



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,  
CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E  
DOCUMENTAÇÃO – FACE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO –  
PPGA  
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO

MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA FELICIANO DE LIMA

EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE  
PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: ESTUDO DE CASO COM DIRETORAS  
DE ESCOLAS NO DISTRITO FEDERAL.

BRASÍLIA

2011

MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA FELICIANO DE LIMA

EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE  
PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: ESTUDO DE CASO COM DIRETORAS  
DE ESCOLAS NO DISTRITO FEDERAL.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

**Orientadora:** Prof. Dra. Janann Joslin Medeiros

BRASÍLIA  
2011

MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA FELICIANO DE LIMA

EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE  
PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: ESTUDO DE CASO COM DIRETORAS  
DE ESCOLAS NO DISTRITO FEDERAL.

Esta dissertação foi julgada e aprovada como  
requisito parcial para obtenção do grau de mestre em  
Administração no Programa de Pós-Graduação em  
Administração da Universidade de Brasília.

Brasília, 26 de maio de 2011

Profa. Dra. Janann Joslin Medeiros  
Universidade de Brasília, PPGA  
Presidente

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes  
Universidade de Brasília, PPGA  
Membro Titular  
Examinador Interno

Profa. Dra. Élvia Fadul  
Universidade Federal da Bahia  
Membro Titular  
Examinadora Externa

Profa. Dra. Andréa de Oliveira Gonçalves  
Universidade de Brasília, PPGA  
Suplente

A José Augusto, meu saudoso pai, que, com seu exemplo, me inspirou, desde criança, o amor pelos livros e pelo estudo.

A Olga, minha mãe, exemplo de dedicação e serviço à família, ao próximo e a Deus.

A Elias, marido e companheiro há mais de 25 anos, apoio constante, presença inspiradora na minha vida.

A meus filhos Rafael, André e Leonardo, presentes maravilhosos de Deus, com quem aprendo diariamente a ver a vida e o mundo a partir de novas perspectivas.

A Luiz Paulo, meu segundo pai, e a Maria Helena, minha segunda mãe, pelo carinho e pelo acolhimento com que me receberam em sua família.

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora e professora, Dra. Janann Joslin Medeiros, a melhor orientadora que alguém poderia ter: exemplo de conhecimento, sabedoria, dedicação, motivação, competência, disciplina, profissionalismo. Enfim, exemplo de vida.

Aos professores Dr. Ricardo Corrêa Gomes, Dra. Eda Castro Lucas de Souza, Dr. Marcus Vinicius Soares Siqueira, Dra. Catarina Cecília Odélius e Dra. Leonor Moreira Câmara, com os quais tive o privilégio de conviver durante o mestrado e que me fizeram estudar temas inesperados, porém, interessantíssimos.

À professora Dra. Élvia Fadul e ao professor Dr. Ricardo Corrêa Gomes, pela gentileza de aceitarem o convite para participar da Comissão Examinadora.

A Dagomar Henriques Lima, colega de mestrado, colega de trabalho e, principalmente, amigo, cujo apoio e incentivo foram fundamentais durante todo o mestrado. Agradeço também pela revisão cuidadosa da dissertação e pelas valiosas sugestões.

Aos colegas do PPGA, em especial Leila Giandoni Ollaik, Luciana de Oliveira Miranda Gomes, Jorge Luiz Reghini Ramos e Sheila Tolentino Barbosa, pela solidariedade e pelas participações nas discussões durante as aulas e durante o grupo de pesquisa, que contribuíram para minha formação e para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos dirigentes da Seprog/TCU, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Glória Maria Merola Costa Bastos e Paulo Gomes Gonçalves, que me apoiaram e incentivaram durante esta caminhada.

Aos entrevistados, pelo tempo dispensado e pelas informações prestadas, sem os quais este trabalho não teria sido possível.

## RESUMO

Este trabalho teve por objetivo identificar e descrever as características e a forma de atuação dos indivíduos que se destacam e que contribuem de forma intensa e decisiva para a implementação de programas governamentais brasileiros. Os principais temas abordados no referencial teórico foram: o ciclo de políticas públicas e suas fases; a implementação de programas governamentais; o conceito de inovação e suas fases; *champions*, empreendedores de políticas públicas e implementadores de programas governamentais (*street-level bureaucrats*). Para subsidiar o trabalho, também foi importante apresentar breve descrição da Secretaria de Educação do Distrito Federal e suas atribuições, além de explicação acerca dos programas Bloco Inicial de Alfabetização e Ciência em Foco. Com relação aos métodos e aos procedimentos, a primeira atividade foi pesquisa bibliográfica e documental. A seguir, foram realizadas quatro entrevistas semi-estruturadas com servidores da gerência de ensino fundamental e de três diretorias regionais de ensino da Secretaria de Educação do Distrito Federal. Por fim, a coleta de dados encerrou-se com a realização de nove entrevistas com diretoras de escolas classe do Distrito Federal. Os resultados foram obtidos a partir da análise de conteúdo das entrevistas e permitiram alcançar o objetivo proposto, pois foram identificadas, nas implementadoras de programas de governo (neste caso, diretoras de escolas), as características presentes no referencial teórico. Os resultados mostraram, com relação a essas características, a existência de três grupos de diretoras: um grupo em que predominam características de empreendedores de políticas públicas, um grupo em que predominam características de não-empreendedores e um terceiro grupo, que demonstra, de forma equilibrada, possuir os dois tipos de características. Concluiu-se que existem, entre as entrevistadas, pessoas que se assemelham a *champions* e a empreendedores de políticas públicas e que há algumas características que realmente diferenciam empreendedores de não-empreendedores. Também se concluiu que há pontos em comum entre as fases de inovação e o ciclo de políticas públicas e que há semelhanças entre os conceitos de *champions*, empreendedores de políticas públicas e implementadores de programas governamentais.

Palavras-chave: Implementação de programas. Empreendedores de políticas públicas. *Champion*. Implementação de programas educacionais.

## ABSTRACT

The objective of this dissertation was to identify, describe and characterize the way in which individuals who stand out in terms of the intensive and decisive contribution in the implementation of government programs in Brazil act during the implementation process. The principal topics dealt with in the theoretical framework include: the policy cycle and its phases and the concepts of champion, policy entrepreneur and street level bureaucrat. A brief description is made of the Secretariat of Education of the government of the Brazilian Federal District and its attributions and of the programs Initiation in Reading and Writing (Bloco Inicial de Alfabetização) and Focus on Science (Ciência em Foco) implanted by the Secretariat. With respect to research methods and techniques, the first research activity undertaken made use of bibliographic and document research. This was followed by four semi-structured interviews with key individuals in the Secretariat of Education, one in the office of basic education and three regional education directors. The data collection phase terminated with nine semi-structured interviews with directors of elementary schools in the Federal District. These interviews were analyzed using techniques of content analysis. Principal results were the identification in implementers of government programs (in this case, school directors) of characteristics present in the theoretical framework and associated with champions and policy entrepreneurs. With respect to these characteristics, the existence of three groups of program implementers (school directors) was observed: one in which the characteristics of policy entrepreneur predominated; one in which non-entrepreneurial characteristics predominated, and a third group, the largest, in which a balance entrepreneurial and non-entrepreneurial characteristics were observed, with neither predominating. It is concluded, as well, that there are points in common between the phases of innovation and the phases of the policy cycle described in the respective literatures and striking similarities among the concepts of champion, policy entrepreneur and of these with the characteristics presented by entrepreneurial implementers of government programs.

Key-words: Program implementation. Policy entrepreneurs. Champions. Implementation of education programs.

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1: ESTRUTURA PARA EFICÁCIA GERENCIAL.....	39
FIGURA 2: MODELO CONCEITUAL.....	46

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1: FASES DA INOVAÇÃO E DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	31
QUADRO 2: CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	51
QUADRO 3: OCORRÊNCIAS DE CARACTERÍSTICAS NAS ENTREVISTAS COM DIRETORAS DE ESCOLA.....	58

## LISTA DE SIGLAS

BIA – Bloco Inicial de Alfabetização

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CF – Ciência em Foco

DRE – Diretoria Regional de Ensino

GAO – *Government Accountability Office*

GDF – Governo do Distrito Federal

NMP – Núcleo de Monitoramento Pedagógico

PNEH – Programa Nacional de Erradicação da Hanseníase

PNI – Programa Nacional de Imunizações

PPA – Plano Plurianual

PSF – Programa Saúde da Família

SEDF – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1 Objetivos da pesquisa .....	15
1.2 Delimitação do estudo.....	16
1.3 Justificativa e relevância .....	17
1.4 Estrutura da dissertação .....	19
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	20
2.1 Políticas públicas e implementação .....	21
2.2 Inovação e <i>champions</i> .....	29
2.3 Empreendedores de políticas públicas e gestores eficazes .....	35
2.4 Implementadores de programas governamentais / <i>Street-level bureaucrats</i> .....	39
<b>3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS</b> .....	42
3.1 Caracterização da pesquisa .....	42
3.2 Operacionalização da pesquisa .....	44
3.2.1 Modelo conceitual .....	45
3.3 Coleta de dados .....	47
3.4 Análise dos dados .....	48
3.4.1 Modelo de análise.....	50
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	53
4.1 A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF) .....	53
4.2 Características identificadas.....	57
<b>5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	71
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	78
<b>APÊNDICES</b> .....	85
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista – Gerente de Ensino Fundamental da SEDF .....	85
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista – Diretor Regional de Ensino.....	86
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista – Diretora de Escola Classe .....	87
APÊNDICE D – Tabela de codificação dos dados – Diretora 1 .....	88
APÊNDICE E – Tabela de codificação dos dados – Diretora 2.....	89
APÊNDICE F – Tabela de codificação dos dados – Diretora 3 .....	90
APÊNDICE G – Tabela de codificação dos dados – Diretora 4 .....	91
APÊNDICE H – Tabela de codificação dos dados – Diretora 5 .....	93
APÊNDICE I – Tabela de codificação dos dados – Diretora 6.....	94

APÊNDICE J – Tabela de codificação dos dados – Diretora 7.....	95
APÊNDICE K – Tabela de codificação dos dados – Diretora 8 .....	96
APÊNDICE L – Tabela de codificação dos dados – Diretora 9.....	97

## 1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo verificar e descrever que características de empreendedores de políticas públicas são encontradas em implementadores de programas governamentais brasileiros, especificamente em diretoras de escolas classe do Distrito Federal.

No exercício de suas atribuições profissionais como auditora federal de controle externo do Tribunal de Contas da União, a pesquisadora observou, diversas vezes, que um dos fatores que influenciam e que fazem diferença na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem diretamente com os cidadãos e que têm grande discricionariedade na execução de suas tarefas. Aqueles que Lipsky (1980) chamou de *street-level bureaucrats*, os quais, neste trabalho, são denominados burocratas de linha de frente.

Diante da constatação da existência desses agentes e da importância deles no ciclo de políticas públicas, surgiu o interesse e a vontade de compreender, de forma científica e menos episódica, o papel e a atuação desses implementadores que fazem a diferença, dessas pessoas que se destacam e que contribuem de forma intensa e decisiva para a implementação dos programas governamentais. Essa foi a principal motivação desta pesquisa.

Os programas de governo são formulados em Brasília e definidos para ser implementados de forma homogênea em todo o Brasil. Entretanto, nos trabalhos desenvolvidos ao longo desses anos, a pesquisadora deparou-se, constantemente com a seguinte situação: a implementação dos programas varia bastante, dependendo da localidade. Municípios semelhantes, considerando a região geográfica, a extensão, as características populacionais e a quantidade de recursos financeiros, muitas vezes diferem bastante com relação ao grau de implementação dos programas governamentais.

O Tribunal de Contas da União, dentre suas atribuições constitucionais, tem a tarefa de realizar auditorias operacionais. A auditoria operacional tem por objetivo contribuir para a melhoria do desempenho de organizações, programas e atividades governamentais, por meio do exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade do objeto analisado. A pesquisadora trabalha há quinze anos no TCU. Há doze, sua principal atividade profissional é a realização desse tipo de auditoria.

Nas auditorias operacionais em programas de governo, uma vertente importante do trabalho é na implementação. Busca-se identificar se as ações estão sendo implementadas de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva. E, em alguns casos, principalmente em programas da área social, é dada especial ênfase também a outra dimensão do desempenho: a equidade.

Durante diversas auditorias operacionais realizadas no Tribunal de Contas da União (TCU), foi possível observar indícios que corroboram as afirmações de Lipsky (1980) no que se refere à importância dos burocratas de linha de frente em nível municipal, ou seja, das pessoas diretamente responsáveis pela implementação do programa de governo. A experiência da pesquisadora tem sugerido que as características dessas pessoas influem no nível de desempenho do programa. A título de exemplo, citam-se trechos de dois relatórios de auditoria operacional. O primeiro, sobre o Programa Nacional de Eliminação de Hanseníase (PNEH), contém: “observa-se que o grau de envolvimento dos responsáveis no município pelas ações de saúde é fator determinante para o bom desempenho do Programa em nível local” (BRASIL, 2006, p. 45). O segundo trata do Programa Nacional de Imunizações (PNI) e registra que “a efetividade de estados e municípios no cumprimento das metas do PNI depende fundamentalmente do nível de capacitação, envolvimento e dedicação do coordenador de imunizações designado” (BRASIL, 2000, p. 17).

Ressalte-se que as auditorias operacionais, embora usem métodos e técnicas bem definidos, têm suas particularidades e peculiaridades e não são executadas da mesma maneira que um trabalho de pesquisa acadêmico. Além disso, nenhuma auditoria operacional do TCU teve como foco do trabalho a atuação do responsável pela implementação das atividades em nível local.

Entretanto, as situações encontradas *in loco* e a análise dos instrumentos de coleta de dados mostraram que essa diferença no grau de implementação poderia ser explicada, entre outros fatores, pela atuação do gestor ou, como será visto no referencial teórico, do empreendedor de políticas públicas.

Diante dessa situação e das constatações das auditorias operacionais, a pesquisadora buscou, na literatura, trabalhos que tratassem da atuação de indivíduos na implementação de políticas públicas e na execução de outras atividades, como inovação. Essa busca mostrou que diversos autores apontam a existência de *champions*, que são pessoas que se destacam e que

fazem diferença na implementação de uma ideia inovadora. Alguns desses autores, inclusive, realizaram estudos especificamente para identificar as características dessas pessoas.

A partir daí, originou-se a pergunta de pesquisa desta dissertação: que características de empreendedores de políticas públicas são encontradas em implementadores de programas governamentais brasileiros?

Apresentam-se, a seguir, a partir dessa pergunta, os objetivos geral e específicos, a delimitação do estudo, a justificativa e a relevância do trabalho e a estrutura do texto.

## 1.1 Objetivos da pesquisa

Considerando que a pergunta de pesquisa é “que características de empreendedores de políticas públicas são encontradas em implementadores de programas governamentais brasileiros?”, foram formulados o objetivo geral e os objetivos específicos do estudo proposto.

### 1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral da pesquisa é verificar e descrever que características de empreendedores de políticas públicas são encontradas em implementadores de programas governamentais brasileiros, especificamente na atuação e no comportamento de diretoras de escolas classe do Distrito Federal.

### 1.1.2 Objetivos específicos

Para o alcance do objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- 1) identificar e descrever, a partir da literatura, as características e a forma de atuação de *champions* e de empreendedores de políticas públicas;

- 2) identificar e descrever, a partir da coleta de dados, as características e a forma de atuação dos implementadores dos programas governamentais Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) e Ciência em Foco (CF);
- 3) comparar e contrastar as características encontradas na literatura para implementadores de programas governamentais com as características identificadas e descritas durante a pesquisa, na implementação dos programas BIA e CF.

## 1.2 Delimitação do estudo

Inicialmente, deve-se registrar que a pesquisa restringe-se a programas do governo do Distrito Federal, na área de educação. Considerando o problema de pesquisa, foram selecionados os programas Ciência em Foco (CF) e Bloco Inicial de Alfabetização (BIA). A escolha desses dois programas deveu-se ao tempo de implementação e à universalidade: ambos estão implantados há pelo menos três anos em todas as Diretorias Regionais de Ensino (DRE) do Distrito Federal.

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, seria possível analisar a implementação de apenas um programa. Entretanto, como eles são programas de abordagens bem distintas (conforme será detalhado no item 4.1, considerou-se que o estudo dos dois em conjunto permitiria obter visão mais abrangente da atuação das diretoras das escolas. Como será detalhado mais adiante, o BIA é essencialmente pedagógico e sua implementação é menos dependente de recursos materiais. O programa Ciência em Foco, por sua natureza de realização de experimentos, depende bastante, para sua execução, de materiais e equipamentos fornecidos pela Secretaria de Educação do GDF.

Como não seria possível, devido ao tempo disponível para a pesquisa, realizar estudos em todas as catorze Diretorias Regionais de Ensino (DRE) do Distrito Federal, foram selecionadas três DRE: Plano Piloto/Cruzeiro, Sobradinho e Paranoá. O motivo desta seleção foi estudar DRE com realidades diferentes, no que se refere a estrutura, quantidade de escolas, localização geográfica e nível socioeconômico do público-alvo.

As escolas da Diretoria Regional do Plano Piloto/Cruzeiro localizam-se em áreas de classe média alta de Brasília e o corpo docente é, basicamente, morador da região. Os alunos,

entretanto, em sua maioria, são moradores da periferia do DF, cujos pais trabalham em locais próximos às escolas. As escolas da DRE de Sobradinho são intermediárias no que se refere à situação socioeconômica dos corpos docente e discente. Tanto professores quanto alunos residem em locais próximos às escolas. A DRE do Paranoá atende a população mais carente.

No Distrito Federal, há dois tipos de instituições educacionais que trabalham com os programas Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) e Ciência em Foco (CF): as escolas classe e os centros de ensino fundamental. As escolas classe destinam-se a oferecer as séries iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) e os centros de ensino fundamental oferecem todas as séries, do 1º ao 9º ano (BRASIL, 2009b).

Para possibilitar a comparação dos resultados obtidos, considerando o tamanho da escola e a faixa etária dos alunos, foi necessário restringir o tipo de escola estudada. Por isso, decidiu-se realizar o trabalho em escolas classe. A DRE do Plano Piloto/Cruzeiro tem 42 escolas classe; a DRE do Paranoá tem vinte e a de Sobradinho, 26.

### 1.3 Justificativa e relevância

Das três etapas do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação), a implementação é a menos estudada. A avaliação é a etapa mais estudada, seguida da formulação. A título de exemplo, cita-se pesquisa feita no site [www.scielo.br](http://www.scielo.br), em 15/4/2010. Com a palavra-chave implementação, foram encontrados quinze artigos. Mudando a palavra-chave para formulação, foram encontrados em 963 artigos. E, finalmente, quando se pesquisou o termo avaliação, apareceram 15.169 artigos. Para pesquisa mais específica, com os termos implementação de políticas públicas, formulação de políticas públicas e avaliação de políticas públicas, os resultados foram, respectivamente, dois, um e oito artigos. A pesquisa anterior foi refeita em 3/1/2011 e o resultado obtido foi: dezenove artigos para implementação, 1.099 para formulação e 17.405 para avaliação. A pesquisa mais específica apresentou o mesmo resultado (dois, um e oito artigos). Observou-se, portanto, que há preponderância de trabalhos sobre avaliação. Sendo assim, considera-se que esta pesquisa poderá contribuir para a construção de conhecimento na área de implementação, que carece de trabalhos acadêmicos, apesar de sua importância no ciclo de políticas públicas.

A implementação contém um grande desafio, que é o de transformar as ideias surgidas durante a formulação em ações concretas e que gerem resultados efetivos para o público-alvo receptor da política que está sendo implementada.

Os trabalhos que existem sobre implementação, especialmente no Brasil, abordam a questão de forma estrutural e não sob o enfoque da atuação do implementador das ações envolvidas e da coordenação necessária para o bom desempenho das atividades. É esta a abordagem que se pretendeu adotar, ou seja, investigar o contexto da implementação local, as ações envolvidas e as características dos implementadores, os responsáveis por essas ações. Espera-se, assim, que as conclusões e os resultados alcançados possam trazer informações acerca dessa questão pouco estudada.

Outra fonte de conhecimento vem da área de inovação. Há muitas referências aos *champions* e imaginou-se que poderia haver semelhanças entre as características dos *champions*, no que se refere à implantação de inovações, e dos implementadores, no que se refere à implementação de programas de governo. Na verdade, há semelhanças entre as fases do ciclo de políticas públicas e as fases necessárias para a implantação e disseminação de inovações. Essa questão será abordada com mais detalhes no capítulo sobre a fundamentação teórica. Entretanto, durante a pesquisa bibliográfica, não foram encontrados estudos que relacionassem esses dois temas. Portanto, este trabalho pode contribuir para o conhecimento sobre um aspecto do processo de implementação pouco estudado, aproximando literaturas distintas ao buscar identificar e descrever a atuação desses dois tipos de atores (*champions* e empreendedores de políticas públicas).

Como contribuição prática, considera-se que o resultado desta pesquisa poderá ser útil aos gestores de programas governamentais, na medida em que identificou e descreveu as características dos empreendedores de políticas públicas que concorrem para o sucesso da implementação de programas governamentais. Essas informações poderão auxiliar esses gestores na sua função e, conseqüentemente, contribuir para o melhor desempenho da administração pública.

Educação, saúde e segurança são áreas bastante relevantes para a população, tanto social quanto economicamente. Por isso, elas vêm sendo tratadas de forma prioritária e estratégica pelos últimos governos brasileiros. Considerando os pronunciamentos e a proposta de trabalho

dos novos dirigentes do Brasil, essas áreas continuarão a merecer atenção especial, tanto por envolverem grande quantidade de recursos, quanto porque seus resultados influem diretamente, e de forma bastante significativa, na vida da população brasileira. Essa atenção por parte dos governantes reforça a necessidade de estudos que verifiquem como vêm sendo implementadas as políticas públicas nessas áreas. Este é um dos motivos da escolha de programas educacionais como tema desta pesquisa.

#### 1.4 Estrutura da dissertação

O capítulo 2 desta dissertação apresenta a fundamentação teórica, com os principais conceitos envolvidos na questão de pesquisa que se pretendeu responder: o ciclo de políticas públicas e suas fases, em especial a implementação; inovação e suas fases; *champions*, empreendedores de políticas públicas e gestores eficazes; implementadores de programas governamentais (também chamados aqui de *street-level bureaucrats*).

