najberg, E. & Lotta, G. S. 2020. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 53 (3), 416-432. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190228>.

O'Toole Jr, L. J. 1995. Rational choice and policy implementation: implications for interorganizational network management. *American Review of Public Administration*, 25 (1), 43-57. doi: <https://doi.org/10.1177/027507409502500103>.

O'Toole Jr, L. J. 2000. Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 263-288.

O'Toole Jr, L. J. 2003. Interorganizational relations in implementation. In: Peters, B. G. & Pierre, J. (Orgs.) *Handbook of public administration*. Thousand Oaks/Sage Publications.

Oliveira, A. 2012. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Rev. Adm. Pública*, 46 (6), 1551-1573. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>.

Oliveira, C. B. & Fontes Filho, J. R. 2017. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 51 (4), 596-615. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-7612171397>.

Penteado, A. 2014. Programa Mais Educação como Política de Educação Integral para a Qualidade. *Educação & Realidade*, 39 (2), 463-486.

Pontes, A. R. R. 2021. *Representações sociais dos burocratas de nível de rua sobre políticas públicas do esporte e lazer da Secretaria Municipal de Esporte de Ponta Grossa do ano de 2019* [Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UEPG. <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/3481>.

Pressman, J. & Wildavsky, A. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Sabatier, P. A. 1986. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* 6, 6 (1), 21-48.

SátYRO, N. G. D. & Cunha, E. M. S. 2019. Jogando luzes sobre determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. *Revista Opinião Pública*, 25 (2), 401-432. doi: <https://doi.org/10.1590/1807-01912019252401>.

Secchi, L. 2014. *Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos*. 2a. ed. Cengage Learning.

Secchi, L. 2016. *Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. Cengage Learning.

Silva, J. A. A. & Silva, K. N. P. 2013. A hegemonia às avessas no Programa Mais Educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 94 (238), 701-720.

Silva, J. A. A. & Silva, K. N. P. 2014. Analisando a concepção de Educação Integral do governo Lula/Dilma através do Programa Mais Educação. *Educação em Revista*, 30 (1), 95-126. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-46982014000100005>.

Soares, A. J. G., Brandolin, F. & Amaral, D. P. 2017. Desafios e Dificuldades na Implementação do Programa Mais Educação: percepção dos atores das escolas. *Educação & Realidade*, 42 (3), 1059-1079, jul./set. 2017. doi: <https://doi.org/10.1590/2175-623660490>.

Sousa, D. P. 2022. *Implementação de Políticas Públicas: a visão dos agentes implementadores do Programa Novo Mais Educação e os fatores de influência na sua atuação com as atividades esportivas* [Tese de Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UEPG. <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/3638>.

Sousa, D. P., Paula, E. F., Maranho, M. C., Antunes, A. C. & Oliveira Júnior, C. R. 2019. Implementação de políticas públicas: a organização do esporte e lazer no programa Novo Mais Educação na rede municipal de educação de Ponta Grossa – Paraná (2017). *Motrivivência*, 31 (59), 1-21. doi: <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2019e57970>.

Souza, C. 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8, (16), 20-45.

Starepravo, F. A. 2011. *Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil: Aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os Subcampos Político/Burocrático e Científico/Acadêmico* [Tese de Doutorado em Educação Física, Universidade Federal do Paraná]. Acervo digital UFPR. <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/26132/POLITICAS+PUBLICAS+DE+ESPORT+E+E+LAZER+NO+BRASIL.pdf;jsessionid=2370A272BE820E6A4CADE27A74A0E45A?sequence=1>.

Tummers, L. G. & Bekkers, V. J. J. M. 2014. Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16 (4), 527-547. doi: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>.

Zucchetti, D. T. & Moura, E. P. G. 2017. Educação integral. Uma questão de direitos humanos? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 25, 94, 257-276. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-403620170001000010>.