O capítulo 3 trata dos métodos e procedimentos usados para a realização do trabalho. A pesquisa é qualitativa, descritiva e exploratória. A estratégia usada foi o estudo de caso. O capítulo apresenta, também, o modelo conceitual usado, a descrição da coleta de dados (realizada majoritariamente por meio de entrevistas semi-estruturadas com diretoras de escolas classe do Distrito Federal), a análise de dados, feita por meio de análise de conteúdo, e o modelo de análise adotado.

No capítulo 4, apresentam-se descrição da estrutura da Secretaria de Educação do Distrito Federal e dos programas Bloco Inicial de Alfabetização e Ciência em Foco. Além disso, o capítulo contém os resultados obtidos e a discussão, feita a partir das características identificadas nas diretoras de escolas entrevistadas. Por fim, o capítulo 5 contém as conclusões do estudo e as sugestões de novas pesquisas sobre o assunto.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo contém a fundamentação teórica referente aos principais conceitos cujo conhecimento é necessário para alcançar o objetivo geral deste trabalho e responder à pergunta de pesquisa proposta: o ciclo de políticas públicas e suas fases; a implementação de programas governamentais; o conceito de inovação e suas fases; *champions*, empreendedores de políticas públicas, gestores eficazes e implementadores de programas governamentais (*street-level bureaucrats*).

A implementação de políticas públicas é conceito fundamental neste trabalho, porque o estudo das características das diretoras de escolas classe do Distrito Federal foi feito considerando o comportamento e a atuação dessas diretoras como implementadoras de programas governamentais.

Para contextualizar a implementação no ciclo de políticas públicas, foi importante abordar também as outras fases desse ciclo: formulação e avaliação.

Da literatura sobre inovação vem o conceito de *champion*, importante para a pesquisa porque os *champions* apresentam características que se pretende comparar e contrastar com as características dos implementadores de programas de governo (neste estudo, as diretoras de escolas). Sendo assim, foi importante incluir, no referencial teórico, aspectos referentes a inovação e a *champions*.

Os empreendedores de políticas públicas e os gestores eficazes também apresentam características importantes para esta pesquisa, pelo mesmo motivo que os *champions*.

Por fim, os *street-level bureaucrats*, que são aquelas pessoas que efetivamente implementam as políticas públicas, são importantes para este estudo porque estão aqui representados pelas diretoras de escolas.

Sendo assim, os conceitos apresentados neste capítulo servirão de base e auxílio para responder à pergunta de pesquisa, ou seja, para identificar e descrever as características e a forma de atuação dos implementadores de programas governamentais, em especial, as diretoras de escolas classe do Distrito Federal.

## 2.1 Políticas públicas e implementação

Antes de tratar de implementação, um dos temas principais desta dissertação, é necessário, inicialmente, definir políticas públicas e conhecer as etapas do seu ciclo. Souza (2007, p. 68) afirma que não existe só uma definição de políticas públicas e nem a melhor definição. Ela resume algumas considerações sobre o tema dizendo que política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Segundo Theodoulou (1995), políticas consistem em uma variedade de ideias, objetivos e disposições, conectadas de maneira relativamente desordenada. O relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2007) registra que a elaboração de políticas públicas envolve transações complexas entre atores políticos ao longo do tempo.

Importante destacar que a política pública, embora seja materializada nos governos, não se restringe necessariamente a participantes formais. Os participantes informais também são importantes (SOUZA, 2007). A interferência de alguns padrões de comportamento político, tais como clientelismo, populismo e patrimonialismo podem exercer maior influência na definição das políticas públicas que as instituições formais (FREY, 2000). No nível de relações interpessoais, o personalismo também é fator de destaque, conforme amplamente discutido por DaMatta (1999) e será importante quando se verificar a atuação dos empreendedores de políticas públicas e dos burocratas de linha de frente (*street-level bureaucrats*).

O ciclo de políticas públicas envolve várias etapas, cuja quantidade e classificação variam entre os autores. Souza (2007) estabelece as seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Calmon (1999) divide o ciclo em três: concepção, implementação e conclusão. O relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) sobre progresso econômico e social na América Latina considera a implementação como uma das etapas da formulação. Divide o processo de formulação de políticas nas fases de discussão, aprovação e implementação (BID, 2007). Entretanto, embora haja algumas diferenças de nomenclatura, as etapas mais comumente encontradas na literatura são: formulação, implementação e controle (ou avaliação) (FREY, 2000).

**Formulação.** Para Theodoulou (1995), a formulação da política é a criação de cursos de ação relevantes e factíveis para lidar com problemas. Segundo o relatório do BID (2007, p. 17), “a formulação de políticas pode ser vista como um processo de negociações e trocas (ou transações) entre os atores políticos”. Há atores formais e informais. Souza (2007, p. 83) destaca que “a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas”.

**Implementação.** Neste trabalho, foi adotada, por sua clareza e simplicidade, a definição de implementação dada por Hil e Hupe (2002, p. 2, tradução nossa), que dizem que implementação é “o que acontece entre as expectativas da política e seus resultados percebidos”. Como o conceito de implementação é um dos temas centrais deste trabalho, ele será detalhado mais adiante.

**Avaliação.** Segundo Weiss (1998, p. 4, tradução nossa), a avaliação é uma “análise sistemática do processo e/ou dos resultados de um programa ou de uma política, comparados com um conjunto de padrões, com o objetivo de contribuir para a melhoria deste programa ou desta política”.

A avaliação é a última etapa do ciclo de políticas públicas e tem três finalidades: aquilatar os resultados de um curso de ação que se encerra; fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; ser elemento central da *accountability* (FARIA, 2005). Theodoulou (1995) e Menicucci (2007) ressaltam que a avaliação não precisa ser feita após a implementação, ela pode ocorrer, e de fato ocorre, durante todo o ciclo das políticas públicas.

Encontram-se, por vezes, na literatura, os termos ‘políticas públicas’ e ‘programas governamentais’ usados indistintamente. Para registrar a diferença, apresentam-se as definições dadas por Theodoulou (1995) e Souza (2007). Segundo Theodoulou (1995), as políticas públicas são realizadas por meio de programas e da burocracia federal. Souza (2007, p. 70) afirma que “políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e grupos de pesquisa”. É nesse sentido que será entendido neste trabalho: o programa representa a operacionalização da política pública. Por isso, para os propósitos do estudo proposto, focalizar-se-á na implementação de programas governamentais.

Embora Saetren (2005) afirme que os primeiros trabalhos sobre implementação sejam teses de doutorado da década de 1930, os outros autores pesquisados dizem que a obra pioneira sobre implementação é o livro *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973. Nele, os autores definem implementação como “um processo de interação entre o estabelecimento de objetivos e as ações realizadas para atingi-los” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973, p. xxiii, tradução nossa). Os autores descrevem detalhadamente o processo de implementação de programas de capacitação e melhoria de serviços públicos em Oakland, na Califórnia (EUA). Havia diversos *stakeholders* envolvidos, tais como: administradores e políticos das três esferas de governo, representantes da comunidade, empresas privadas, instituições filantrópicas, agências reguladoras. Com o livro, os autores pretenderam mostrar o perigo de distanciar a formulação de uma política pública de sua implementação, além das diversas dificuldades existentes para que essa implementação seja bem-sucedida, decorrentes de inúmeros pontos de decisão e da multiplicidade de atores envolvidos, mesmo quando as condições são favoráveis. O caso escolhido para o estudo de Pressman e Wildavsky tinha, aparentemente, boas condições de sucesso: recursos financeiros disponíveis, aprovação da esfera federal, proposta inovadora, interesse dos responsáveis no nível local. Porém, os “detalhes técnicos” da implementação mostraram-se mais difíceis e demorados do que os envolvidos esperavam. Com tantas dificuldades e complicações, os autores consideram impressionante que algum programa federal ainda consiga ser bem-sucedido (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Parafraseando Pressman e Wildavsky, Exworthy, Berney e Powell (2002), publicaram um artigo intitulado *How great expectations in Westminster may be dashed locally: the local implementation of national policy on health inequalities*. Nele, os autores discorrem sobre as dificuldades para implementar, no Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido (*National Health Service – NHS*), programa com o objetivo de aumentar a equidade na saúde. Eles afirmam que a implementação perfeita é “ilusória”, devido ao que chamaram de “lacuna de implementação”. O nível central define ações e espera que elas sejam implementadas da maneira como foram formuladas e, muitas vezes, imediatamente, sem prever possíveis dificuldades que podem surgir em nível local. Entretanto, os responsáveis pela execução localmente detêm certa autonomia e algum poder discricionário, que permite que eles reinterpretem as ordens do poder central e implementem as ações de acordo com sua realidade e suas convicções. Essa diferença é a lacuna

de implementação (EXWORTHY; BERNEY; POWELL, 2002). A autonomia em nível local será abordada mais adiante, no item que trata dos *street-level bureaucrats*.

Exworthy, Berney e Powell (2002) concluíram que as expectativas foram frustradas tanto em nível central quanto em nível local. Isso se deveu a três fatores: a lacuna de implementação; a falta de condições fornecidas pelo nível central para que as atividades fossem implantadas na ponta; fatores políticos que dificultaram que os empreendedores da política (*policy entrepreneurs*) pudessem garantir que a equidade se mantivesse na agenda.

Bardach (1977, p. 9, tradução nossa) refere-se à implementação como “um processo de interação estratégica entre numerosos interessados que buscam alcançar seus próprios objetivos, que podem ou não ser compatíveis com os objetivos estabelecidos na formulação da política”. Por meio de uma tipologia de jogos, Bardach descreve os diversos empecilhos e dificuldades encontrados na implementação e afirma que seu livro “não é otimista”.

Também vale a pena citar a definição de implementação de Mazmanian e Sabatier (1989): implementação são os eventos e atividades que ocorrem para a realização de uma decisão política, normalmente incorporada num normativo legal, mas que também pode ser uma ordem executiva ou uma decisão judicial. A implementação inclui os esforços para administrar essa decisão e gerir seus impactos em pessoas e eventos.

Minuciosa, abrangente e cuidadosa revisão de literatura foi feita por Hill e Hupe (2002, p. 2, tradução nossa). A partir da análise e da discussão em torno de diversas definições anteriores, eles definem implementação como “o que acontece entre as expectativas da política e seus resultados percebidos”. Pela clareza e pela simplicidade, essa foi a definição adotada para este trabalho.

Há outras definições de implementação, que não diferem muito em termos de conteúdo. Nota-se que as definições apresentadas contêm dois aspectos relevantes: o primeiro é que a implementação é um processo, e um processo interativo. O segundo aspecto é que a implementação está estreitamente ligada à formulação. Pressman e Wildavsky (1973) afirmam que é fatal separar a formulação da política da implementação. Oliveira (2006) destaca a importância de considerar que o estudo de implementação requer entender sua interação com o processo de formulação e que o resultado de uma política pública deve ser visto como uma série de eventos que dependem de uma cadeia de interações recíprocas. Esses dois aspectos foram

lembrados aqui devido à sua relevância para este trabalho, que trata de implementação de dois programas governamentais. Observa-se que não é recomendável estudar a implementação de forma estanque, é necessário contextualizá-la no tempo e no espaço. Também cabe lembrar que, uma vez que o foco deste trabalho é na atuação dos implementadores em nível local, será importante ter em mente a relação entre a política formulada e a efetivamente implementada.

Trabalho recente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão destaca a importância da implementação. Segundo o documento, “os resultados não acontecem por acaso, pois governos, organizações públicas, políticas, programas e projetos não são auto-orientados para resultados” (BRASIL, 2009, p. 6). Continuando, os autores afirmam que “também não basta definir bem os resultados, pois eles não são auto-executáveis. Portanto, a implementação passa a ser a variável crítica” (BRASIL, 2009, p. 6).

A despeito de sua importância, a etapa de implementação não tem sido privilegiada nos estudos e pesquisas sobre políticas públicas. Pressman e Wildavsky (1973) afirmaram que a implementação tem sido muito discutida, mas pouco estudada. Segundo Faria (2005), no Brasil há notória ausência de investimentos sistemáticos nos estudos pós-decisão, demonstrando privilégio das análises nas áreas mais valorizadas pela ciência política, em detrimento dos estudos do campo da administração pública. O mesmo autor diz em outro texto que “qualquer exame da produção brasileira recente evidencia a quase inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação” (FARIA, 2003, p. 22). Souza (2003) afirma que existe uma lacuna na agenda de pesquisa com relação ao conhecimento do que acontece quando a política é implementada. Mazmanian e Sabatier (1989), dois pioneiros nos estudos sobre políticas públicas, consideram que muitos estudos têm desconsiderado os problemas que se seguem à formulação dos programas.

Silva e Melo (2000) destacam as falhas existentes no planejamento governamental. Essas falhas seriam originadas, por um lado, pela exclusiva ênfase ao momento de formulação e elaboração de políticas e, por outro lado, pela pouca importância dada às etapas de implementação, acompanhamento e avaliação. Os autores apontam que, no Brasil, as tomadas de decisão sobre programas e políticas são realizadas, quase sempre, sem o conhecimento adequado de como o programa funciona em sua realidade no plano da implementação.

Além disso, assume-se que, uma vez que o planejamento esteja correto e bem feito, a implementação ocorrerá automaticamente. Porém, a realidade é diferente: muitos programas e políticas falham na implementação. No Brasil, há diversas experiências fracassadas de planejamento, com planos que funcionam no papel, mas não alcançam bons resultados (OLIVEIRA, 2006). Reforçando a afirmação de Oliveira, Gaetani (1997, p. 6) destaca alguns mitos, citados por Kliksberg, que afetam a gestão das políticas sociais. Segundo este autor, um desses mitos refere-se à “visão mágica que se tem das políticas sociais, como se seu processo de formulação fosse seguido de uma etapa ‘fluida e natural’ de implementação”. Isso não acontece porque os formuladores de políticas públicas, muitas vezes, não conhecem bem os fenômenos sobre os quais intervêm e também não os controlam. Existe espaço amplo para a discricionariedade do implementador (SILVA; MELO, 2000).

Os estudos realizados mostram que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação (FREY, 2000). O problema apontado com mais frequência é o distanciamento existente entre a formulação e a implementação da política, uma vez que a implementação muda a formulação (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; ARRETCHE, 2001 *apud* RAMOS, 2006). O processo de implementação tem apresentado gerenciamento difuso, descontinuidade e implementação à margem ou em paralelo à estrutura da burocracia formal (SILVA; COSTA, 1994).

Com a evolução das pesquisas sobre implementação, surgiram duas perspectivas para estudá-la: *top-down* e *bottom-up*. Essas perspectivas foram fortemente influenciadas pela questão de como separar implementação de formulação. “Porém, isto é apenas parte de um problema maior, que se refere a como identificar as características de um processo muito complexo, que ocorre através do tempo e do espaço, e envolve múltiplos atores” (HILL; HUPE, 2002, p. 43, tradução nossa).

Os defensores da escola *top-down* vêem os formuladores da política como os atores centrais e concentram a atenção nos fatores que podem ser manipulados no nível central. Esses defensores acreditam que o processo pode ser controlado de cima para baixo e consideram que a implementação foi bem sucedida se as ações oficiais foram implementadas e o público-alvo coincidiu com o definido durante a formulação. As principais orientações da escola *top-down* são: definir políticas claras e consistentes, minimizar a quantidade de atores envolvidos, diminuir

a necessidade de mudanças, encarregar da implementação alguém que concorde com as diretrizes da política. Os principais representantes da escola *top-down* são: Pressman e Wildavsky, Mazmanian e Sabatier, Van Meter e Van Horn, Bardach, Hogwood e Gunn (HILL; HUPE, 2002; MATLAND, 1995; OLIVEIRA, 2006).

Em oposição à abordagem *top-down*, os defensores da escola *bottom-up* consideram que se entende melhor a implementação da política olhando-a do ponto de vista daqueles que estão mais próximos às ações resultantes delas. Argumentam que a política realmente se concretiza em nível local e que os burocratas da linha de frente (*street-level bureaucrats*) poderiam e deveriam influenciar mais o processo. Lipsky (1980, p. 24, tradução nossa) afirma que os burocratas da linha de frente são, em última análise, quem faz a política e que “os gerentes são altamente dependentes de seus subordinados e não são capazes de interferir muito na execução das atividades”. Os defensores da estratégia *bottom-up* afirmam que o sucesso na implementação de uma política depende, em grande parte, das habilidades dos implementadores locais. Se eles não tiverem liberdade para adaptar a política às condições locais, ela estará fadada ao insucesso. Os principais representantes da escola *bottom-up* são: Lipsky, Berman, Hjern, Porter, Hull, Barrett e Fudge (MATLAND, 1995; HILL; HUPE, 2002; OLIVEIRA, 2006).

Segundo Berman (1978 *apud* MATLAND, 1995), a implementação ocorre em dois níveis: nível macro, em que os atores centrais imaginam uma política de governo, e nível micro, em que as organizações locais reagem aos planos macro, desenvolvem seus próprios programas e os implementam. O autor afirma que a maioria dos problemas de implementação origina-se de dois fatores: do inter-relacionamento entre o estabelecido na esfera central e os arranjos feitos no nível micro; do fato de que os planejadores só conseguem influir indiretamente no nível micro. Por isso, existe grande variação na forma como um programa federal é implementado em nível local.

Essa variação na implementação tem sido observada nos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União. Por exemplo, na avaliação do Programa Federal Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei foi constatado que não havia uniformidade sequer no que se refere à vinculação do programa aos órgãos estaduais. Em alguns estados, ele era vinculado a fundações; em outros, à secretaria de assistência; em outros, ainda, à secretaria de justiça ou de segurança; também havia casos de vinculação à secretaria de trabalho (BRASIL, 2004).

Outro exemplo de implementação não-padronizada foi identificado na auditoria operacional do TCU realizada no Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ação do Programa Alimentação Saudável, Ministério da Saúde. Posteriormente foi transformada em Bolsa-Alimentação e depois incorporada ao Programa Bolsa Família). A equipe de auditoria constatou que diversos municípios não seguiam os normativos do Ministério da Saúde; executavam as atividades com base em Portaria já revogada. Também foi constatado que, dependendo da localidade, o critério de desligamento da criança do programa era distinto. Além disso, não havia uniformidade no que se refere à aplicação dos recursos enviados pelo governo federal (BRASIL, 2001).

Com a evolução dos estudos sobre implementação, concluiu-se que o mais adequado é a convergência das duas perspectivas, unindo as variáveis macro dos modelos *top-down* com as variáveis micro dos modelos *bottom-up*. Diversos estudiosos desenvolveram abordagens que sintetizam essas ideias. Alguns destacaram a importância de como estudar a implementação, ao invés de oferecer regras para controlá-las. Outros discutiram a influência dos níveis de governo e enfatizaram que a formulação e a implementação resultam da interação entre vários atores, com interesses, estratégias e objetivos diferentes. . Outros, ainda, afirmaram que o modelo *top-down* enfatiza a responsabilidade, o modelo *bottom-up* preocupa-se mais com a confiança, e a implementação é uma combinação de responsabilidade e confiança. O’Toole (2010) destacou a necessidade de se ter visão abrangente da literatura sobre implementação e discutiu a coordenação entre os diversos atores. Matland (1995) fez revisão minuciosa da literatura sobre implementação e chamou a atenção para a importância de analisar as variáveis e sua influência, ao invés de só produzir listas de variáveis (MATLAND, 1995; HILL; HUPE, 2002).

Considerando que o objeto deste trabalho é a atuação de implementadores de políticas públicas, essa discussão é importante porque pode haver diferenças e variações na identificação dessa atuação dependendo da abordagem de implementação predominante (*top-down* e *bottom-up*).

Outro enfoque interessante no estudo de implementação é a partir do nível de análise. Os estudos sobre implementação cobrem uma série de níveis organizacionais, que vão desde o indivíduo e a estrutura organizacional, passam por grupos e chegam até o ambiente interorganizacional. A análise de cada um desses níveis pressupõe diferentes conceitos, que

podem ser agrupados em quatro ‘lentes’, conforme o foco primário do estudo. Essas lentes são: de relações humanas, política, estrutural e sistêmica. A lente das relações humanas observa o comportamento dos indivíduos nas organizações e o comportamento interpessoal. A lente política examina a dinâmica dos grupos e as relações inter e intragrupais. A lente estrutural foca na organização propriamente dita e a lente sistêmica verifica o inter-relacionamento organizacional num determinado ambiente. Ressalte-se que essas quatro lentes só são distintas sob o ponto de vista analítico. Na prática, elas são combinadas de várias formas (YANOW, 1987).

Percebe-se que há estreita relação entre a questão a investigar e a lente a ser usada. Neste trabalho, a lente mais relevante será a lente de relações humanas, porque se pretende verificar o comportamento do implementador. Entretanto, as lentes estrutural e sistêmica também devem ser consideradas porque o foco não é apenas no comportamento do implementador, mas em como ele percebe o contexto (que inclui a estrutura e o sistema, além das pessoas) e como ele age com base nessas percepções. Além disso, o comportamento desse implementador é restringido pelas limitações estruturais e sistêmicas. É preciso que os implementadores de políticas públicas entendam como fazer a estrutura e o sistema funcionarem a favor da implementação e é importante entender como os que conseguem fazer isso o fazem.

## 2.2 Inovação e *champions*

O conceito de inovação é de interesse para este trabalho porque, conforme será comentado a seguir, há pontos de intersecção entre inovação e políticas públicas. Por exemplo, há semelhanças entre as fases do processo de inovação e as etapas do ciclo de políticas públicas. Também chama a atenção o fato de que a inovação enfatiza a figura do *champion*, que é uma espécie de empreendedor de inovação. E existe na literatura de políticas públicas a figura do empreendedor de políticas, que tem características similares às dos *champions*. Sendo assim, a título de contextualização, apresenta-se a definição de inovação e algumas considerações sobre suas fases.

A definição de inovação é ampla. Inovação “é uma ideia, prática ou objeto percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade que resolva adotá-la” (ROGERS, 1995, p. 11, tradução nossa). Segundo o autor, se a ideia parece nova para o indivíduo, é uma inovação e não

necessariamente precisa envolver novas tecnologias. Para Rogers (1995), a novidade da inovação pode expressar-se em termos de conhecimento, persuasão ou decisão de adotá-la.

Para Reiter-Palmon, Herman e Yurkovich (2006), o termo foi definido como sendo implementação: a implementação de uma ideia criativa. Segundo esses autores, algumas pessoas entendem que criatividade refere-se à novidade, enquanto outros consideram que a adaptação de ideias para um determinado ambiente também pode ser considerado inovação.

Assim como o ciclo de políticas públicas, também não há unanimidade no que se refere às fases da inovação. Alguns autores destacam apenas a fase de implementação, mas também se consideram, na inovação, as fases de iniciação e desenvolvimento. (REITER-PALMON; HERMAN; YURKOVICH, 2006).

Segundo Rogers (1995), o processo de decisão da inovação é formado por cinco estágios que se referem ao indivíduo ou a outra unidade de decisão: conhecimento (quando se sabe da existência da inovação e de como ela funciona); persuasão (quando se forma atitude favorável ou desfavorável à inovação); decisão (quando são realizadas atividades que levarão a adotar ou rejeitar a inovação); implementação (quando a inovação passa a ser usada); confirmação (quando se decide se a inovação continuará ou não sendo usada).

Howell e Shea (2006) dividem a inovação em três fases: iniciação, desenvolvimento e implementação. Howell e Boies (2004) afirmam que o processo de inovação compreende dois estágios: geração de ideias e promoção de ideias. Neste segundo estágio, as ideias são avaliadas e aquelas consideradas válidas são promovidas e implementadas.

É interessante, neste ponto do trabalho, buscar similaridades entre as fases da inovação e as fases do ciclo de políticas públicas. Adotando, por exemplo, as fases da inovação propostas por Rogers (1995) e as fases do ciclo de políticas públicas, de acordo com Souza (2007), por serem, ambas, as mais detalhadas, pode-se tecer comparações entre os dois temas e suas respectivas fases. Relembrando, Souza (2007) estabelece as seguintes etapas do ciclo de políticas públicas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

O quadro 1 apresenta a comparação entre as fases da inovação apontadas por Rogers (1995) e as fases do ciclo de políticas públicas, segundo Souza (2007).

Quadro 1: Fases da inovação e do ciclo de políticas públicas

<b>Autores</b>	<b>Inovação Rogers (1995)</b>	<b>Políticas públicas Souza (2007)</b>
<b>Fases</b>	Conhecimento	Definição de agenda
		Identificação de alternativas
	Persuasão	Avaliação das opções
	Decisão	Seleção das opções
	Implementação	Implementação
	Confirmação	Avaliação

Fonte: Rogers (1995) e Souza (2007).

Pode-se considerar que as fases de definição de agenda e identificação de alternativas têm correspondência com a primeira fase da inovação (conhecimento) porque é nessas duas fases do ciclo de políticas públicas que se conhecem os problemas e questões a ser enfrentados pela política. A fase de avaliação das opções tem similaridades com a fase de persuasão, pois é neste ponto que são formuladas as ideias que serão, posteriormente, postas em prática.

A fase de decisão do processo de inovação corresponde à fase de seleção de opções do ciclo de políticas públicas. Ambas tratam de escolhas, de caminhos a seguir. A próxima fase, nos dois temas, é a de implementação. É a fase que mais interessa para este trabalho, é quando a inovação passa a ser usada (no caso da inovação) e quando as ações começam a ser executadas (no caso das políticas públicas).

Por fim, há a confirmação da inovação, quando se decide se ela continuará ou não sendo usada. Percebe-se que essa fase corresponde à avaliação no ciclo de políticas públicas, em que se verifica se as ações deverão continuar a ser implementadas. Esta fase, na inovação, também está implícita no texto de Howell e Boies (2004), que afirmam que um novo produto ou processo só é efetivamente implementado após passar pela fase de avaliação.

Observa-se que a literatura sobre a implementação da inovação demonstra que essa implementação é um processo problemático e, muitas vezes, fracassa. O sucesso da implementação é comumente associado, na literatura de inovação, à presença no processo de um

*champion* – uma pessoa com atuação característica que contribui de maneira decisiva para o sucesso da implementação da inovação.

Devido a essas similaridades entre as fases da inovação e do ciclo de política públicas, à existência das figuras de *champion* de inovação e de empreendedor de políticas públicas nas respectivas literaturas e ao fato de que a importância da atuação de determinadas pessoas tem sido observada como decisiva para o sucesso da implementação de programas governamentais no nível local, considera-se relevante tratar, a seguir, dessas figuras.

Importante ressaltar que a similaridade entre *champions* e empreendedores de políticas públicas e o *link* entre inovação e serviços públicos foram apontados por Windrum e Koch (2008) e Bartlett e Dibben (2002), conforme será comentado no item 2.3 desta dissertação.

A seguir, apresenta-se breve discussão das características do *champion* de inovação, do empreendedor de políticas públicas, do gestor eficaz (de programas governamentais) e do implementador de programas governamentais (*street-level bureaucrat*).

Os estudiosos da área de inovação e de mudança organizacional referem-se frequentemente aos *champions*, que seriam aqueles que se envolvem pessoalmente na implantação de uma ideia inovadora, inclusive assumindo riscos, e buscam apoio junto aos integrantes da organização para a ideia (SCHON, 1963 *apud* MARKHAM, 1998; CHAKRABARTI, 1974; SHANE; VENKATARAMAN; MACMILLAN, 1995; MARKHAM; GRIFFIN, 1998; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006).

A partir da definição e da literatura sobre o assunto, é possível identificar e destacar algumas características dos *champions*: envolvimento pessoal com a inovação, contribuição em termos de suporte material e emocional, disposição para correr riscos, persistência, atuação informal na organização, competência para desenvolver redes de relacionamentos.

Howell e Shea (2006) afirmam que a incerteza do ambiente, a disponibilidade de recursos, a organização do trabalho, podem influir no comportamento dos *champions*. Lipsky (1980, p. 24) diz que “a efetividade das características pessoais deve-se, em grande parte, ao seu local de trabalho”.

O primeiro autor a destacar a importância dos *champions* foi Schon, no artigo *Champions for radical new invention*, de 1963. Segundo Schon, uma nova ideia encontra um *champion* ou

morre (HOWELL; HIGGINS, 1990; HOWELL; BOIES, 2004; MARKHAM; GRIFFIN, 1998). Os *champions* são indivíduos que se envolvem intensamente na implementação de uma ideia inovadora, adotam o projeto como se fosse seu, além do profissionalmente exigido, inclusive assumindo riscos pessoais, e buscam apoio junto aos integrantes da organização para a ideia (CHAKRABARTI, 1974; SHANE; VENKATARAMAN; MACMILLAN, 1995; SCHON, 1963 *apud* MARKHAM, 1998; MARKHAM; GRIFFIN, 1998; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006).

O *champion* demonstra persistência em alcançar as metas, tem convicção da importância e do sucesso da inovação proposta, envolve-se e dá suporte ao projeto e persiste nas situações adversas. Estudos empíricos mostraram que o comportamento dos *champions* está positivamente associado ao desempenho do projeto de inovação (HOWELL; HIGGINS, 1990; HOWELL; SHEA, 2001; HOWELL; BOIES, 2004).

A definição para *champions* apresentada por Howell e colegas (1990, 2001, 2004, 2006) inclui a questão da informalidade. Eles afirmam que *champions* são indivíduos que informalmente emergem na organização e contribuem decisivamente para a inovação, promovendo-a de forma ativa e entusiástica nos pontos críticos da organização. Inclusive, chamam a atenção para o risco de indicar formalmente alguém que poderia ser um *champion* para liderar uma equipe de inovação. Isso poderia inibi-lo, pois ele precisa interessar-se pelo projeto espontânea e até mesmo emotivamente.

Essa característica de informalidade também é apresentada por Markham e Griffin (1998), quando dizem que os *champions*, geralmente, trabalham fora das atribuições oficiais e mais por meio de ideias visionárias e influências informais. A fonte de informação mais efetiva é a rede de relacionamentos do *champion*, dentro e fora da organização, a rede social (HOWELL; SHEA, 2001, 2006).

Howell, Shea e Higgins (2005) desenvolveram e validaram instrumento para identificar o comportamento dos *champions*, ou seja, para saber o que eles fazem para promover inovação nas organizações. A partir de seu trabalho, chegaram a um conjunto de quinze itens que refletiriam esse comportamento. Esses itens são compostos por três fatores inter-relacionados: expressar entusiasmo e confiança acerca do sucesso da inovação; persistir diante de adversidades, envolver as pessoas certas. Os itens identificados por Howell, Shea e Higgins (2005, p. 655, tradução nossa) são os seguintes:

- 1) promover entusiasticamente as vantagens da inovação;
- 2) expressar convicções fortes sobre a inovação;
- 3) demonstrar confiança sobre o que a inovação pode trazer;
- 4) mostrar otimismo sobre o sucesso da inovação;
- 5) apontar razões pelas quais a inovação será bem-sucedida;
- 6) não parar de incentivar entusiasticamente;
- 7) persistir;
- 8) mostrar tenacidade na superação de obstáculos;
- 9) continuar envolvido com a inovação até que ela seja implementada;
- 10) derrubar as barreiras à inovação;
- 11) não desistir quando outros disserem que não pode ser feito;
- 12) persistir frente às adversidades;
- 13) entregar os problemas a quem possa resolvê-los;
- 14) conseguir o envolvimento das pessoas certas;
- 15) conseguir o envolvimento das pessoas que tomam decisões.

Há algumas dificuldades quando se tem a intenção de pesquisar a atuação dos *champions*: eles são raros nas organizações, é preciso usar processo rigoroso para identificá-los e eles só surgem durante a execução de um projeto, não se sabe *a priori* quem é um *champion* (HOWELL; SHEA, 2001, 2006).

### 2.3 Empreendedores de políticas públicas e gestores eficazes

Como já apontado, o conceito de *policy entrepreneur*, aqui traduzido como empreendedor de políticas públicas, apresenta fortes similaridades com o conceito de *champion*, como pode ser percebido a partir das definições e situações apresentadas a seguir.

Uma das principais referências na área de empreendedor de política é Kingdon. Em seu livro, *Agendas, alternatives, and public policies*, o autor descreve os empreendedores de política como “pessoas que advogam uma causa e que estão dispostas a investir seus recursos – tempo, energia, reputação e dinheiro – na esperança de obter futuros benefícios” e acrescenta que eles podem ser encontrados em muitos locais, tanto em posições formais quanto informais, tanto dentro quanto fora do governo (KINGDON, 1995, p. 122, 179, tradução nossa). Como evidenciado no título de seu livro, Kingdon focaliza o empreendedorismo na fase de determinação dos temas que entram na agenda das políticas públicas.

Confirmando as situações observadas na atuação profissional da pesquisadora, Kingdon (1995) afirma que, em estudos de caso, quase sempre é possível identificar uma pessoa, ou um grupo de pessoas que são fundamentais para fazer com que determinado assunto tenha destaque na agenda política e em sua aprovação.

O autor destaca algumas características que contribuem para o sucesso dos empreendedores: fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas e consideradas; ter conexões políticas e capacidade de negociação; ser persistente (provavelmente a mais importante, na opinião de Kingdon). Além disso, o empreendedor de política está sempre pronto para “enfrentar a situação que aparecer” e encarar cada crise como uma oportunidade (KINGDON, 1995, p. 181, tradução nossa). Essa característica também é referida por Zahariadis (2003), outro estudioso do assunto, que afirma que os empreendedores exploram o contexto, ao invés de ser moldados por ele.

Zahariadis (2003) destaca que os estudos sobre políticas públicas normalmente reconhecem o papel significativo dos empreendedores. O autor afirma que empreendedores de política advogam, apostam, mediam, enfim, envolvem-se tanto para defender sua causa porque acreditam nela e porque têm metas claras e consistentes. O principal argumento de seu livro (*Ambiguity & choice in public policy*), baseado nas ideias de Kingdon, é que a definição da

agenda governamental é função de três fluxos: problemas, *policies* (políticas públicas) e *politics* (atividade política). Segundo Zahariadis (2003), as questões são inseridas na agenda quando esses três fluxos são unidos pelos empreendedores de política, durante a abertura de janelas de oportunidade.

Kobrak (1996) também destaca algumas características de empreendedores de política, sendo que os casos analisados são de pessoas de destaque na administração pública americana. As características apontadas por Kobrak são: grande comprometimento com a missão da entidade em que atua, conhecimento técnico e habilidade política. Além disso, o autor afirma que vários estudiosos descrevem os empreendedores como pessoas vigorosas, criativas, flexíveis, idealistas, persistentes e dispostas a correr riscos para concluir tarefas importantes.

Bartlett e Dibben (2002, p. 109, tradução nossa) afirmam haver “um *link* óbvio entre inovação no setor público e empreendedores públicos” e enfatizam a importância das habilidades e atitudes dos *champions* na implementação da inovação. Corroborando essa opinião, tem-se Windrum e Koch (2008), que usam a mesma definição de empreendedor público adotada por Kingdon e dizem que inovações são abundantes em serviços do setor público. Além disso, os autores destacam a importância do empreendedorismo no processo de inovação e as inúmeras semelhanças entre os empreendedores do setor público e do setor privado. Windrum e Koch (2008) também elencam características de empreendedores públicos, tais como: criatividade, imaginação, comprometimento pessoal, bons contatos. Note-se que essas características são coerentes e até coincidentes com as encontradas em outras referências da literatura.

Bartlett e Dibben (2002) afirmam que, na literatura sobre inovação, as atribuições dos *champions* aproximam-se das atribuições dos empreendedores no setor público. Por fim, os autores destacam que “o empreendedor do setor público é crítico para a implementação bem sucedida de recentes iniciativas políticas” e que empreendedorismo e inovação devem estar “de mãos dadas no contexto de governos locais” (BARTLETT; DIBBEN, 2002, p. 119, tradução nossa). Essas afirmações confirmam o que se vem apontando neste trabalho, no que se refere à ligação entre *champions* e empreendedores de políticas públicas.

No artigo de Exworthy, Berney e Powell (2002), já citado na seção sobre implementação, também há referência a empreendedores de política. A exemplo de Zahariadis (2003), os autores

adotam, em sua análise, o modelo de Kingdon e sua definição de empreendedor de políticas públicas, destacando a importância desse ator no ciclo de políticas públicas.

O próprio Zahariadis (2003) demonstra que o modelo de Kingdon pode ser estendido além da fase de *agenda setting*, sendo relevante para a fase de formulação de políticas públicas de forma mais geral e sugere sua possível relevância às demais fases do ciclo de políticas públicas. O autor destaca que o modelo permite visão mais clara de todo o processo de políticas públicas e oferece um caminho para explicar o ciclo dessas políticas porque não cria barreiras entre as fases, pelo contrário, cria links teóricos entre elas.

A revisão da literatura para a presente pesquisa revelou diversos exemplos da atuação de implementadores de programas governamentais que, pelas situações descritas, podem ser considerados *champions*. Alves (2000) descreve a implantação do Programa Saúde da Família (PSF) em localidades de Campina Grande (PB) e ressalta o suporte dado por uma médica cubana, especialista em medicina familiar. Segundo o autor, o papel dessa médica “foi significativo não apenas para o PSF, mas também para toda a rede municipal de saúde de Campina Grande, na medida em que propôs melhorias na organização das equipes que repercutiram nas demais unidades da secretaria” (ALVES, 2000 *in* CAMAROTTI; SPINK, 2000, p. 71).

O texto de Fujiwara e Alessio (2000 *in* CAMAROTTI; SPINK, 2000, p. 80) sobre o Projeto Couro Vegetal da Amazônia ressalta o papel central desempenhado por uma empresária e estilista de moda, além do apoio de outro empresário, que deu suporte, “com a própria fortuna, aos passos iniciais rumo ao couro vegetal”. Na descrição do Projeto Pescar, no mesmo livro, Battaglia (2000 *in* CAMAROTTI; SPINK, 2000, p. 89) cita a atuação de um empresário que resolveu, “por sua conta e risco, iniciar um trabalho de ajuda a meninos pobres”.

Outro conceito que vale a pena citar é o de gerente eficaz, porque também apresenta algumas características interessantes para este trabalho, conforme será descrito a seguir.

Mintzberg (2010), ao tratar de eficácia gerencial (figura 1), usa como metáfora a confecção de uma tapeçaria. Os fios condutores (ou disposições mentais) que ele descreve para a gestão eficaz revelam-se muito parecidos com as características de *champions* identificadas por Howell, Shea e Higgins (2005) e de empreendedores de políticas públicas apresentadas por Kingdon (1995) e Zahariadis (2003).

O primeiro fio descrito por Mintzberg (2010) é o fio energético, que seria “a enorme quantidade de energia que os gerentes eficazes põem em seu trabalho” (MINTZBERG, 2010, p. 211). O autor comenta que ser gestor não é um “emprego para preguiçosos” (MINTZBERG, 2010, p. 211). O fio reflexivo relaciona-se a saber “aprender com a própria experiência”, explorar diversas opções e tentar outra abordagem quando a primeira não funciona (MINTZBERG, 2010, p. 212).

O fio analítico refere-se a manter equilíbrio entre conhecimento formal e explícito e informal e tácito; entre análise e intuição. O fio de visão de mundo refere-se a cruzar os limites do seu próprio mundo e conhecer os mundos de outras pessoas, “ou seja, conhecer outras culturas, outras organizações, outras funções na própria organização (...), pensar em outras pessoas para aprofundar sua compreensão do próprio mundo” (MINTZBERG, 2010, p. 216).

O fio colaborativo trata de fazer vir à tona a energia positiva que existe nas pessoas e deixá-las colaborar, em vez de controlá-las. O fio proativo é aquele em que há equilíbrio entre reflexão e ação. “Refleta demais e nada acontece; aja demais e tudo acontece de modo impensado” (MINTZBERG, 2010, p. 218). Segundo Mintzberg (2010), os gerentes eficazes são agentes de mudança, e não alvo delas. Eles “seguem o fluxo, mas também criam o fluxo” (MINTZBERG, 2010, p. 219). Por fim, tudo converge para o fio integrativo. “A gestão é uma tapeçaria tecida a partir dos fios da reflexão, análise, mundanidade, colaboração e proatividade, todos os quais são infundidos com energia pessoal e unidos pela integração social” (MINTZBERG, 2010, p. 220).

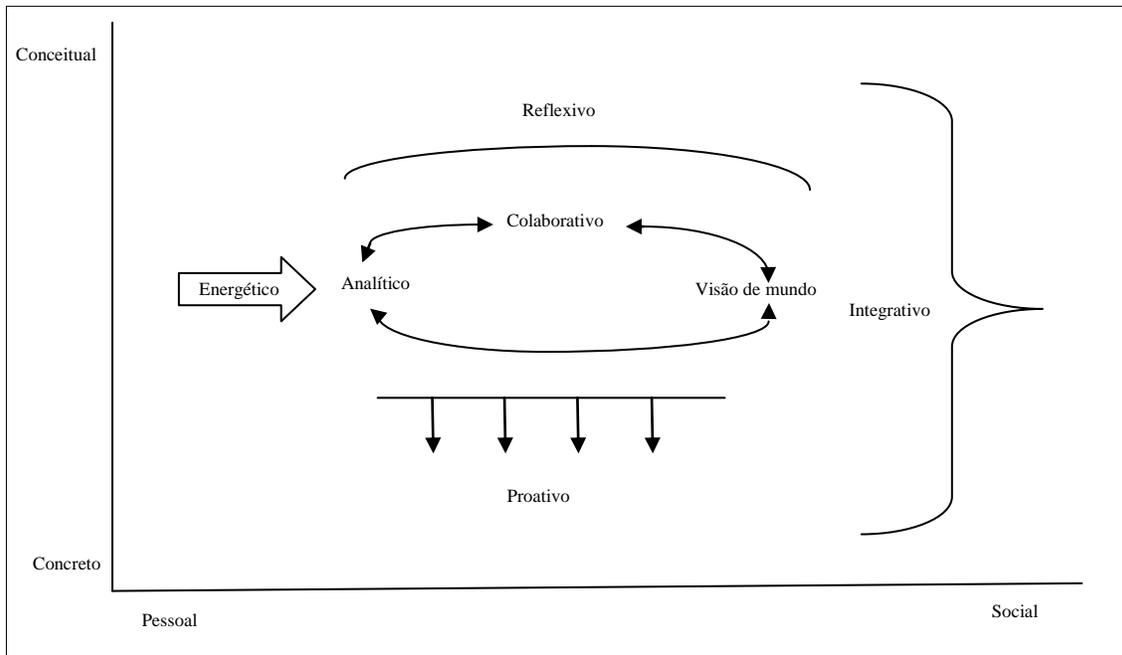


Figura 1: Estrutura para eficácia gerencial.  
 Fonte: Mintzberg (2010, p. 210)

#### 2.4 Implementadores de programas governamentais / *Street-level bureaucrats*

Sobre as características do implementador, uma referência importante para esta pesquisa é o livro de Lipsky (1980). Nele, o autor discorre longamente sobre os burocratas da linha de frente (*street-level bureaucrats*), ou seja, as pessoas que implementam as políticas públicas, aquelas que estão em contato direto com os usuários dessas políticas, tais como professores, policiais, médicos, assistentes sociais. Lipsky (1980) afirma que esses implementadores dispõem de altos graus de discricionariedade e de relativa autonomia no que se refere à implementação dessas atividades, ou seja, eles têm a possibilidade de não executá-las da forma como elas foram pensadas e imaginadas pelos formuladores da política. E na maioria das vezes, isso acontece. Em última análise, quem faz a política são os burocratas de linha de frente, eles estabelecem, na prática, os limites da intervenção estatal. Segundo Lipsky (1980, p. 4), os burocratas de linha de frente, no desempenho de suas atividades, têm impacto considerável na vida dos cidadãos e, inclusive, “têm a chave da dimensão de cidadania”.

A literatura sobre os burocratas de linha de frente, ou seja, os implementadores de programas governamentais em nível local, não apresenta, prioritariamente, as características

desses atores. O destaque dos textos é para suas atribuições, funções e dificuldades na execução das atividades. Entretanto, a partir dessas informações, percebem-se pontos de intersecção entre as características dos *champions* e desses burocratas, sendo possível identificar alguma semelhança entre as atividades e ações dos *champions* e dos implementadores dos programas governamentais em nível local.

No já citado relatório de auditoria operacional realizada pelo TCU no Programa Nacional de Erradicação da Hanseníase, foi apontada a importância dos burocratas de linha de frente para a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS). Consta do relatório que a descentralização do SUS ainda não está concluída, o que causa “algumas dificuldades de articulação entre as três esferas governamentais” (BRASIL, 2006, p. 93). As principais causas dessa dificuldade identificadas foram “a falta de comprometimento dos gestores e a rotatividade de profissionais, especialmente os médicos que atuam na atenção básica” (BRASIL, 2006, p. 93).

Um dos motivos pelos quais os burocratas de linha de frente têm considerável grau de discricionariedade é porque a sociedade não quer serviços automatizados e aplicação rígida dos padrões à custa de respostas a situações individuais. Lidar com a discricionariedade e gerenciá-la é questão crucial quando se fala em *street-level bureaucracy* (LIPSKY, 1980).

Segundo Lipsky (1980, p. 15, tradução nossa), a discrepância entre formulação e implementação costuma ocorrer porque os implementadores “atuam em situações muito complexas, que não podem, em geral, ser reduzidas às formas programáticas”. Eles lidam com pessoas que, muitas vezes, criam situações não previstas na lei, e que exigem cuidados especiais e reações rápidas e criativas para solucionar os problemas apresentados. Os burocratas de linha de frente têm que buscar, rotineiramente, “o equilíbrio entre compaixão e flexibilidade, de um lado, e imparcialidade e aplicação rígida das regras, de outro lado” (LIPSKY, 1980, p. 15-16, tradução nossa).

Para finalizar este capítulo de referencial teórico, cabe lembrar que as características dos *champions* foram identificadas em diversos estudos de Howell e colegas. Os resultados desses estudos servirão de referência para este trabalho. Essas características são aqui apresentadas porque, junto com as características de gerentes eficazes apontadas por Mintzberg (2010) e as características de empreendedores de políticas públicas, citadas por Kingdon (1995) e Kobrak (1996), além de outros autores, serviram de subsídio para a identificação das categorias usadas

para analisar os dados coletados nas entrevistas com as diretoras de escola (as implementadoras de programas governamentais), como descrito na seção sobre a operacionalização da pesquisa, no capítulo a seguir.

O que interessa neste estudo são os comportamentos e as atitudes das diretoras de escolas classe na implementação dos programas Bloco Inicial de Alfabetização e Ciência em Foco e o quanto eles se aproximam dos comportamentos e atitudes de *champions* e de empreendedores de políticas públicas, apontados na literatura como pessoas que contribuem de maneira decisiva para o sucesso da implementação da inovação (*champions*) e pessoas que advogam uma causa e que estão dispostas a investir seus recursos na esperança de obter futuros benefícios (empreendedores). Nos dois programas que servem de pano de fundo para este trabalho, essas diretoras são as *street-level bureaucrats*.

### 3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Este capítulo descreverá a natureza e a finalidade desta pesquisa, a fonte e o caráter das evidências obtidas. Também descreverá a estratégia metodológica da pesquisa, de que forma ela foi operacionalizada e quais foram os métodos usados para coletar e analisar os dados obtidos.

#### 3.1 Caracterização da pesquisa

A pesquisa realizada é de natureza qualitativa, pois busca oferecer descrições detalhadas e fundamentadas do problema em estudo (PATTON, 1987). Não houve, no estudo, a intenção de quantificar ou fazer inferências estatísticas com relação às categorias identificadas e estudadas. A intenção foi obter descrições das atividades realizadas pelas diretoras de escola, bem como identificar eventuais comportamentos e atitudes que demonstrassem a existência de características de empreendedores de políticas públicas.

Sendo assim, entende-se que a estratégia adequada para a realização da pesquisa é o estudo de caso. Na verdade, a estratégia usada foi estudos de casos múltiplos, pois as unidades de análise foram as diretoras de escola. Cada diretora é um caso. A implementação dos programas governamentais Bloco Inicial de Alfabetização e Ciência em Foco realiza-se, sob gestão das respectivas diretoras, dentro da escola, por uma equipe de profissionais, composta – além das diretoras – por professores, coordenadores pedagógicos, supervisores pedagógicos e vice-diretores. Escolheu-se a diretora da escola para unidade de observação porque, devido às suas atribuições e funções, ela tem mais condições de reunir as características de empreendedor encontradas na literatura.

Yin (2010, p. 39) define estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”. O autor considera que os projetos de casos únicos ou de casos múltiplos são variantes da mesma estrutura metodológica. Yin (2010, p. 49) destaca a importância de cinco componentes para os estudos de

caso: “as questões do estudo; as proposições, se houver; a(s) unidade(s) de análise; a lógica que une os dados às proposições; os critérios para interpretar as constatações”.

De acordo com o GAO (1990), o estudo de caso é um método usado para conhecer uma situação complexa, baseado em compreensão abrangente dessa situação, obtida a partir de sua descrição e análise, considerada como um todo e no seu contexto. Lee e Lings (2008) definem estudo de caso como sendo a análise detalhada de um caso determinado. Para Leite (2008, p. 66), o estudo de caso é caracterizado por ser um estudo “intenso e profundo” a respeito de determinado assunto em relação a uma unidade social. Patton (1987) afirma que o estudo de caso é particularmente útil quando se deseja entender um problema em profundidade e quando há necessidade de riqueza de informações.

Percebe-se que uma característica importante do estudo de caso é a análise em profundidade de determinado fenômeno. Considerando essa característica e o problema de pesquisa proposto, conclui-se que o estudo de caso é um método adequado para a obtenção das informações necessárias ao alcance dos objetivos deste trabalho.

As pesquisas, em geral, podem ser classificadas em três grupos: exploratória, descritiva e explicativa. Este trabalho é de natureza exploratória porque tem o objetivo de identificar, na implementação dos programas Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) e Ciência em Foco (CF), as tarefas das diretoras de escola, o contexto em que se encontram e a forma como elas agem. O trabalho também tem caráter descritivo, porque buscou estudar as características das diretoras de escola e comparar e contrastar essas características com aquelas dos empreendedores de políticas públicas, identificando e descrevendo possíveis relações entre variáveis e propondo linhas para futuras pesquisas.

A pesquisa exploratória tem por objetivo proporcionar visão geral sobre determinado fato. É usada quando se deseja conhecer determinado fenômeno sobre o qual não se tem informações suficientes. O objetivo da pesquisa descritiva é estudar as características de um fenômeno, descrevê-lo e estabelecer relações entre as variáveis. A pesquisa explicativa visa analisar as causas e consequências de determinado fenômeno (GIL, 1991; RICHARDSON, 1999).

Com relação ao alcance temporal, o estudo é transversal, pois houve coleta de dados em apenas um ponto no tempo. Não houve comparação com situações em diferentes épocas. A

descrição do fenômeno teve como referência a situação existente no momento da coleta dos dados (RICHARDSON, 1999).

Para a realização da pesquisa, foram usados dados primários e secundários. Os dados primários são provenientes de entrevistas semi-estruturadas com técnicos da secretaria de educação do Distrito Federal, dirigentes das Diretorias Regionais de Ensino e diretoras de escolas. Os dados secundários foram obtidos em documentos e trabalhos acadêmicos sobre os programas estudados (Bloco Inicial de Alfabetização e Ciência em Foco).

### 3.2 Operacionalização da pesquisa

O que se pretendeu com este trabalho foi verificar e descrever que características de empreendedores de políticas públicas são encontradas em implementadores de programas governamentais. Para tanto, os indivíduos selecionados para a realização da pesquisa foram diretoras de escolas classe do Distrito Federal. Os programas governamentais escolhidos foram o Bloco Inicial de Alfabetização e o Ciência em Foco.

A pesquisa iniciou-se a partir das características de empreendedores de políticas públicas e *champions*. Essas características foram estabelecidas a partir do referencial teórico, em especial dos artigos de Howell e colegas (1990, 2001, 2004, 2005, 2006), do modelo de Mintzberg (2010) para eficácia gerencial, além dos livros de Kingdon (1995) e Zahariadis (2003) e do artigo de KobraK (1996) sobre empreendedores de políticas públicas.

Para a identificação das diretoras de escola mais adequadas para a realização dos estudos de caso, foram solicitadas indicações nas entrevistas realizadas com representante da secretaria de educação do DF e com dirigentes das três Diretorias Regionais de Ensino selecionadas (Plano Piloto/Cruzeiro, Sobradinho e Paranoá). As indicações das diretoras foram feitas a partir de dois critérios: qualidade da gestão escolar e localização da escola. Entretanto, nem todas as diretoras indicadas foram entrevistadas. O critério de seleção das diretoras, além da indicação feita, levou em consideração a disponibilidade de agenda da entrevistada. Além dessas quatro entrevistas, foram realizadas entrevistas com nove diretoras de escolas classe, como será detalhado mais adiante.

A técnica de análise usada foi a análise de conteúdo das entrevistas, comparando e contrastando as informações obtidas com as características identificadas no referencial teórico. Essas entrevistas também foram úteis para complementar as informações necessárias acerca dos programas governamentais de interesse e para obter as informações necessárias acerca das tarefas das diretoras de escola, do contexto em que atuam e da forma em que se dá essa atuação.

### 3.2.1 Modelo conceitual

O principal conceito desta pesquisa é o empreendedor de políticas públicas. A partir de estudos já realizados, foi possível destacar algumas características desses empreendedores: envolvimento pessoal com a implementação, capacidade de envolver as pessoas certas, contribuição em termos de suporte material e emocional, disposição para correr riscos, persistência na adversidade, competência para desenvolver redes de relacionamentos. Essas são algumas das características a considerar na análise dos dados obtidos.

Essas características já estão apontadas na literatura. O que se pretendeu neste trabalho foi verificar, com base nessas características, e no âmbito da implementação dos programas estudados, quais dessas características são encontradas em diretoras de escola, como elas interagem com o contexto do BIA e do Ciência em Foco e de que maneira elas atuam para implementar os programas citados. Sendo assim, a implementação foi a variável dependente, que está relacionada a esses três aspectos. A figura 2 resume o modelo conceitual descrito.

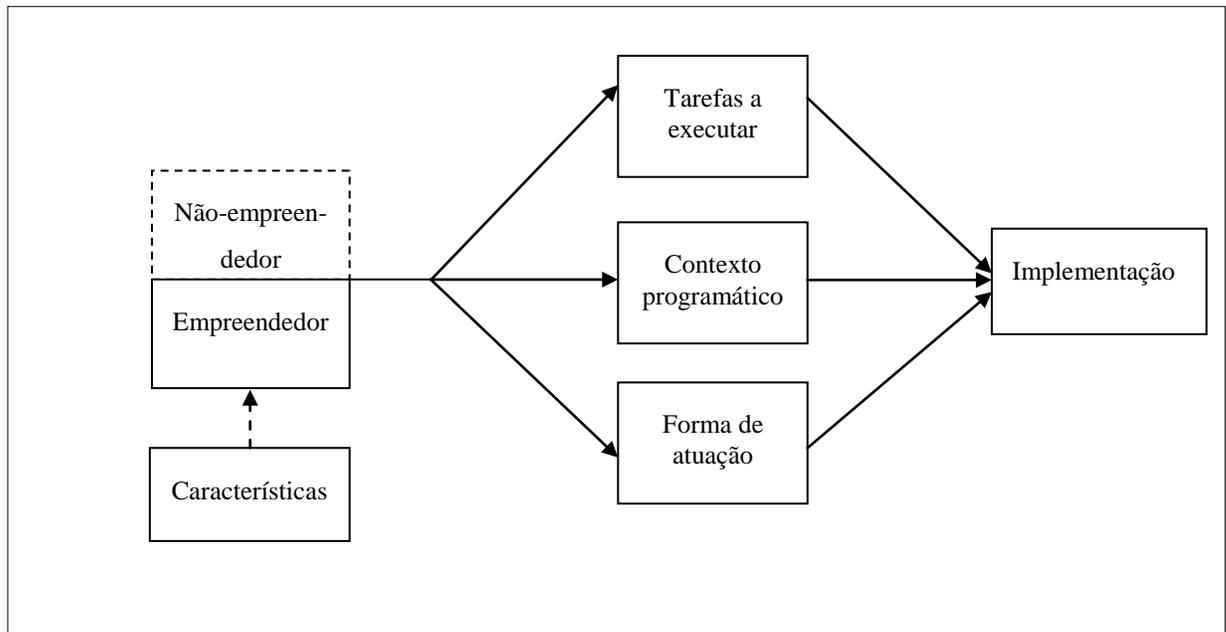


Figura 2: Modelo conceitual  
Fonte: Elaboração própria.

Para entender a lógica da pesquisa realizada, sugere-se a leitura do modelo conceitual da direita para a esquerda. O ponto de partida para este trabalho foi a implementação dos dois programas: o Bloco Inicial de Alfabetização e o Ciência em foco. A partir deles, foram elaboradas e realizadas as entrevistas com as diretoras de escolas classe. Nessas entrevistas, foram focalizados três aspectos: as tarefas executadas pelas entrevistadas, a forma de atuação delas e o contexto programático em que elas se encontravam. Esses três aspectos foram utilizados para contextualizar as características de empreendedores e não-empresendedores.

Na fase de análise de conteúdo, as categorias de análise (as características compiladas a partir da literatura) foram comparadas e contrastadas com as características encontradas nas diretoras de escola entrevistadas.

### 3.3 Coleta de dados

O primeiro estágio desta fase do trabalho foi a realização de pesquisa bibliográfica. Foi feita revisão da literatura em livros, periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, anais de congressos científicos e outras publicações pertinentes, que tratam de implementação e da atuação de empreendedores de política pública, de *champions* e de *street-level bureaucrats*. O objetivo deste estágio foi identificar e formar o marco teórico necessário para fundamentar a pesquisa.

O segundo estágio foi a realização de pesquisa documental. Foram consultados documentos gerados pelo Governo do Distrito Federal, em especial pela Secretaria de Educação. Os objetivos deste estágio foram conhecer a estrutura da secretaria e os programas por ela implementados, identificar os principais *stakeholders* e obter informações para subsidiar a elaboração da estratégia e do instrumento de coleta de dados e dos modelos (conceitual e de análise).

A seguir, foi realizada pesquisa de campo com coleta de dados primários por meio de entrevistas semi-estruturadas (Apêndices A e B). Nesta fase, foram realizadas quatro entrevistas: uma com o Gerente de Ensino Fundamental da Secretaria de Educação do Distrito Federal e uma com cada Diretor Regional de Ensino das diretorias selecionadas para este estudo (Paranoá, Plano Piloto/Cruzeiro e Sobradinho). Os objetivos desta fase foram: conhecer a atuação da secretaria e das Diretorias Regionais de Ensino, complementar informações sobre os programas implementados e obter indicações acerca da seleção das escolas a visitar e das diretoras a entrevistar.

Com base nas informações obtidas na pesquisa documental e nas entrevistas realizadas, foram selecionados para o estudo os programas Bloco Inicial de Alfabetização e Ciência em Foco. Os critérios usados para a escolha desses dois programas foram o tempo de implementação e a universalidade: ambos estão implantados há pelo menos três anos em todas as Diretorias Regionais de Ensino (DRE) do Distrito Federal.

Por fim, o quarto estágio do trabalho consistiu dos estudos de caso, por meio da realização de entrevistas semi-estruturadas com diretoras de escola (Apêndice C). A escolha das diretoras a entrevistar foi feita a partir de três critérios: indicação dos diretores regionais de

ensino, localização da escola e disponibilidade de agenda da entrevistada. Foram realizadas nove entrevistas: cinco em escolas classe do Plano Piloto/Cruzeiro, duas em escolas classe de Sobradinho e duas em escolas classe do Paranoá. A escolha das DRE procurou abranger as várias realidades geográficas e socioeconômicas do Distrito Federal.

Neste estágio da coleta de dados, pretendeu-se verificar, na percepção das diretoras, quais as principais tarefas que precisam realizar na implementação dos programas em análise, como elas percebem o contexto dos programas, as ações necessárias para realizar as tarefas apontadas, e como, efetivamente, se realizam essas ações. A partir daí, pretendeu-se comparar e contrastar as respostas obtidas com as características de empreendedores de políticas públicas, obtidas do marco teórico.

Sempre que houve concordância por parte do entrevistado, as entrevistas foram gravadas. Algumas diretoras de escola preferiram não ser identificadas. Por isso, nas tabelas de análise de dados (Anexos D a L), as diretoras foram denominadas por meio de códigos (D1, D2 etc.).

### 3.4 Análise dos dados

A estratégia metodológica usada para análise dos dados da pesquisa foi a análise de conteúdo. Ela é definida como uma técnica de investigação que “tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação” (BERELSON, 1952 *apud* BARDIN, 2010, p. 20). Segundo Richardson (1999), a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa usada para classificar símbolos, que se baseia nos juízos de um analista, com base em regras formuladas, e que tem algumas características metodológicas: objetividade, sistematização e inferência. Bardin (2010, p. 43) afirma que, quando se realiza uma análise de conteúdo, procura-se estabelecer “uma correspondência entre as estruturas semânticas ou lingüísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas dos enunciados”. Esta foi exatamente a conduta adotada neste trabalho de pesquisa, na medida em que as afirmações das diretoras de escola foram analisadas e interpretadas com o objetivo de identificar os componentes que permitissem associar essas afirmações às características esperadas para empreendedores de políticas públicas.

A análise de conteúdo é composta por três fases: pré-análise (organização e leitura flutuante); exploração do material (recorte, enumeração e escolha das categorias); tratamentos dos dados, inferência e interpretação (BARDIN, 2010; GIL, 1991).

Durante a pré-análise, todas as entrevistas foram relidas e revisadas, para a identificação de eventuais erros e omissões, correção de digitações, remissão aos arquivos gravados para entendimento de eventuais trechos pouco compreensíveis, bem como para fornecer subsídios para a próxima fase da análise (exploração do material).

Durante a exploração do material, todas as entrevistas foram lidas mais uma vez e, para cada uma delas, foram extraídos trechos que correspondessem às características dos empreendedores de políticas públicas ou trechos que demonstrassem atitudes ou comportamentos dos entrevistados contrários a essas características. O quadro 3 apresenta o resumo dessa fase. Os Apêndices D a L contêm os trechos extraídos de cada entrevista. Nesta fase, também foram identificados trechos das entrevistas que faziam referência à forma de implementação dos programas e que corroboraram alguns conceitos do referencial teórico. Em geral, eram alusões à atuação de forma *top-down* dos gestores da Secretaria de Educação do Distrito Federal. Também houve afirmações que remeteram ao comportamento dos burocratas de linha de frente, estudados por Lipsky.

Por fim, realizou-se a interpretação dos dados obtidos, que estão apresentados e discutidos no capítulo 4 desta dissertação.

É importante registrar que a análise e a interpretação dos dados são processos distintos. Analisar é o processo de ordenar os dados e organizá-los em categorias e padrões. Interpretar envolve atribuir significado, explicar os padrões e buscar conexões entre os dados. Não há um momento preciso em que termina a coleta e começa a análise dos dados. Em pesquisas qualitativas, durante a coleta dos dados, o pesquisador tem ideias sobre análise e interpretação (PATTON, 1987). Isso ocorreu nesta pesquisa. Durante as entrevistas, e durante a digitação delas, a pesquisadora já foi pensando sobre as possibilidades de análise e interpretação das informações coletadas.

Além do livro *Análise de Conteúdo*, de Laurence Bardin (2010), também foi importante referência para a análise realizada nesta pesquisa o livro *Qualitative Data Analysis*, de Miles e Huberman (1994). Para estes autores, a análise consiste em três fluxos paralelos de atividade:

redução dos dados, apresentação dos dados e desenho/verificação das conclusões. A redução dos dados refere-se ao processo de seleção, simplificação e transformação dos dados que aparecem nas anotações obtidas em campo ou nas transcrições. Essa atividade acontece enquanto dura a pesquisa qualitativa. Neste caso, a redução dos dados foi feita por meio da leitura atenta de cada entrevista, e a subsequente codificação dos trechos que se referiam ao objeto de estudo, conforme os códigos do quadro 2.

Segundo Miles e Huberman (1994), apresentar os dados é organizá-los de forma que seja possível tirar conclusões a partir deles. Essa apresentação foi feita por meio da organização dos trechos nas tabelas constantes dos anexos D a L. A partir dessas tabelas, foi feita a análise e a comparação das características identificadas, para que fosse possível passar para a terceira atividade: o desenho e a verificação das conclusões, que tratam de encontrar significado nos dados, de decidir o que é importante, identificar padrões, explicações, causas e efeitos e possíveis recomendações.

Além do objeto principal da pesquisa, surgiram, durante as entrevistas, trechos que corroboraram alguns conceitos do referencial teórico. Esses trechos também foram destacados e serão discutidos no capítulo 4 desta dissertação.

#### 3.4.1 Modelo de análise

As categorias de análise usadas, seus códigos e suas definições estão apresentados no quadro 2. Para a construção do quadro, foi feita compilação das características de empreendedores de políticas públicas, de *champions* e de gerentes eficazes apresentadas no referencial teórico. Para o entendimento do que essas características representam, e para assegurar a validade interna do estudo, considerou-se importante registrar a definição de cada uma. Como nem sempre elas são definidas na literatura pesquisada, tornou-se necessário, em alguns casos, recorrer ao dicionário para esclarecer o que se pretende dizer com cada uma das características.

A coluna ‘definição’ do quadro 2 indica a fonte da definição do conceito. A coluna ‘referência’ indica os autores do referencial teórico que mencionam a característica.

Quadro 2: Categorias de análise

<b>Código</b>	<b>Característica</b>	<b>Definição</b>	<b>Referência</b>
1	Energia	Força moral; firmeza; vigor; força (HOLANDA FERREIRA, 1975)	Mintzberg (2010); Kingdon (1995); Kobrak (1996)
2	Entusiasmo	Exaltação criadora, inspiração, dedicação ardente (HOLANDA FERREIRA, 1975)	Howell, Shea e Higgins (2005); Kobrak (1996)
3	Confiança / otimismo	Crédito, fé, esperança firme, achar que tudo vai bem, encarar cada crise como uma oportunidade (HOLANDA FERREIRA, 1975); (KINGDON, 1995)	Howell, Shea e Higgins (2005); Kingdon (1995)
4	Tenacidade / persistência	Constância, afinco, insistência, não desistência frente às adversidades (HOLANDA FERREIRA, 1975)	Howell, Shea e Higgins (2005)
5	Conhecimento técnico	Detenção de informações e experiências sobre determinado assunto (HOLANDA FERREIRA, 1975)	Kobrak (1996); Chakrabarti (1974)
6	Proatividade	Tomar iniciativa; iniciar a ação em vez de reagir ao que acontece; ser agente de mudança; explorar o contexto ao invés de ser explorado por ele (MINTZBERG, 2010); (ZAHARIADIS, 2003)	Mintzberg (2010); Zahariadis (2003).
7	Disposição para assumir riscos	Propensão, intenção de tomar para si a responsabilidade por possíveis danos ou insucessos (HOLANDA FERREIRA, 1975)	Markham (1998); Shane, Venkataraman e Macmillan (1995); Chakrabarti (1974)
8	Comprometimento	Assunção de responsabilidade, empenho (HOLANDA FERREIRA, 1975)	Howell, Shea e Higgins (2005); Kingdon (1995); Kobrak (1996)
9	Criatividade	Capacidade de criar, inventar, imaginar (HOLANDA FERREIRA, 1975)	Kobrak (1996)
10	Visão de mundo	Experiência de vida, perspectiva sobre como o mundo funciona (MINTZBERG, 2010)	Mintzberg (2010)
11	Jogo de cintura	Flexibilidade na solução de problemas ou situações difíceis (HOLANDA FERREIRA, 1975)	Kobrak (1996); Mintzberg (2010)
12	Equilíbrio entre análise e intuição	Conciliação entre o conhecimento formal e explícito e o informal e tácito	Mintzberg (2010)

		(MINTZBERG, 2010)	
13	Espírito colaborativo	Capacidade de relacionar-se com as pessoas e de ajudá-las a trabalhar em equipe (MINTZBERG, 2010)	Mintzberg (2010)
14	Espírito integrativo	Capacidade de enxergar o todo, de produzir equilíbrio dinâmico (MINTZBERG, 2010)	Mintzberg (2010)
15	Capacidade de delegação	Capacidade de entregar problemas para quem pode resolvê-los (HOWELL; SHEA; HIGGINS, 2005)	Howell, Shea e Higgins (2005)
16	Habilidade política	Capacidade de envolver quem decide (HOWELL; SHEA; HIGGINS, 2005)	Howell, Shea e Higgins (2005); Kobrak (1996); Chakrabarti (1974)

Fonte: Elaboração própria.

Para cada característica, foram atribuídos dois códigos. Não há ordem de importância ou prioridade na atribuição desses códigos. O código composto apenas por um número refere-se à presença da característica no trecho selecionado. O código composto pela letra ‘N’ seguida de um número refere-se à presença do inverso da característica no trecho selecionado. Por exemplo, o código 2 refere-se a entusiasmo. O código N2 refere-se a falta de entusiasmo. Então, o seguinte trecho de uma entrevista (“A minha avaliação é que, apesar do trabalho, vale a pena!”) é identificado com o código 2. O trecho (“Você vai ter só resposta negativa!”) é marcado com o código N2. As tabelas com a codificação de cada uma das entrevistas realizadas com diretoras de escolas estão nos Apêndices D a L.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo contém os resultados obtidos a partir das análises de conteúdo realizadas e a discussão acerca desses resultados. Essa discussão versa sobre o significado dos resultados obtidos à luz da fundamentação teórica e sobre o que eles representam para os estudos de implementação de programas de governo.

Para facilitar a compreensão do contexto em que a pesquisa se insere, serão apresentadas, inicialmente, breves descrições da estrutura e das atribuições da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e dos programas de interesse para o trabalho (Bloco Inicial de Alfabetização e Ciência em Foco).

### 4.1 A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF)

A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF) é um órgão da administração direta do Governo do Distrito Federal. Suas atribuições e competências estão descritas no Regimento Interno da SEDF. O art. 1º estabelece as áreas de atuação da secretaria. Dentre elas, destaca-se a educação básica, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (DISTRITO FEDERAL, 2009a).

O art. 2º do Regimento Interno relaciona as competências institucionais da SEDF. Entre elas, cabe ressaltar o inciso X: “implantar e implementar planos, programas e projetos na área de educação, em seus diversos níveis e modalidades” (DISTRITO FEDERAL, 2009a, p. 16).

Para desempenhar suas competências legais e executar suas atividades, a SEDF dispõe da estrutura explicitada no art. 3º do Regimento Interno. Desta estrutura, fazem parte três subsecretarias: Subsecretaria de Gestão dos Profissionais da Educação, Subsecretaria de Gestão Pedagógica e Inclusão Educacional, Subsecretaria de Desenvolvimento Educacional. Cabe destacar a Subsecretaria de Gestão Pedagógica e Inclusão Educacional, da qual faz parte a Diretoria de Execução de Políticas e Planos Educacionais, à qual se subordina, entre outras, a Gerência de Ensino Fundamental, de interesse direto para este trabalho. As competências da Gerência de Ensino Fundamental estão estabelecidas no art. 98 do Regimento Interno. Entre elas,

destacam-se as contidas nos incisos I e II, respectivamente: propor diretrizes para a implantação e a implementação das políticas públicas para o Ensino Fundamental; zelar pela execução dos programas do Ensino Fundamental na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2009a).

Também é importante destacar que compõem a estrutura da SEDF catorze Diretorias Regionais de Ensino (DRE), cujas competências específicas estão descritas no art. 159 do Regimento Interno. A primeira dessas competências é realizar a interlocução entre a administração central da SEDF e as instituições educacionais integrantes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. As escolas classe são um dos tipos de instituição educacional existentes no Distrito Federal.

Cada DRE tem, em sua estrutura, sete núcleos: de Monitoramento Pedagógico; de Apoio Escolar; de Recursos Humanos; de Material, Patrimônio e Serviços; de Planejamento e Controle; de Desporto Escolar e Integração Comunitária; Financeiro (DISTRITO FEDERAL, 2009a).

Para esta pesquisa, interessa, de forma especial, o Núcleo de Monitoramento Pedagógico (NMP), a quem compete, conforme o art. 160 do Regimento Interno, entre outras atividades: subsidiar a elaboração das propostas pedagógicas das instituições de ensino; acompanhar e avaliar essas propostas; criar oportunidades de intercâmbio entre as instituições; articular ações pedagógicas; estimular, orientar e acompanhar o trabalho docente na implementação das orientações curriculares da educação básica (DISTRITO FEDERAL, 2009a).

Percebe-se, portanto, a partir das competências do NMP, que, dentro da estrutura da Diretoria Regional de Ensino, cabe a esse núcleo acompanhar, junto às instituições educacionais, a implementação dos programas Bloco Inicial de Alfabetização e Ciência em Foco, que serão descritos a seguir.

#### 4.1.1 Bloco Inicial de Alfabetização

O Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) tem por objetivo geral “reestruturar o ensino fundamental para nove anos, garantindo à criança a partir de seis anos de idade a aquisição da alfabetização/letramento, bem como seu desenvolvimento integral pautado na ludicidade”

(DISTRITO FEDERAL, 2005, p. 12). Com isso, os responsáveis pela secretaria de educação do Distrito Federal pretendem “promover a progressão continuada do processo de aprendizagem, além de possibilitar à criança a organização de um tempo maior e mais flexível para o desenvolvimento das competências que precisa construir” (DISTRITO FEDERAL, 2005, p. 4). Para alcançar os objetivos propostos, algumas medidas e estratégias são necessárias. Entre elas, podem-se citar: construção coletiva dos conceitos de alfabetização e letramento, necessários para a compreensão da proposta; reorganização da escola; elaboração e adoção de critérios de reagrupamento; elaboração e definição dos referenciais curriculares; cursos de formação para os educadores (DISTRITO FEDERAL, 2005).

O BIA foi implantado inicialmente na Ceilândia, em 2005. Em 2008 já estava em funcionamento em todas as regiões administrativas do Distrito Federal. Ele compreende o atendimento a crianças de seis a oito anos, em três etapas (I, II e III) (VILLAS BOAS, 2010).

Os princípios norteadores do BIA são (DISTRITO FEDERAL, 2005):

- 1) enturmação por idade – organização do período de alfabetização por etapas (três), considerando a continuidade da formação e o respeito ao “tempo de desenvolvimento da criança, suas características pessoais e vivências socioculturais” (DISTRITO FEDERAL, 2005, p. 14);
- 2) formação continuada dos professores – formação do professor do BIA segundo perspectiva crítico-reflexiva, possibilitando a construção de autonomia pessoal e pedagógica dos docentes, com o objetivo de “superar a separação linear e mecânica entre o conhecimento técnico-científico e as práticas sociais que emergem na sala de aula” (DISTRITO FEDERAL, 2005, p. 17). A formação tem por objetivo, também, instrumentalizar o professor para “atender às diversidades e perspectivas da escola inclusiva, compreender seus alunos e o contexto no qual estão inseridos e, principalmente, compreender o processo de desenvolvimento humano e a forma como o indivíduo constrói o conhecimento” (DISTRITO FEDERAL, 2005, p. 17);
- 3) reagrupamento – formação de grupos de alunos de acordo com suas necessidades de aprendizagem. Permite ao professor a avaliação de desempenho, a atenção diferenciada e individualizada e a reinserção de alunos com necessidades de aprendizagem. Os reagrupamentos podem ser intraclasse (atribuição de atividades

diferentes para grupos de alunos dentro da mesma classe), interclasse (intercâmbio de alunos de diferentes salas de aula, da mesma etapa ou de etapas diferentes) ou extraclasse (atendimento de alunos em turno contrário às atividades escolares, para atendimento de necessidades específicas);

- 4) trabalho com projeto interventivo – tem por objetivo possibilitar a “adequação do ensino às necessidades educativas dos alunos, a partir de ações dinâmicas e flexíveis” (DISTRITO FEDERAL, 2005, p. 24). O projeto é elaborado pelo professor, em parceria com a equipe pedagógica, observando-se “os interesses e as necessidades individuais dos alunos defasados idade/série das turmas da Etapa III do BIA” (DISTRITO FEDERAL, 2005, p. 25).

#### 4.1.2 Ciência em Foco

O programa Ciência em Foco tem como principal objetivo promover a inclusão científica e tecnológica de crianças e jovens. A principal característica do programa é “trabalhar os conteúdos das ciências naturais no ensino fundamental de forma inovadora”. A proposta pedagógica valoriza metodologia investigativa que alia aulas teóricas e práticas em um único ambiente: a sala de aula. Pontos fundamentais dessa metodologia são a valorização dos conhecimentos prévios do aluno, o incentivo à capacidade criativa na solução de problemas científicos e a importância da realização de experimentos, de ordem prática, no estudo de ciências (ANDRADE; ESTEVES; NETO, 2009, p. 24).

O programa está articulado em torno de três eixos: confecção e distribuição de materiais de apoio, tanto para o aluno quanto para o professor; distribuição de materiais e equipamentos para a realização dos experimentos; formação inicial e continuada da equipe responsável pela implementação do programa, principalmente professores e mediadores (ANDRADE; ESTEVES; NETO, 2009).

O conteúdo do programa Ciência em Foco está organizado em módulos flexíveis, com 36 unidades temáticas que abrangem os nove anos do ensino fundamental. Essa flexibilidade possibilita a articulação entre os conteúdos, a partir das demandas e características de cada escola

e de cada turma. Para a implementação do programa são usados diferentes recursos didáticos, tais como livros, jogos, vídeos e diversos equipamentos e materiais. Por exemplo, são usados microscópios, recipientes para realização de experimentos científicos, reagentes químicos (ANDRADE; ESTEVES; NETO, 2009).

O programa foi objeto de avaliação por Andrade, Esteves e Neto (2009). A avaliação foi positiva. Entre os professores entrevistados, 90,3% atribuíram notas entre sete e dez ao programa. Entre os diretores, 83,7% atribuíram notas entre oito e dez. Já os alunos, principais beneficiários do programa, demonstraram mais satisfação com o Ciência em Foco. Dos alunos pesquisados, 96,6% atribuíram notas entre oito e dez, sendo que 88% deram nota 10 ao programa (ANDRADE; ESTEVES; NETO, 2009). Nas entrevistas realizadas para esta dissertação, houve unanimidade por parte dos entrevistados em afirmar que os alunos gostam do programa. Algumas expressões ouvidas durante as entrevistas foram: “as crianças amam”, “as crianças adoram”, “gostam muito porque é a prática”, “é uma aula muito interessante pra eles”, “os alunos sempre ficam encantados”.

#### 4.2 Características identificadas

O quadro 3 contém resumo das características identificadas nas entrevistas com as diretoras das escolas sobre sua atuação na implementação dos programas BIA e CF. Cada ‘X’ representa a ocorrência de um trecho da entrevista que corresponde a determinada característica. Então, por exemplo, a diretora D1, durante a entrevista, fez duas afirmações que caracterizaram entusiasmo, duas que caracterizaram confiança/otimismo, três que caracterizaram proatividade, e assim por diante. Também estavam presentes, na mesma entrevista, uma afirmação que caracterizou falta de entusiasmo, uma que caracterizou desconfiança/pessimismo, duas que demonstraram falta de conhecimento técnico, e assim por diante. Quando a célula está em branco, significa que não foi constatada, na entrevista, a característica. Neste mesmo caso, não se constatou, por exemplo, ocorrência de trecho que demonstrasse energia, tenacidade/persistência, conhecimento técnico, disposição para assumir riscos etc.

Quadro 3: Ocorrências de características nas entrevistas com diretoras de escola

Código	Característica	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9
1	Energia		X	XX						XX
2	Entusiasmo	XX	X	XXX	XX	X	X	XXXXXXXXX X	XXX X	XX
3	Confiança/otimismo	XX	XXX	X		X	X	X	XXX	
4	Tenacidade/persistência		X							X
5	Conhecimento técnico		X	X		XXX X			XXX	XXX
6	Proatividade	XXX	X	XX	XX	XXX	X	XX	X	XX
7	Disposição para assumir riscos			X					X	XXX
8	Comprometimento		X			XXX		XX	XX	
9	Criatividade	XXX X	XXX	XXXX X		X	XX	XXXX	X	XXX
10	Visão de mundo		XXXXX X	X				X	XX	XXX X
11	Jogo de cintura	XXX	X	X				X	XXX	X
12	Equilíbrio entre análise e intuição									XX
13	Espírito colaborativo	XX		X			XX		X	
14	Espírito integrativo	X	XX			X			XX	X
15	Capacidade de delegação					X			XX	
16	Habilidade política	X				X				X
Qtde.		8	11	10	2	9	5	7	12	12
N1	Falta de energia				X			X		
N2	Falta de entusiasmo	X			XXXXXX X	X	X	XXX		
N3	Desconfiança/pessimismo	X	X		XXX	X	XX	XX	XXX	XX
N4	Falta de tenacidade/falta de persistência				XXX					
N5	Pouco conhecimento técnico	XX			X		XX	XX		
N6	Falta de proatividade		X	XX	XXXX		XX X	X	X	
N7	Pouca disposição para assumir riscos	XX	X	X	XXX	X	X			
N8	Falta de comprometimento	X			X	X		X		
N9	Falta de criatividade				XXX		XX		X	
N10	Pouca visão de mundo	X			X					
N11	Falta de jogo de cintura		X		XXX	X		X		
N12	Desequilíbrio entre análise e intuição									
N13	Pouco espírito colaborativo				XX	X			XX	XXX X
N14	Pouco espírito integrativo				X	X		XXXX		
N15	Incapacidade de delegação		XX		XX	XXX		XX		
N16	Inabilidade política									
Qtde.		6	5	2	14	8	6	9	4	2

Fonte: Elaboração própria.

Embora o quadro 3 contenha a quantidade de vezes em que determinada característica apareceu na entrevista, este número não é tão importante para a análise. Ele foi registrado para mostrar, de maneira mais detalhada, o tipo de informação obtida. Para a análise, o mais importante é a presença ou ausência da característica e a quantidade de características (positivas ou negativas) constantes em cada entrevista. Essas quantidades constam do quadro 3. Por exemplo, a diretora D4 apresentou duas características de empreendedores de políticas públicas e catorze características opostas, ou seja, que não seriam encontradas nesses empreendedores. A diretora D7 apresentou sete características positivas e nove negativas.

Dentre as características esperadas para empreendedores de políticas públicas, entusiasmo e proatividade foram identificadas em todas as diretoras entrevistadas. Criatividade também esteve presente em todos os relatos, com exceção de D4. A presença maciça dessas características mostra que não basta ser criativo, proativo ou entusiasmado para ser *champion* ou bom empreendedor de políticas públicas. É necessário reunir um conjunto de características para bem implementar os programas, e não apenas algumas delas. Relembrando, por exemplo, o artigo de Howell, Shea e Higgins (2005), os autores identificaram, como já foi comentado, quinze características entre os *champions* pesquisados, que se mostraram significativas. Mintzberg (2010), por sua vez, ao usar a metáfora de tapeçaria, com fios entrelaçados, demonstra a importância de se interligarem várias características para que o gerente possa ser considerado um gerente eficaz.

Já as características capacidade de delegação e tenacidade/persistência apareceram pouco (apenas em duas entrevistas cada). Também pouco frequente foi o equilíbrio entre análise e intuição, presente apenas em D9.

A pouca capacidade de delegação pode ser explicada pelo fato de que as diretoras podem ser responsabilizadas, até mesmo criminalmente, por determinados atos da gestão escolar. Por exemplo, se não forem encontrados objetos que fazem parte do patrimônio da escola, a diretora tem que responder pelo dano. Diante dessa situação, é natural que ela resista em delegar tarefas a outras pessoas, já que a responsabilidade não é delegada.

Em seu estudo sobre a influência dos *champions*, Markham (1998) afirmou que eles usam mais táticas cooperativas que de confronto. Portanto, para lidar com suas atividades, existe uma tendência dos *champions* para o uso de criatividade, otimismo, jogo de cintura, espírito

colaborativo e integrativo, enfim, de características que levem a consenso, a cooperação. Ainda citando Markham (1998), os *champions* parecem ver pontos positivos onde outros não veem. Eles tendem a tentar transformar situações adversas em situações favoráveis. Sendo assim, embora a tenacidade e a persistência sejam características importantes, elas são menos percebidas porque levam à necessidade de insistir e de, muitas vezes, conviver com adversidades.

Quanto à pouca presença, entre as diretoras pesquisadas, do equilíbrio entre análise e intuição, a justificativa pode ser entendida a partir das explicações de Mintzberg (2010, p. 213-214). O autor observou que há muitos gerentes “que enfatizam, em excesso, a dimensão analítica” e afirmou que, “no campo da gestão, a ênfase excessiva na análise costuma tentar ocupar o lugar do juízo”. Confirmando o encontrado nesta pesquisa, são poucos, portanto, os gerentes que conseguem o equilíbrio desejado entre análise e intuição. Não por acaso, a única diretora que demonstrou possuir essa característica também foi a que demonstrou estar mais próxima de um *champion* e de um empreendedor de políticas públicas ideal.

Ressalte-se que as diretoras que apresentaram essas características menos encontradas (capacidade de delegação, tenacidade/persistência e equilíbrio entre análise e intuição) também demonstraram ter as características mais comuns. Esse fato mostra a aderência dos resultados ao referencial teórico, uma vez que essas diretoras se mostraram mais próximas de *champion* ou empreendedor de políticas públicas. Confirma-se, também, a necessidade de deter um conjunto de características para que alguém seja considerado *champion* ou empreendedor de políticas públicas.

Do lado negativo, ou seja, entre aquelas características que não se espera encontrar em empreendedores de políticas públicas, com exceção de D3, todas as diretoras demonstraram, em algum momento, desconfiança/pessimismo, mesmo aquelas com características positivas predominantes. Isso pode ser explicado pelo momento político em que foi realizada a pesquisa. Várias manifestações pessimistas referiram-se à mudança no governo e à conseqüente alteração no comando da secretaria de educação e das diretorias regionais de ensino. As próprias diretoras foram exoneradas no final de 2010 e reconduzidas ao cargo no início do ano seguinte. Entretanto, a situação de algumas equipes ainda estava indefinida. Também era motivo de preocupação e desânimo a incerteza com relação ao Ciência em Foco. As diretoras entrevistadas foram

unânicos em afirmar que o programa é ótimo e que desperta bastante interesse nas crianças. Porém, com a mudança de governo, ele poderia ser descontinuado.

Observa-se que, em algumas entrevistas, surgem trechos que denotam uma característica positiva e, em outro trecho, da mesma entrevista, aparece uma citação referente à mesma característica, porém negativa. Isso aconteceu, principalmente, com as características entusiasmo, confiança/otimismo e proatividade, e com suas contrapartes negativas (falta de entusiasmo, desconfiança/pessimismo e falta de proatividade). Por exemplo, D7 fez diversas manifestações entusiasmadas quando falou dos programas (BIA e CF), quando falou de como vale a pena e compensa ser diretora da escola e como isso a deixa feliz. Entretanto, também se ressentiu da falta de recursos financeiros e das dificuldades para lidar com as famílias dos alunos, e isso a deixa desanimada.

Essa presença das mesmas características, na forma positiva e negativa, numa mesma entrevista, ocorreu, de forma predominante, com as diretoras D5, D6 e D7. Isso pode ser explicado porque, junto com D1, essas diretoras não apresentaram perfil marcante, seja de empreendedor, seja de não-empendedor. Portanto, não podem ser consideradas *champions* ou empreendedores de políticas públicas. Na verdade, tal situação confirma o que foi apresentado no referencial teórico porque, conforme já mencionado, é raro encontrar um *champion* e não se sabe *a priori* quem são eles (HOWELL; SHEA, 2006).

Outra explicação para o fato é que, embora deixando transparecer a mesma característica, o tema dos discursos é um pouco diferente. As diretoras se entusiasmam, em geral, com os programas, principalmente o Ciência em Foco, e com o caráter gratificante do seu trabalho. Já a falta de entusiasmo decorre de falta de recursos e de dificuldades na gestão escolar. Quando as diretoras demonstram confiança e otimismo, os principais motivos são a crença na escola e na eficácia dos programas, a intenção de ver o lado positivo das coisas e o fato de algumas matricularem seus filhos na escola pública, por acreditarem na qualidade do ensino público. Já o pessimismo vem, em geral, da recente troca do governo e de temores ao redor das mudanças pretendidas. Com relação à proatividade, as principais iniciativas dizem respeito a projetos próprios e a adequações ao BIA e ao CF. E a falta de proatividade caracterizou-se na falta de reposição do material do CF, quando necessário.

A análise dos resultados apresentados no quadro 3 permite reunir as diretoras em três grupos: aquelas em que predominaram características negativas (D4); aquelas que demonstraram equilíbrio entre características positivas e negativas (D1, D5, D6 e D7) e aquelas em que há mais características positivas (D2, D3, D8 e D9). Destas quatro, ainda é possível distinguir dois grupos: D2 e D8, que apresentaram várias características negativas (cinco e quatro, respectivamente) e D3 e D9, que apresentaram apenas duas características negativas.

Esses resultados são coerentes com a literatura sobre o tema. Howell e Shea (2001, 2006) afirmam que *champions* são raros nas organizações. Realmente, das diretoras pesquisadas, apenas duas poderiam ser consideradas com perfil de *champions*. Porém, há várias diretoras que apresentam diversas características importantes para a gestão.

Serão apresentados e discutidos, a seguir, trechos das entrevistas de cada uma das diretoras, iniciando por D4.

D4 demonstrou entusiasmo em dois momentos da entrevista, quando disse que “a nossa escola é a melhor de (nome da cidade, omitida para evitar a identificação)” e quando afirmou que “o nosso plano pedagógico foi atingido e nossa escola foi muito bem na provinha Brasil”. Também demonstrou proatividade quando disse que adquiriu os materiais “mais baratos” para experiências do Ciência em Foco e quando fez acordo com coordenadores para dar continuidade ao programa. Em compensação, durante a entrevista, foram identificadas 35 ocorrências de não-empendedorismo, em catorze categorias, das dezesseis usadas.

Os pronunciamentos mais marcantes da entrevista com D4, no que se refere a características opostas às de empreendedores de políticas públicas, são:

- 1) Falta de entusiasmo – “ah, você vai ter só resposta negativa!”. Essa foi uma das primeiras afirmações da entrevista, quando a pesquisadora disse que o teor da conversa seria sobre os programas BIA e Ciência em Foco. Tal afirmação mostrou que a diretora não se empolga com a implementação dos programas sob sua gestão.
- 2) Pessimismo – “isso se o programa continuar, a gente não sabe...”. Não estava otimista com relação à continuidade do programa Ciência em foco, devido à mudança do governo.

- 3) Pouco conhecimento técnico – durante toda a entrevista, referiu-se ao Ciência em Foco como Ciências em foco.
- 4) Pouco espírito colaborativo – quando perguntada sobre as dificuldades a enfrentar, disse que “o mais difícil, na verdade, é a questão de liderança”. Com essa fala, a entrevistada demonstrou, de forma categórica, a dificuldade para lidar com a equipe e liderá-la.

Já foi dito neste trabalho que os *champions* e os empreendedores de políticas públicas devem ter um conjunto de características. Não se esperava encontrar diretoras de escola com todas as características descritas na literatura. Isso realmente não ocorreu. Entretanto, também não era esperado encontrar alguém com tantas características negativas à frente de uma escola classe.

Conforme já mencionado, D1, D5, D6 e D7 demonstraram equilíbrio entre características positivas e negativas. Por um lado, D1 entusiasma-se ao dizer que “os alunos adoram o Ciência em Foco” e demonstra otimismo ao afirmar que não tem muitas dificuldades em seu trabalho. Por outro lado, diz que “infelizmente, o programa tem que ser executado”, denotando executar atividade sem entusiasmo, apenas porque alguém mandou que ela fizesse. Além disso, usou a palavra “complicado” oito vezes durante a entrevista, o que mostra atitude pessimista frente às atividades de implementação dos programas.

Por um lado, D1 foi criativa ao conseguir convênio para atendimento médico dos alunos, realizar Feira de Ciências para apresentar resultados do programa Ciência em Foco e improvisar materiais para a realização de experiências do mesmo programa. Também demonstrou espírito colaborativo e integração com a equipe com que trabalha. Por outro lado, não sabia direito que empresa era responsável pelo Ciência em Foco (pouco conhecimento técnico) e declarou que “com dificuldade ninguém gosta de lidar” e “se fosse tudo homogêneo, seria bom”. Tais afirmações mostram pouca disposição para assumir riscos.

D5 mostrou deter bastante conhecimento técnico sobre o BIA e sobre atividades de alfabetização. Também se mostrou bastante comprometida com a implementação dos programas e com a gestão da escola. Porém, não se mostrou muita disposta a correr riscos (“eu prefiro lidar com a dificuldade do aluno, é muito mais tranquilo lidar com isso ...”). Afirmou que entra bastante em sala de aula (“eu domino a parte de material dourado, eu entro em todas as salas”,

“eu tenho que dar sempre essa assistência em sala de aula”), o que demonstra pouca capacidade de delegar tarefas.

D6 mostrou proatividade e criatividade ao fazer adaptações no BIA, necessárias às características da sua escola e ao perfil dos alunos e a criar novas atividades. Entretanto, chamou a supervisora para auxiliar a responder questões técnicas, demonstrando insegurança quando ao conhecimento técnico, e afirmou que “resolver problemas do dia a dia é mais fácil”, caracterizando pouca disposição para assumir riscos.

D7 chama a atenção pelo entusiasmo. Durante a entrevista, foram registrados nove trechos com essa característica. Por exemplo: “O BIA é muito, muito importante!”; “Vale a pena”; “A gente tem tempo até pra ser feliz!”; “Compensa, compensa, compensa!”. Ela também é otimista, a ponto de matricular seu filho na escola. Demonstra criatividade na elaboração de projetos, na promoção de eventos para arrecadar recursos financeiros. Entretanto, também fez afirmações que mostraram falta de energia (“eu não tinha forças nem para respirar, pra nada, parece que as energias vão sendo sugadas”). Além disso, exemplificando a forma como trata as mães de alunos, demonstrou falta de jogo de cintura (“A escola não tá atendendo, pode levar seu filho pra outra”) e gastou bastante tempo da entrevista falando sobre assuntos pontuais, ou seja, tem pouco espírito integrativo.

Essas quatro diretoras (D1, D5, D6 e D7) apresentam aquelas características mais comuns, que foram identificadas em praticamente todas as entrevistas. Tanto as características positivas (entusiasmo, confiança/otimismo, proatividade, criatividade) quanto as negativas (falta de entusiasmo, desconfiança/pessimismo e pouco conhecimento técnico) estão presentes.

Para analisar o comportamento de D1, D5, D6 e D7 à luz do referencial teórico, cabe relembra as definições de *champion* e empreendedor de políticas públicas.

*Champions* são indivíduos que se envolvem intensamente na implementação de uma ideia inovadora, adotam o projeto como se fosse seu, além do profissionalmente exigido, inclusive assumindo riscos pessoais, e buscam apoio junto aos integrantes da organização para a ideia (CHAKRABARTI, 1974; SHANE; VENKATARAMAN; MACMILLAN, 1995; SCHON, 1963 *apud* MARKHAM, 1998; MARKHAM; GRIFFIN, 1998; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006).

Para Kingdon (1995), algumas características de empreendedores de políticas públicas são: fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas e consideradas; ter conexões políticas e

capacidade de negociação; ser persistente (provavelmente a mais importante, na opinião do autor), estar sempre pronto para “enfrentar a situação que aparecer” e encarar cada crise como uma oportunidade.

Depreende-se, das definições apresentadas, que essas quatro diretoras (D1, D5, D6 e D7) não podem ser consideradas *champions* ou empreendedoras de políticas públicas, porque não têm as características e as atitudes necessárias. Entretanto, algumas das características presentes no referencial teórico não são inatas, podem ser adquiridas ao longo da vida, tais como: conhecimento técnico, visão de mundo, capacidade de delegação. Sendo assim, é possível que essas diretoras desenvolvam mais características positivas e aproximem-se, no futuro, do perfil de *champion*.

Por fim, passa-se a analisar as respostas das quatro diretoras com predominância de características de empreendedores de políticas públicas (D2, D3, D8 e D9). D2 apresentou onze características positivas. Tem energia (“se a gente não abraçar, a coisa não funciona”), é entusiasmada e otimista e destaca-se, principalmente, por várias citações que denotam visão de mundo, por exemplo: “a ponta mesmo é a escola”, “tem que ver o perfil do professor para trabalhar com alunos do BIA”, “o ser humano é muito complexo”. Também mostrou bastante espírito integrativo. Porém, apresentou várias características negativas e tem deficiências importantes no que se refere à falta de proatividade (“a gente ficou esperando para ver se o programa continuava ou não”) e à pouca disposição para assumir riscos (“as questões do dia a dia são mais fáceis de lidar”).

D3 apresentou dez características positivas e destacou-se, principalmente, pela energia, pois não aceitou contratar alguns professores sem perfil para trabalhar com o BIA e afirmou que “se alguém pedir um papel rosa com bolinha roxa, eu vou atrás, mas quero ver resultado”. Também fez afirmações entusiasmadas, por exemplo: “O Ciência em Foco é um programa do outro mundo”, “com a educação, você pode salvar vidas”. Deu exemplo de várias iniciativas com relação à implementação do BIA, mostrando criatividade. Entretanto, afirmou que não há o que fazer com relação à falta de material do Ciência em Foco (falta de proatividade) e não se mostrou muito disposta a correr riscos, quando disse que “não podemos fugir da proposta do BIA”. No geral, não chegaria a ser considerada *champion*, à luz da definição do termo, mas se aproxima bastante.

Em D8, foram identificadas doze características positivas. Destacam-se a confiança/otimismo, pois seus três filhos estudaram na rede pública e afirmou que “você tem que acreditar naquilo que faz, senão o fardo é pesado demais”. Também demonstrou disposição para assumir riscos (“a gente tem que experimentar”), jogo de cintura, ao promover eventos para arrecadar recursos financeiros, e capacidade de delegação. Com relação às quatro características negativas identificadas, as principais foram: pessimismo com a mudança de governo, falta de proatividade e de criatividade para providenciar material que faltou para o Programa Ciência em Foco (“tinha que pular para outra aula, esperar chegar o material”). Além disso, algumas falas deixaram transparecer dificuldade de lidar com a equipe, o que mostrou pouco espírito colaborativo (“a gente tem um grupo que precisa amadurecer em muitas questões”).

Se considerarmos a quantidade de características positivas e negativas, D9 foi a diretora que mais se aproximou do perfil buscado nesta pesquisa. Ela apresentou doze características positivas e duas negativas. Demonstrou entusiasmo (“o programa Ciência em Foco é excelente. Quem tem que falar sobre ele são as crianças e elas adoram!”), “o que é mais gratificante? Tudo!”), conhecimento técnico (“o teste de psicogênese é muito bom, fruto de estudo referendado”) e criatividade (cada professor recebeu, no início do ano, material para planejamento das aulas; realiza atividades de relaxamento com os alunos). Destacou-se pela visão de mundo (“falta formação e conhecimento aos professores”, “aluno precisa de rotina”), pelo equilíbrio entre análise e intuição (“quando algo me incomoda, penso no assunto, rumino em casa e vou atrás de solução”) e pela habilidade política (mandou questionário para a DRE para saber “até onde deve ir a autonomia do professor”). A grande deficiência de D9 diz respeito à falta de espírito colaborativo. Demonstrou dificuldades para trabalhar em equipe. Citou, por exemplo, que a rotatividade de professores é muito grande, que não querem trabalhar com ela e que sofre reclamações porque “os professores dizem que estou diminuindo a autonomia deles”.

Percebe-se, portanto, que, das diretoras entrevistadas, D9 é a que mais se aproxima de *champion* e de empreendedor de políticas públicas. Destaca-se que D9, além de apresentar as características identificadas com mais frequência nesta pesquisa, tais como entusiasmo, proatividade e criatividade, apresentou outras características mais difíceis de encontrar. Por exemplo, podem-se citar habilidade política, equilíbrio entre análise e intuição e disposição para assumir riscos. Relembrando, uma das qualidades dos *champions* é a assunção de riscos pessoais (SHANE; VENKATARAMAN; MACMILLAN, 1995; MARKHAM; GRIFFIN, 1998) e os

empreendedores de políticas públicas apresentam, segundo Kingdon (1995), conexões políticas, disposição para enfrentar situações difíceis e capacidade de encarar cada crise como oportunidade.

Não foi encontrada, nesta pesquisa, diretora que apresentasse todas as características apresentadas na literatura. Não seria esperado encontrar alguém com perfil tão completo, porque a quantidade de características é muito grande. Ademais, o próprio contexto em que as diretoras se encontram e a forma de implementação *top-down* dos programas limita a atuação dessas gestoras. Sendo assim, criam-se poucas oportunidades para que elas assumam riscos, não há muito espaço para delegação de tarefas nem para o exercício de habilidades políticas. Algumas diretoras, inclusive, teceram comentários acerca da forma *top-down* de implementação dos programas. Essa discussão será feita mais adiante, com base em alguns trechos de entrevistas.

Conforme já apresentado no referencial teórico, diversos autores afirmam que *champions* e empreendedores de políticas públicas contribuem para o sucesso das atividades que desempenham. Por exemplo, Schon, pioneiro nos estudos sobre o tema, afirmou que uma nova ideia encontra um champion ou morre (HOWELL e HIGGINS, 1990; HOWELL e BOIES, 2004; MARKHAM e GRIFFIN, 1998). Em outro texto, Bartlett e Dibben (2002, p. 119, tradução nossa) afirmam que “o empreendedor do setor público é crítico para a implementação bem sucedida de recentes iniciativas políticas”. Sendo assim, o fato de encontrar essas características nas diretoras de escola entrevistadas significa que, provavelmente, os programas BIA e CF estão sendo mais bem implementados na escola dirigida por D9 que na escola dirigida por D4. Entretanto, esta pesquisa não teve caráter explicativo. Portanto, não foi escopo do trabalho mostrar correlação entre as características e o grau de implementação de programas, mas verificar quais características são encontradas em implementadores de programas governamentais.

Além da análise sobre as características de empreendedores de políticas públicas, encontraram-se, nas entrevistas, diversos trechos que tratam da abordagem da implementação, da importância da gestão para a implementação de um programa de governo e da atuação dos burocratas de linha de frente. Para ilustrar, serão apresentados alguns trechos dessas entrevistas.

Perguntado sobre a importância da atuação da pessoa que está à frente da escola, o gerente de ensino fundamental da Secretaria de Educação do Distrito Federal disse que essa boa atuação “é fundamental” e que “o sucesso desses programas, o bom aproveitamento tem muito a

ver também com a gestão escolar”. A entrevistada na DRE do Paranoá, respondendo à mesma pergunta, disse a boa atuação do diretor “faz diferença em tudo, em toda a parte pedagógica e administrativa da escola”. Essas afirmações confirmam o conteúdo do referencial teórico, desde os pioneiros no estudo sobre *champion*, até O’Toole e Meier (2010), que também apontam a importância da gestão para uma implementação bem sucedida.

Sobre a perspectiva de implementação, foram obtidos alguns comentários. Por exemplo, falando sobre o BIA, D1 afirmou que é um projeto institucional, todo mundo tem que implementar. E acrescentou, “infelizmente, tem que ser executado”. D3 afirmou que “não podemos fugir da proposta do BIA”. D6 foi bastante crítica com relação à forma como os programas de governo são implementados. Disse que “o BIA foi difícil de aceitação porque ele veio sem ninguém conhecer” e continuou afirmando que “não é o primeiro programa que vem da Secretaria de Educação”. Sobre o Ciência em Foco, a mesma diretora disse que “foi também um projeto trazido pela Secretaria de Educação sem assim, uma prévia, um prévio conhecimento dos professores. Ele chegou e foi implantado”. Em outro trecho da entrevista, afirmou que “o grande problema de implantação de projetos dentro das escolas é como eles chegam. É sem um aviso prévio, é sem uma convocação (...) Chega aqui pronto e se coloca dentro da escola.”

Relembrando a implementação *top-down*, verifica-se que ela se caracteriza por definições feitas no nível central e decisões tomadas de cima para baixo (HILL; HUPE, 2002; MATLAND, 1995; OLIVEIRA, 2006). Percebe-se, portanto, confrontando as declarações das diretoras com o marco teórico sobre implementação, que os programas Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) e Ciência em Foco (CF) são implementados de forma predominantemente *top-down*.

Todos os comentários sobre abordagem *top-down* foram desfavoráveis, o que é coerente com o referencial teórico, pois os entrevistados são implementadores locais, que não são favoráveis a esse tipo de abordagem, valorizam autonomia e participação, que são maiores quando a abordagem é *bottom-up* (HILL; HUPE, 2002).

Outro assunto que surgiu durante as entrevistas foi a atuação e a importância dos burocratas de linha de frente, estudados detalhadamente por Lipsky (1980). Segundo D2, “a ponta mesmo é a escola, né? Se a escola não fizer, se a gente não abraçar, a coisa não funciona”. D6 também se manifestou sobre o assunto, quando afirmou que “o professor é a melhor pessoa pra dizer se aquele projeto vai dar certo ou não. Porque ele vivencia ali”. Essas afirmações

mostram, na prática, o pensamento do autor, que diz que quem faz a política são os burocratas de linha de frente e que eles atuam em situações complexas que não podem, muitas vezes, “ser reduzidas às formas programáticas” (LIPSKY, 1980, p. 15-16, tradução nossa).

Mintzberg (2010), no livro *Managing – desvendando o dia a dia da gestão*, acompanhou o trabalho de 29 gerentes. Passou um dia com cada um deles, observando, entrevistando e revisando suas agendas. Durante essa experiência, impressionou o autor a multiplicidade de tarefas que os gerentes desempenhavam durante o dia e, até mesmo, durante alguns minutos. A título de exemplo, apresenta-se trecho da descrição de um dia de trabalho da enfermeira-chefe de um hospital canadense:

Em um momento, Fabienne estava conversando com um cirurgião sobre um problema com um curativo; no próximo, estava aprovando o cartão hospitalar de um paciente: a seguir, reorganizou a tabela de horários e olhou nos escaninhos em busca de informações para as enfermeiras; depois, saiu da sala para falar com alguém na recepção; depois disso, atravessou o corredor para visitar um paciente ‘com febre’, entre fazer diversas ligações para enfermeiras do turno da noite indagando se alguém podia preencher uma vaga na equipe naquele dia. [...] Tudo isso ocorreu em apenas alguns minutos. (Mintzberg, 2010, p. 248).

A exemplo dos gerentes acompanhados por Mintzberg, algumas diretoras relataram à pesquisadora que a quantidade de tarefas que precisam desempenhar é muito grande e que não existe rotina, que muitas vezes o planejamento tem que ser refeito, em virtude das situações inesperadas que surgem com frequência.

A entrevista com D7 é bastante representativa da multiplicidade de ocorrências com que uma diretora de escola precisa lidar em um só dia de trabalho. Durante o período da entrevista (aproximadamente uma hora), a diretora foi interrompida diversas vezes, para tratar de assuntos bastante variados. Recebeu um telefonema da Diretoria Regional de Ensino para esclarecer algo sobre comprovação de despesas; atendeu à presidente da Associação de Pais e Mestres para resolver questão acerca da prestação de contas; conversou com uma servidora da limpeza que veio apresentar atestado médico e explicar sua situação de saúde; respondeu a outra servidora que queria saber quem era a dona de uma pá de bolo esquecida na última festa da escola.

Também durante a entrevista, a diretora relatou diversas situações que ocorrem ao longo de um dia de trabalho, além daquelas que fazem parte da rotina pedagógica e administrativa: discussão com mães por causa do horário de abertura do portão, mau comportamento de crianças,

falta de materiais para limpeza e confecção do lanche escolar, necessidade de supervisão do trabalho das merendeiras, preocupação com falta de professores e eventual necessidade de substituição. Essa entrevista foi bastante rica no sentido de mostrar a atuação e as dificuldades de uma burocrata de linha de frente.

Diante dos resultados apresentados e das discussões feitas acerca deles, é possível chegar a diversas conclusões sobre as características das diretoras entrevistadas, bem como apontar temas para novas pesquisas na área de implementação de programas governamentais. O próximo capítulo tratará das conclusões a que se chegou e das recomendações para futuros trabalhos.

## 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo desta dissertação foi verificar e descrever que características de empreendedores de políticas públicas são encontradas em implementadores de programas governamentais brasileiros.

Para a realização do trabalho, os implementadores escolhidos foram diretoras de escolas classe em três Diretorias Regionais de Ensino do Distrito Federal (Plano Piloto/Cruzeiro, Paranoá e Sobradinho). Algumas dessas diretoras foram apontadas pelos diretores regionais de suas respectivas regiões por serem, na percepção deles, representantes do uso de boas práticas de gestão. Os resultados sugerem que a atuação dessas implementadoras varia bastante no que se refere à posse das características sugeridas na literatura como necessárias a um bom empreendedor de políticas públicas.

A partir da pesquisa realizada, pode-se concluir que há características de *champions* e de empreendedores de políticas públicas na atuação e no comportamento das diretoras de escolas entrevistadas (implementadoras de programas de governo). Com isso, percebe-se aproximação entre as literaturas de inovação – de onde vêm os *champions* – e de políticas públicas – que trata dos empreendedores.

Entre as entrevistadas, foram identificados três tipos de diretoras de escola: aquela em que predominam características negativas, ou seja, cujos comportamentos e atitudes são contrários aos descritos na literatura para um bom empreendedor de políticas públicas (uma diretora); aquelas em que não se sobressaem, de forma marcante, características positivas ou negativas (quatro diretoras); e aquelas que demonstraram predominância de comportamentos e atitudes que correspondem aos registrados no referencial teórico como de empreendedores de políticas públicas e *champions* (quatro diretoras).

Com base nesses resultados, a primeira conclusão a que se chega é que existem, entre as diretoras entrevistadas, pessoas que se assemelham a *champions* e a empreendedores de políticas públicas.

A diretora em que predominam características negativas claramente não é *champion* nem empreendedora de políticas públicas. Ela apresentou apenas duas características positivas e catorze negativas.

As diretoras em que predominam características positivas se aproximam do perfil de *champion* e de empreendedor de políticas públicas. Em especial, duas diretoras: D3 e D9. D3 apresentou dez características positivas e duas negativas e D9 é a que mais se aproxima do perfil, porque apresentou doze características positivas e duas negativas.

As diretoras em que há equilíbrio entre as características positivas e negativas não podem ser consideradas *champions* ou empreendedoras de políticas públicas neste momento. Entretanto, vale ressaltar que várias dessas características parecem não ser inatas, podem ser adquiridas, tais como: conhecimento técnico, visão de mundo, capacidade de delegação. Sendo assim, se as diretoras tiverem consciência dessas características e interesse em aperfeiçoar-se, poderão desenvolvê-las e, assim, melhorar sua atuação como implementadoras de programas governamentais.

As características não são igualmente encontradas entre as diretoras entrevistadas. Por um lado, entusiasmo e proatividade foram identificados em todas elas. Criatividade também foi bastante frequente, só não aparecendo na entrevista com D4 (que mostrou apenas duas características positivas, exatamente entusiasmo e proatividade). Por outro lado, houve características que apareceram pouco nas entrevistas. Apenas duas diretoras demonstraram ter tenacidade/persistência (D2 e D9) e capacidade de delegação (D5 e D8) e só D9 (a que mais se aproximou do perfil de *champion*) apresentou equilíbrio entre análise e intuição. D9 demonstrou ter também energia, disposição para assumir riscos e habilidade política. Essas características estavam presentes em entrevistas com três diretoras.

Pode-se concluir, portanto, que não basta ser entusiasmado, proativo e criativo para ser *champion* ou empreendedor de políticas públicas. É preciso possuir um conjunto de características para aproximar-se do perfil desejado. As características menos presentes entre as diretoras entrevistadas são as que realmente caracterizam os *champions* e os empreendedores de políticas públicas, porque as diretoras que mostraram ter essas características também tinham aquelas encontradas com mais facilidade. Sendo assim, esses resultados sugerem que o que realmente diferencia um empreendedor de implementação de um não-empreendedor são as características encontradas com menos frequência entre as entrevistadas, tais como: energia, tenacidade/persistência, disposição para assumir riscos, equilíbrio entre análise e intuição, capacidade de delegação e habilidade política.

É importante lembrar que não foi identificada diretora de escola que apresentasse todas as características positivas e nenhuma negativa. Tal situação era esperada porque são muitas as características elencadas no referencial teórico e, principalmente, porque as pessoas não são perfeitas, têm qualidades e defeitos. Além disso, conforme já comentado, o ambiente em que as diretoras atuam pode limitar ou até mesmo impedir o exercício de algumas características. A diretora que mais se aproximou do ideal detinha doze das dezesseis características. Porém, carecia de uma característica dita fundamental, que é o espírito colaborativo, a capacidade de trabalhar em equipe.

Outra conclusão acerca da atuação e do comportamento das diretoras entrevistadas é a grande quantidade de tarefas com que elas se deparam, às vezes simultaneamente, e a necessidade que elas têm de tomar decisões rapidamente e, muitas vezes, sobre assuntos distintos. A toda hora surgem demandas, muitas vezes emergenciais, que fazem com que elas precisem constantemente adaptar seu planejamento às situações inesperadas.

A pesquisa foi realizada durante a mudança dos governos federal e distrital. Esse momento político esteve presente no teor das afirmações das diretoras de escolas, principalmente no que se refere a situações de desconfiança e pessimismo demonstradas nas entrevistas, quando elas abordaram a possível suspensão do programa Ciência em Foco e a incerteza com relação à sua permanência à frente da escola. Com isso, pode-se concluir que o ambiente político e o contexto organizacional parecem influir na atuação e no comportamento de implementadores de programas de governo.

A partir das entrevistas realizadas, pode-se concluir que a implementação do Bloco Inicial de Alfabetização e do Ciência em Foco se dá, no Distrito Federal, de forma *top-down*. A formulação e as orientações sobre os programas foram definidas na Secretaria de Educação do Distrito Federal e repassadas para as escolas, para serem cumpridas. Confirmando o referencial teórico, as diretoras, em geral, não ficaram muito satisfeitas com essa forma de implementação, porque elas, como representantes dos burocratas de linha de frente, têm a tendência a preferir a abordagem *bottom-up* de implementação.

Ainda sobre os programas escolhidos (BIA e CF), a partir dos quais se observaram as características das diretoras, as opiniões e manifestações das entrevistadas são bem distintas. Não

há, entre as diretoras, unanimidade com relação à proposta pedagógica e à eficácia do Bloco Inicial de Alfabetização. O programa desperta opiniões controversas e divergentes.

Com relação ao Ciência em Foco, a situação é diferente. As entrevistadas são unânimes em afirmar que o programa funciona muito bem e fazem questão de destacar o interesse e a satisfação das crianças com as experiências realizadas. Porém, há dúvidas e inseguranças com relação à continuidade do programa, especialmente porque ele foi concebido e implantado no governo anterior.

Todo pesquisador sabe que a realização de uma pesquisa envolve uma série de limitações. Neste caso, não foi diferente. Durante a elaboração do projeto de pesquisa, vislumbraram-se algumas limitações à execução do trabalho, em virtude dos métodos de coleta de dados usados. Uma delas foi a dificuldade de entrevistar os responsáveis pelas atividades de implementação, pela impossibilidade ou recusa deles em atender à solicitação da pesquisadora. Realmente, algumas entrevistas foram difíceis de marcar, devido à dificuldade de agenda dos entrevistados, principalmente no caso dos titulares das Diretorias Regionais de Ensino.

Havia também o risco de que o entrevistado não compreendesse as perguntas, desse respostas falsas, retivesse informações importantes ou fosse influenciado pela entrevistadora (GIL, 1991; MARCONI; LAKATOS, 1990). Essas dificuldades foram minimizadas por meio de triangulação das informações das entrevistas com os dados obtidos nas pesquisas documental e bibliográfica. Além disso, houve preocupação de elaborar, de forma cuidadosa, os roteiros de entrevista. Todas as entrevistas foram realizadas pela pesquisadora, que se esforçou bastante para interferir o mínimo possível durante a condução delas.

Além das limitações previstas, houve outra, que se refere ao período em que a coleta de dados foi feita. Ela precisou acontecer no final do ano, época pouco propícia para realização de pesquisas, pois muitos entrevistados em potencial têm uma sobrecarga de trabalho, devido ao fechamento de documentos e a férias iminentes. Essa situação agrava-se entre os diretores de escolas (público-alvo da maioria das entrevistas), que têm uma série de atribuições adicionais no final do ano e estão pouco dispostos a sobrecarregar sua já atribulada agenda com entrevistas para pesquisadores. Portanto, não foi possível realizar todas as entrevistas planejadas em 2010, sendo necessário adiar algumas para 2011, o que atrasou, por consequência, a tabulação e a análise dos dados.

A partir dos resultados obtidos com esta pesquisa, vislumbram-se algumas contribuições para futuros estudos. A primeira delas é a conexão que parece existir entre empreendedores de políticas públicas, inovação e implementadores de programas governamentais. A literatura sobre *champions* vem da área de inovação. Entretanto, aproximando-se literaturas distintas, verificou-se que há pontos em comum entre as fases de inovação e o ciclo de políticas públicas e há semelhanças entre os conceitos de *champions*, empreendedores de políticas públicas e implementadores de programas governamentais. Sendo assim, uma possibilidade a ser testada em futuras pesquisas é a hipótese de que a implementação de um programa governamental seria um tipo de inovação ou de difusão de inovação.

Conforme já apresentado no referencial teórico, diversos autores afirmam que *champions* e empreendedores de políticas públicas contribuem para o sucesso das atividades que desempenham. O fato de encontrar essas características nas diretoras de escola entrevistadas significa que, provavelmente, os programas Bloco Inicial de Alfabetização e Ciência em Foco estão sendo mais bem implementados na escola dirigida por D9 que na escola dirigida por D4. Porém, esta pesquisa não teve caráter explicativo. Portanto, não foi escopo deste trabalho mostrar correlação entre as características e o grau de implementação de programas, mas verificar que características são encontradas em implementadores de programas governamentais e descrever essas características. Entretanto, sugere-se, para o avanço do conhecimento sobre o papel de implementadores, a realização de novos trabalhos que tenham por objetivo estudar essa correlação.

Conforme já comentado, a atuação dos implementadores não é o único fator responsável pelo sucesso da implementação de programas governamentais. As características do programa, o contexto organizacional, o ambiente econômico e político, questões culturais, são mais alguns itens que têm relevância para o sucesso dessa implementação. Deste modo, outra possibilidade de pesquisa seria estudar em que medida esses e outros fatores influem no processo de implementação e no comportamento dos implementadores.

Além disso, é importante lembrar que o processo de implementação tem particularidades e peculiaridades próprias, que podem, de alguma maneira, influenciar as características identificadas nos implementadores de programas governamentais. Esse é outro tema que pode dar origem a trabalho mais aprofundado.

No que se refere ao principal objeto deste trabalho, entende-se que seria pertinente realizar estudo mais extenso e detalhado acerca das características desejáveis em implementadores de políticas públicas. Os resultados desta pesquisa sugerem que há algumas características que realmente diferenciam um empreendedor de implementação de um não-empresendedor. Isso poderia ser testado em futuros estudos. Uma possibilidade seria estender a pesquisa às outras diretorias regionais de ensino do Distrito Federal e, até mesmo, a outros estados da federação, e concentrar a coleta de dados nas características consideradas mais relevantes, tais como: habilidade política, disposição para assumir riscos, capacidade de delegação, tenacidade/persistência.

Também seria possível realizar pesquisa em outras áreas, como saúde, segurança, assistência social. Os resultados de um estudo desse tipo poderiam contribuir para definir o perfil mais adequado para os implementadores de políticas públicas. A partir do conhecimento desse perfil, seria possível propiciar a esses implementadores maior conhecimento das competências necessárias à sua boa atuação, aperfeiçoar programas de seleção e treinamento de gestores e, em última análise, contribuir para a melhoria da prestação de serviços à sociedade.

Os resultados desta pesquisa indicaram que a implementação de programas de governo está inserida em quadro político bastante amplo. Diante disso, seria pertinente fazer paralelo entre os fluxos identificados por Kingdon (1995) e Zahariadis (2003) na fase de formulação de políticas públicas com eventuais fluxos na fase de implementação.

Os resultados sugerem que, da mesma maneira que mudanças no fluxo de *politics* podem abrir (e fechar) janelas de oportunidade para incluir assuntos na agenda política, na fase de formulação de políticas públicas, mudanças no fluxo de *politics* (como, por exemplo, mudança de governo ou mudança de dirigentes) podem impedir, bloquear ou dificultar a continuidade da implementação de programas e projetos públicos em andamento.

O que se conclui, portanto, é que *politics* parece ser um dos fluxos envolvidos também em implementação. Sendo assim, um possível tema para futuras pesquisas seria verificar, a exemplo do que fizeram Kingdon (1995) e Zahariadis (2003) para a formulação, a existência de fluxos no processo de implementação de políticas públicas. No caso deles existirem, também seria interessante identificar quais seriam esses fluxos. Um trabalho desse tipo contribuiria para o

avanço do conhecimento, não somente sobre o fenômeno de empreendedores de implementação de programas governamentais, mas sobre o próprio fenômeno do processo de implementação.

A pesquisa documental e as informações obtidas durante a coleta de dados demonstraram que há oportunidades de realização de estudos sobre os programas Bloco Inicial de Alfabetização e Ciência em Foco. Houve várias manifestações, nas entrevistas, que mostraram haver campo para futuras pesquisas acerca da formulação e da implementação desses dois programas de governo. Quanto ao BIA, seria interessante a realização de estudo que aprofundasse as diretrizes e a forma de implementação do programa, com o objetivo de contribuir para seu aperfeiçoamento. Quanto ao CF, também caberia estudo no sentido de mostrar as vantagens e a efetividade do programa para, se for o caso, subsidiar a decisão política sobre sua manutenção.

Concluindo, pode-se dizer que este trabalho contribuiu para a construção e o avanço do conhecimento da implementação de programas governamentais e para discussões sobre o tema, na medida em que identificou e descreveu, na atuação e no comportamento das diretoras de escolas, que características de empreendedores de políticas públicas e de *champions* são encontradas em implementadores de programas governamentais brasileiros. Os resultados do trabalho permitiram, ainda, mostrar algumas diferenças existentes na atuação dessas diretoras e identificar características que podem distinguir empreendedores de implementação de programas governamentais de não-empreendedores.

Outra contribuição desta dissertação foi aproximar as literaturas de inovação e de políticas públicas, apontando similaridades entre suas fases. Neste sentido, o presente estudo pode servir de ponto de partida para novos trabalhos que busquem aprofundar a relação entre as literaturas dessas duas áreas de pesquisa.

Espera-se que esses resultados possam subsidiar novas pesquisas sobre o ciclo de políticas públicas e possam incentivar outros pesquisadores a procurar respostas para seus questionamentos e a trilhar os gratificantes caminhos da busca pelo conhecimento.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Magdalena. Programa de Saúde da Família no Mutirão do Serrotão. *In*: CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (orgs.). **Parcerias e pobreza – soluções locais na implementação de políticas sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 65-91.

ANDRADE, Eliane Ribeiro; ESTEVES, Luiz Carlos Gil; NETO, Miguel Farah. **Programa Ciência em foco: diagnóstico do impacto inicial**. 1ª ed. Brasília, 2009.

BARDACH, Eugene. **The implementation game**. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BARTLETT, Dean; DIBBEN, Pauline. Public sector innovation and entrepreneurship: case studies from local government. **Local government studies**, London, v. 28, n. 4, p. 107-121, 2002.

BATTAGIA, Heitor. Projeto Pescar. *In*: CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (orgs.). **Parcerias e pobreza – soluções locais na construção de relações sócio-econômicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 89-108.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University. **A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria de desempenho: Programa Nacional de Imunizações**. Brasília, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: Ação Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais**. Brasília, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de avaliação de programa: Programa Reinserção do Adolescente em Conflito com a Lei**. Brasília, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria de natureza operacional: Programa Nacional de Eliminação da Hanseníase**. Brasília, 2006.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; STONE, Melissa Middleton. The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. **Public Administration Review**, Special issue, p. 44-55, dec. 2006.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. **Planejamento e políticas públicas – IPEA**, Brasília, n. 19, 1999.

CHAKRABARTI, Alok K. The role of champion in product innovation. **California Management Review**, v. 17, n. 2, p. 58-62, 1974.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** 10ª ed. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1999.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. Subsecretaria de Educação Pública. **Orientações gerais para o ensino fundamental de 9 anos: Bloco Inicial de Alfabetização**. Brasília, 2005.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. **Regimento interno da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal**. 1ª Ed. Brasília, 2009a.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação. **Regimento Escolar das instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal**. 5ª Ed. Brasília, 2009b.

EXWORTHY, Mark; BERNEY, Lee; POWELL, Martin. How great expectations in Westminster may be dashed locally: the local implementation of national policy on health inequalities. **Policy & Politics**, v. 30, n. 1, p. 79-96, 2002.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-169, 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, p. 107-127, 1986.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, IPEA, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Nouvel. Projeto couro vegetal da Amazônia. *In*: CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (orgs.). **Parcerias e pobreza – soluções locais na construção de relações sócio-econômicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 61-87.

GAETANI, Francisco. Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão. **Texto para discussão – ENAP**, Brasília, n.14, 1997.

GAO – Government Accountability Office. **Case study evaluations**. Washington, 1990.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**. London: Sage Publications Ltd., 2002.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 1a. ed., Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1975.

HOWELL, Jane M.; HIGGINS, Christopher A. Champions of technological innovation. **Administrative Science Quarterly**, v. 35, p. 317-341, 1990.

HOWELL, Jane M.; SHEA, Christine M. Individual differences, environmental scanning, innovation framing, and champion behavior: key predictors of project performance. **The journal of product innovation management**, v. 18, p. 15-27, 2001.

HOWELL, Jane M., SHEA, Christine M. Effects of champion behavior, team potency, and external communication activities on predicting team performance. **Group & Organization Management**, v. 31, n. 2, p. 180-211, 2006.

HOWELL, Jane M.; SHEA, Christine M.; HIGGINS, Christopher A. Champions of product innovations: defining, developing, and validating a measure of champion behavior. **Journal of Business Venturing**, v. 20, p. 641-661, 2005.

HOWELL, Jane M., BOIES, Kathleen. Champions of technological innovation: the influence of contextual knowledge, role orientation, idea generation, and idea promotion on champion emergence. **The leadership quarterly**, v. 15, p. 123-143, 2004.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2<sup>a</sup>. ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KOBRAK, Peter. The social responsibilities of a public entrepreneur. **Administration & Society**, v. 28, n. 2, p. 205-237, 1996.

LEE, Nick e LINGS, Ian. **Doing business research**. London: Sage, 2008.

LEITE, Francisco Tarciso. **Metodologia científica**. Aparecida, São Paulo: Ideias & Letras, 2008.

LIPKSY, Michael. **Street-level bureaucracy**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

MARKHAM, Stephen K. A longitudinal examination of how champions influence others to support their projects. **Journal of Product Innovation Management**, v.15, n. 6, p. 490-504, 1998.

MARKHAM, Stephen K., GRIFFIN, Abbie. The breakfast of champions: associations between champions and product development environments, practices and performance. **Journal of Product Innovation Management**, v.15, n. 6, p. 436-454, 1998.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration**, Houston, v. 5, n. 2, p.145-174, abr. 1995.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. **Implementation and public policy**. Lanham, EUA: University Press of America, 1989.

MENICUCCI, Telma. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 303-325.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative data analysis**. Thousand Oaks, EUA: Sage Publications, 1994.

MINTZBERG, Henry. **Managing: desvendando o dia a dia da gestão**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

O'TOOLE, Laurence J.; MEIER, Kenneth J. Implementation and managerial networking in the new public governance. *In*: OSBORNE, Stephen P. (ed.). **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York: Editora Routledge, 2010.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, 2006.

PATTON, Michael Quinn. **How to use qualitative methods in evaluation**. 2<sup>nd</sup> ed. Newbury Park, EUA: Sage, 1987.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RAMOS, Marcos Fadanelli. **Racionalidade nas organizações do terceiro setor: tensões e implicações para a avaliação de programas sociais**. Brasília: PPGA/UnB, 2006.

REITER-PALMON, Roni; HERMAN, Anne E.; YURKOVICH, Justin M. Innovation. **Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology**. 2006. SAGE Publications, 4 mai 2010. Disponível em: <[http://www.sage-ereference.com/organizationalpsychology/Article\\_n147.html](http://www.sage-ereference.com/organizationalpsychology/Article_n147.html)>. Acesso em: 04 mai. 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social – métodos e técnicas**. 3ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. 4ª. ed. New York: The Free Press, 1995.

SAETREN, Harold. Facts and myths about research in public policy implementation: out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. **Policy Studies Journal**, v. 33, n. 4, p. 559-582, 2005.

SHANE, Scott; VENKATARAMAN, S.; MACMILLAN, Ian. Cultural differences in innovation championing strategies. **Journal of Management**, v. 21, n. 5, p. 931-952, 1995.

SILVA, Pedro Luiz Barros, COSTA, Nilson do Rosário. Avaliação de políticas públicas na América do Sul. A avaliação de programas públicos: uma estratégia de análise. *In*: V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana. **Anais do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)**. Santo Domingo, 1994.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP/Unicamp). Cad. n. 48, São Paulo, 2000.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

THEODOULOU, Stella Z. How public policy is made. *In*: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew. A. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 86-96.

VILLAS BOAS, Benigna Maria de Freitas. Projeto Interventivo no Bloco Inicial de Alfabetização no Distrito Federal: “projeto envolvente e que traz resultados a curto prazo”. **Educação: Teoria e Prática**, Unesp, São Paulo, v. 20, n.35, p. 39-56, 2010.

WEISS, Carol. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2a ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1998.

WINDRUM, Paul; KOCH, Per (ed.). **Innovation in public sector services – entrepreneurship, creativity and management**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2008.

YANOW, Dvora. Toward a policy culture approach to implementation. **Policy studies review**, v. 7, n. 1, p. 103-115, 1987.

YIN, Robert. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4a. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Ambiguity & choice in public policy**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro de entrevista – Gerente de Ensino Fundamental da SEDF

**Nome:**

**Telefone:**

**e-mail:**

**Data:**

- 1) Breve explicação do trabalho. Pedir autorização para gravar a entrevista.
- 2) Quais os principais programas do GDF implantados nas escolas-classe do Distrito Federal?
- 3) Por favor, fale, de forma resumida, sobre o desenho, o funcionamento e a implementação desses programas.
- 4) Considerando o tema da minha pesquisa, quais desses programas o senhor sugere que eu estude?
- 5) Que Diretorias Regionais de Ensino o senhor indicaria para a realização desse estudo? Por quê?
- 6) Onde posso obter informações sobre os programas citados?

**MUITO OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO!**

## APÊNDICE B – Roteiro de entrevista – Diretor Regional de Ensino

**Nome:**

**Telefone:**

**e-mail:**

**Data:**

- 1) Breve explicação do trabalho. Pedir autorização para gravar a entrevista.
- 2) Quantas Escolas Classe há nesta DRE?
- 3) Quais as principais atribuições e atividades do governo da Diretoria Regional no que se refere às ações de educação?
- 4) Como é a interação com os diretores de escola? Há reuniões periódicas?
- 5) Como é a interação com as outras diretorias regionais?
- 6) Quais são os programas do GDF implementados nesta DRE?
- 7) Por favor, cite algumas boas práticas de implementação desses programas nas escolas da sua DRE.
- 8) A que fatores se devem essas boas práticas? Recursos materiais, pessoas, cultura, educação, política, mobilização social, gestão ...
- 9) Qual (ou quais) desses programas o senhor sugere para um estudo de caso sobre implementação?
- 10) Que escolas (de preferência escolas classe) da sua DRE o senhor indicaria para fazer um estudo de caso sobre a implementação desses programas? Por quê?
- 11) Que escolas classe seriam interessantes para estudar devido à boa atuação do diretor?
- 12) Que outras DRE seriam interessantes para fazer o mesmo trabalho?
- 13) Pedir nome, endereço e telefone dos diretores de escolas da DRE.

**MUITO OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO!**

## APÊNDICE C – Roteiro de entrevista – Diretora de Escola Classe

**Escola:****Data:**

- 1) Breve explicação do trabalho. Pedir autorização para gravar a entrevista.
- 2) Quais as principais atividades que você realiza para implementar o Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) aqui na escola?
- 3) Na implementação do BIA, há alguma atividade que foi iniciativa da equipe desta escola?
- 4) O que acha do BIA? É útil, é bom, é importante, dá resultados? Se sim, quais? Ou não é importante?
- 5) O que os professores acham do BIA? O que você faz para incentivar os professores a implementá-lo?
- 6) Quais as principais atividades que você realiza para implementar o Ciência em Foco (CF)?
- 7) Na implementação do CF, há alguma atividade que foi iniciativa da equipe desta escola?
- 8) O que acha do CF? É útil, é bom, é importante, dá resultados? Se sim, quais? Ou não é importante?
- 9) O que os professores acham do CF? O que você faz para incentivar os professores a implementá-lo?
- 10) O que os alunos acham do CF?
- 11) A DRE enviou orientações sobre a implementação dos dois programas (BIA e CF)? Se sim, quais?
- 12) Que dificuldades você enfrenta para realizar as atividades de implementação desses dois programas? (materiais disponíveis, estrutura física, pessoal disponível)?
- 13) O que faz para resolver os problemas que surgem? Pedir exemplos.
- 14) Que tipo de problemas prefere resolver? Previsíveis ou não-previsíveis, com soluções já normatizadas ou não?
- 15) Como percebe seu trabalho aqui na escola? O que é mais gratificante? O que é menos gratificante?

**MUITO OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO!**

APÊNDICE D – Tabela de codificação dos dados – Diretora 1

<b>Código</b>	<b>Característica</b>	<b>Trechos da entrevista - Diretora 1</b>
<b>2</b>	<b>Entusiasmo</b>	1) Os alunos adoram o ciência em foco. 2) Aqui na escola o programa funcionou 100%.
<b>3</b>	<b>Confiança/otimismo</b>	1) A questão de começar a alfabetizar com seis anos, realmente foi de grande valia. 2) Não tem, assim, muita dificuldade, não.
<b>6</b>	<b>Proatividade</b>	1) A gente fez aqui na escola um projeto nosso mesmo. 2) Alguma coisa tinha que ser feita. 3) A gente chamava os pais.
<b>9</b>	<b>Criatividade</b>	1) A gente fez aqui na escola um projeto nosso mesmo. 2) Convênio com a Casa do Ceará para atendimento médico. 3) Fizemos a feira de ciências. 4) O ano passado não veio material, mas a gente teve como improvisar muita coisa. 5) Deu pra adaptar, deu pra aproveitar o material que a gente tinha do ano passado.
<b>11</b>	<b>Jogo de cintura</b>	1) Dependendo do dia a gente procurava fazer o projeto no dia que era galinhada. 2) O ano passado não veio material, mas a gente teve como improvisar muita coisa.
<b>13</b>	<b>Espírito colaborativo</b>	1) A gente tem uma equipe muito boa. Então, assim, não sou só eu que lido com as dificuldades. 2) A equipe é muito coesa.
<b>14</b>	<b>Espírito integrativo</b>	1) Falta o quê? Uma equipe realmente de apoio à aprendizagem.
<b>16</b>	<b>Habilidade política</b>	1) Você verifica que o aluno precisa de ajuda e vai atrás dessa ajuda.
<b>N2</b>	<b>Falta de entusiasmo</b>	1) Infelizmente, o programa tem que ser executado.
<b>N3</b>	<b>Desconfiança/pessi-mismo</b>	1) Falou a palavra complicado oito vezes durante a entrevista.
<b>N5</b>	<b>Pouco conhecimento técnico</b>	1) Acho que eu tinha umas 18 turmas. 2) Acho que era a Sangari, não era, que era responsável pelo Ciência em Foco?
<b>N7</b>	<b>Pouca disposição para assumir riscos</b>	1) Com dificuldade ninguém gosta de lidar, né? 2) Se fosse tudo homogêneo, era bom, né?
<b>N8</b>	<b>Falta de comprometimento</b>	1) Atrasou 45 minutos após eu ter confirmado (no dia) que ia lá.
<b>N10</b>	<b>Pouca visão de mundo</b>	1) Se fosse tudo homogêneo, era bom, né?

APÊNDICE E – Tabela de codificação dos dados – Diretora 2

<b>Código</b>	<b>Característica</b>	<b>Trechos da entrevista – Diretora 2</b>
<b>1</b>	<b>Energia</b>	1) Se a gente não abraçar, a coisa não funciona.
<b>2</b>	<b>Entusiasmo</b>	1) Mas o amor acima de tudo, o prazer que a gente tem de fazer as coisas, aí revigora.
<b>3</b>	<b>Confiança/otimismo</b>	1) Eu acredito que sim. 2) A gente vai tentando ver o lado positivo. 3) Eu acredito bastante. Acredito bastante.
<b>4</b>	<b>Tenacidade/persistência</b>	1) O erro faz parte da aprendizagem, né?
<b>5</b>	<b>Conhecimento técnico</b>	1) Quer fazer mestrado em gestão escolar.
<b>6</b>	<b>Proatividade</b>	1) Fizemos adequações.
<b>8</b>	<b>Comprometimento</b>	1) Até agora a minha equipe está exonerada. E estão aqui trabalhando comigo.
<b>9</b>	<b>Criatividade</b>	1) A gente tá discutindo hoje como é que a gente vai conseguir atrair os pais pra trabalhar junto com a escola. 2) A gente vai se adequando. 3) Apresenta atividades do Ciência em Foco pra toda a comunidade ver.
<b>10</b>	<b>Visão de mundo</b>	1) Dependendo do perfil da turma, aí a gente sugere que determinado professor, com determinada capacidade, assumo a turma. 2) Temos muitos alunos do BIA que são portadores de necessidades especiais. Então a gente tem que ver o perfil do professor. 3) A ponta mesmo é a escola, né? 4) Tem que lidar com os dois (tipos de problema) porque a gente trabalha com ser humano e o ser humano é muito complexo. 5) A gente fica muito perdendo tempo em função do passado. 6) O MEC já teria que ter um sistema que valorizasse o profissional.
<b>11</b>	<b>Jogo de cintura</b>	1) Tem que colocar alguém na sala porque não pode liberar aluno.
<b>13</b>	<b>Espírito colaborativo</b>	1) Eu não me sinto melhor do que eles (a equipe da escola).
<b>14</b>	<b>Espírito integrativo</b>	1) O que interessa é o aluno. Nós estamos aqui por conta do aluno. 2) Porque a questão não é só o aluno. É também o profissional. E como a nossa escola é inclusiva, da minha parte, assim, eu fiz questão, eu fiz questão, não, eu faço questão de todos serem inclusos. Todos.
<b>N3</b>	<b>Desconfiança/pessimismo</b>	1) Entra governo, sai governo e as coisas continuam do mesmo jeito.
<b>N6</b>	<b>Falta de proatividade</b>	1) A gente ficou esperando (para saber se o programa continuava ou não).
<b>N7</b>	<b>Pouca disposição para assumir riscos</b>	1) As questões do dia a dia são fáceis de lidar.
<b>N11</b>	<b>Falta de jogo de cintura</b>	1) São tantas coisas que a gente tem que fazer, que não dá conta de acompanhar efetivamente.
<b>N15</b>	<b>Incapacidade de delegação</b>	1) São tantas coisas que a gente tem que fazer, que não dá conta de acompanhar efetivamente. 2) A questão que mais atrapalha o trabalho em escola é a questão financeira.

## APÊNDICE F – Tabela de codificação dos dados – Diretora 3

<b>Código</b>	<b>Característica</b>	<b>Trechos da entrevista – Diretora 3</b>
<b>1</b>	<b>Energia</b>	1) Tive que devolver alguns professores que não tinham perfil. 2) Se alguém pedir um papel rosa com bolinha roxa, eu vou atrás, mas quero ver resultado.
<b>2</b>	<b>Entusiasmo</b>	1) É um programa do outro mundo. Lindo, maravilhoso, perfeito. 2) Você pode salvar vidas. 3) Alfabetizar é uma arte.
<b>3</b>	<b>Confiança/otimismo</b>	1) Aqui, graças a Deus, não há grandes problemas.
<b>5</b>	<b>Conhecimento técnico</b>	1) A atual avaliação do BIA não contempla nem a parte descritiva (muito pequena), nem o aprendizado.
<b>6</b>	<b>Proatividade</b>	1) Fizemos questionário para os pais. 2) Enviar correspondência, cobrar.
<b>7</b>	<b>Disposição para assumir riscos</b>	1) Gosto de resolver problemas.
<b>9</b>	<b>Criatividade</b>	1) Iniciativa da escola: projeto de pátio – momento cultural. 2) Professores da mesma série coordenam juntos. 3) Não há mais recreio. Todo dia alguma criança ia para o hospital, a comunidade é muito agressiva. Ao invés disso, há atividades como videoteca, brinquedos, leitura por prazer. Melhorou a disciplina. 4) Agrupamos as crianças do terceiro ano não alfabetizadas numa turma só. Isso foge do BIA. 5) Iniciativa – livro de ocorrência para registrar problemas com as crianças.
<b>10</b>	<b>Visão de mundo</b>	1) A educação é de longo prazo e resolve.
<b>11</b>	<b>Jogo de cintura</b>	1) Não há mais recreio. Todo dia alguma criança ia para o hospital, a comunidade é muito agressiva. Ao invés disso, há atividades como videoteca, brinquedos, leitura por prazer. Melhorou a disciplina.
<b>13</b>	<b>Espírito colaborativo</b>	1) A gente sempre busca, com o grupo, saber o que podemos fazer.
<b>N6</b>	<b>Falta de proatividade</b>	1) Trabalhamos só com o material não perecível. 2) Não temos muito o que fazer.
<b>N7</b>	<b>Pouca disposição para assumir riscos</b>	1) Não podemos fugir da proposta do BIA.

## APÊNDICE G – Tabela de codificação dos dados – Diretora 4

<b>Código</b>	<b>Característica</b>	<b>Trechos da entrevista – Diretora 4</b>
<b>2</b>	<b>Entusiasmo</b>	1) A nossa escola é a melhor de XXXX. 2) Nosso plano pedagógico foi atingido, a nossa escola foi muito bem na Provinha Brasil, muito bem mesmo.
<b>6</b>	<b>Proatividade</b>	1) Esses materiais mais baratos, com a PAM a gente comprou e repôs. 2) Fizemos um acordo com eles (os coordenadores) deles trabalharem para o programa ir pra frente.
<b>N1</b>	<b>Falta de energia</b>	1) Teve como fazer alguma coisa pra repor esse material? Não, tão todos aqui fora.
<b>N2</b>	<b>Falta de entusiasmo</b>	1) Vai ter só resposta negativa. 2) Teve como fazer alguma coisa pra repor esse material? Não, tão todos aqui fora. 3) Armário muito grande, toma muito espaço. 4) Laboratório parado. 5) Dentro do possível, a gente também fez. 6) Com essa inclusão social do governo também complicou um pouquinho mais. 7) No início, antes de começar a entrevista, perguntou se seria rápida porque tinha que fazer a prestação de contas (mas pareceu que não estava ocupada).
<b>N3</b>	<b>Desconfiança/pessimismo</b>	1) Ele (o BIA) não é muito bem aceito na escola. 2) Eu acho, da minha época, quando o aluno era retido, ele aprendia muito mais. 3) Isso se o programa continuar, né, porque a gente não sabe se ele vai continuar (o Ciência em Foco).
<b>N4</b>	<b>Falta de tenacidade/falta de persistência</b>	1) Eles (os professores) fingem que tão fazendo pra não ter que responder ao processo administrativo. 2) É um programa do governo que tem que ser cumprido. Só isso. 3) Com essa inclusão social do governo também complicou um pouquinho mais.
<b>N5</b>	<b>Pouco conhecimento técnico</b>	1) Ciências em Foco (fala o nome do programa errado o tempo todo).
<b>N6</b>	<b>Falta de proatividade</b>	1) Dentro do possível delas, elas vão dando um apoio. 2) Teve como fazer alguma coisa pra repor esse material? Não, tão todos aqui fora. 3) A gente separa (o material), há a época de recolhimento. 4) Laboratório parado. 5) Dentro do possível a gente também fez.
<b>N7</b>	<b>Pouca disposição para assumir riscos</b>	1) Eles (os professores) fingem que tão fazendo pra não ter que responder ao processo administrativo. 2) Se quebrar, a escola tem que pagar, entendeu? 3) Com essa inclusão social do governo também complicou um pouquinho mais.
<b>N8</b>	<b>Falta de comprometimento</b>	1) Eles (os professores) fingem que tão fazendo pra não ter que responder ao processo administrativo.
<b>N9</b>	<b>Falta de criatividade</b>	1) Dentro do possível delas, elas vão dando um apoio. 2) O que dava pra gente fazer, o professor traz de casa, ou a gente faz, mas o que não, pula essa aula. 3) Dentro do possível a gente também fez.
<b>N10</b>	<b>Pouca visão de mundo</b>	1) Eu acho, da minha época, quando o aluno era retido, ele aprendia muito mais.

<b>N11</b>	<b>Falta de jogo de cintura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Dentro do possível delas, elas vão dando um apoio.</li> <li>2) O que dava prá gente fazer, o professor traz de casa, ou a gente faz, mas o que não, pula essa aula.</li> <li>3) Dentro do possível a gente também fez.</li> </ul>
<b>N13</b>	<b>Pouco espírito colaborativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Temos dificuldade com vários professores pra trabalhar o BIA.</li> <li>2) 10% são professores preguiçosos mesmo.</li> <li>3) O mais difícil, na verdade, é a questão da liderança.</li> </ul>
<b>N14</b>	<b>Pouco espírito integrativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Material que ele (o governo) mandou agora, que é o que a gente tá usando, é péssimo (preocupação com pequenas coisas).</li> </ul>
<b>N15</b>	<b>Incapacidade de delegação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Muita burocracia de papelada.</li> <li>2) É uma burocracia danada pra pouco dinheiro.</li> </ul>

## APÊNDICE H – Tabela de codificação dos dados – Diretora 5

<b>Código</b>	<b>Característica</b>	<b>Trechos da entrevista – Diretora 5</b>
<b>2</b>	<b>Entusiasmo</b>	1) A gente apostou.
<b>3</b>	<b>Confiança/otimismo</b>	1) Eu gosto do BIA, eu acho que deu uma luz maior.
<b>5</b>	<b>Conhecimento técnico</b>	1) A crítica que eu tenho pra fazer ao BIA. 2) O projeto interventivo e o de reagrupamento. Que não funciona muito bem, não. 3) O que a gente precisa de fazer pra melhorar é fazer essas intervenções diárias. 4) Eu domino a parte de material dourado, eu entro em todas as salas.
<b>6</b>	<b>Proatividade</b>	1) É uma iniciativa da escola. 2) Faz intervenção imediata. 3) O que a gente podia comprar, a gente comprou.
<b>8</b>	<b>Comprometimento</b>	1) As escolas estão funcionando porque os diretores são muito responsáveis. 2) Abandonar toda a família, sua vida pessoal, e dedicar só ao trabalho. Porque você tem uma responsabilidade. 3) A gente tem um compromisso muito grande.
<b>9</b>	<b>Criatividade</b>	1) O que a gente precisa de fazer pra melhorar é fazer essas intervenções diárias.
<b>14</b>	<b>Espírito integrativo</b>	1) Toda a equipe gestora está envolvida pra fazer essas intervenções. Na ajuda ao professor.
<b>15</b>	<b>Capacidade de delegação</b>	1) Buscávamos professor na regional.
<b>16</b>	<b>Habilidade política</b>	1) Eu sempre coloquei (minha opinião) pra Secretaria de educação.
<b>N2</b>	<b>Falta de entusiasmo</b>	1) O projeto interventivo e o de reagrupamento. Que não funciona muito bem, não.
<b>N3</b>	<b>Desconfiança/pessimismo</b>	1) Vamos ver que que vai dar, né?
<b>N7</b>	<b>Pouca disposição para assumir riscos</b>	1) Eu prefiro lidar com o problema da dificuldade do aluno. Eu sinto que é muito mais tranquilo lidar com isso do que com, quando você depende administrativamente de outro.
<b>N8</b>	<b>Falta de comprometimento</b>	1) Marcou duas vezes comigo e, quando cheguei à escola, não estava e não deixou recado.
<b>N11</b>	<b>Falta de jogo de cintura</b>	1) Entraves administrativos que são muito chatos.
<b>N13</b>	<b>Pouco espírito colaborativo</b>	1) Esse dia a dia com o servidor, com o trabalhador em si, é cansativo.
<b>N14</b>	<b>Pouco espírito integrativo</b>	1) Tem criança que é só com ele. Se não tiver lá, só quando ele voltar (o secretário, que estava de férias).
<b>N15</b>	<b>Incapacidade de delegação</b>	1) Eu domino a parte de material dourado, eu entro em todas as salas. 2) Entraves administrativos que são muito chatos. 3) Eu tenho que tá dando essa assistência sempre (na sala de aula).

## APÊNDICE I – Tabela de codificação dos dados – Diretora 6

<b>Código</b>	<b>Característica</b>	<b>Trechos da entrevista – Diretora 6</b>
<b>2</b>	<b>Entusiasmo</b>	1) Nós gostamos do BIA aqui. Nós trabalhamos ele na sua plenitude.
<b>3</b>	<b>Confiança/otimismo</b>	1) Os problemas ainda estão aí. Só que a gente consegue visualizar mais saídas pra eles.
<b>6</b>	<b>Proatividade</b>	1) Nada disso é obrigatório, isso é projeto que a escola implanta.
<b>9</b>	<b>Criatividade</b>	1) Cada escola faz as suas adaptações, a nossa escola fez. 2) E nós não paramos no 3º ano.
<b>13</b>	<b>Espírito colaborativo</b>	1) Tá todo mundo engajado. 2) Todas as minhas experiências são preparadas no dia de coordenação antes.
<b>N2</b>	<b>Falta de entusiasmo</b>	1) Já sabíamos muita coisa que não dava certo. Foi um trabalho difícil. 2) no começo, foi muito difícil. Como todo projeto, as pessoas, a gente não tinha conhecimento.
<b>N3</b>	<b>Desconfiança/pessimismo</b>	1) Já sabíamos muita coisa que não dava certo. Foi um trabalho difícil. 2) No começo, foi muito difícil. Como todo projeto, as pessoas, a gente não tinha conhecimento.
<b>N5</b>	<b>Pouco conhecimento técnico</b>	1) Deixa eu chamar a supervisora que ela fala melhor. 2) Eu acho que não tem uma ligação, não, faz parte de um outro projeto de leitura.
<b>N6</b>	<b>Falta de proatividade</b>	1) O tutor ficou sabendo. 2) Se o material for emergencial, a escola providencia. Se der pra esperar... 3) Só tem um jeito de enfrentar esse problema. É o tempo.
<b>N7</b>	<b>Pouca disposição para assumir riscos</b>	1) Resolver problemas do dia a dia, é mais fácil, né?
<b>N9</b>	<b>Falta de criatividade</b>	1) Só tem um jeito de enfrentar esse problema. É o tempo. 2) Resolver problemas do dia a dia, é mais fácil, né?

## APÊNDICE J – Tabela de codificação dos dados – Diretora 7

<b>Código</b>	<b>Característica</b>	<b>Trechos da entrevista – Diretora 7</b>
<b>2</b>	<b>Entusiasmo</b>	1) O ciênciã em foco te traz todo tipo de materiais, é super rico. 2) Isso faz com que as crianças se desenvolvam mais rapidamente, e muda, movimenta, e é bastante interessante. 3) A minha avaliação é que apesar do trabalho e tudo, é muito válido. 4) Sim! O BIA é muito importante, muito importante! 5) Vale a pena! Vale! 6) Chorei em sala. 7) O 1º ano dele (do filho na escola) foi maravilhoso. 8) Tem tempo até pra ser feliz! 9) Compensa, compensa, compensa, compensa.
<b>3</b>	<b>Confiança/otimismo</b>	1) Meu filho estuda aqui.
<b>6</b>	<b>Proatividade</b>	1) Nós fizemos agora um instrumento escrito. 2) Fui à regional solicitar mais servidores pra limpeza.
<b>8</b>	<b>Comprometimento</b>	1) Eu participo diretamente dessa elaboração, desses acompanhamentos, avaliação. 2) As diretoras fazem a escola funcionar.
<b>9</b>	<b>Criatividade</b>	1) Todo ano nós elaboramos um projeto. 2) As crianças vão utilizar a agenda Cidadão consciente. 3) No início do ano, faço mega super hiper lista de material ... a título de contribuição. 4) Sobrevivemos durante o ano com as promoções e os eventos: rifas, bazares, festas, pedindo ... doação.
<b>10</b>	<b>Visão de mundo</b>	1) Desde que mundo é mundo, educação vive de esmola, né? É esmola.
<b>11</b>	<b>Jogo de cintura</b>	1) Depende do caso, depende do caso.
<b>N1</b>	<b>Falta de energia</b>	1) Sabe quando você já tá exaurida, eu não tinha força nem pra respirar, pra nada, parece que as energias vão sendo sugadas.
<b>N2</b>	<b>Falta de entusiasmo</b>	1) Desde que mundo é mundo, educação vive de esmola, né? É esmola. 2) Já não chega (dinheiro) há muito tempo. 3) Tudo que se faz pra colaborar com as famílias se volta contra nós.
<b>N3</b>	<b>Desconfiança/pessimismo</b>	1) Não há dinheiro pra nada. 2) Os nossos problemas do dia a dia são muito problemáticos.
<b>N5</b>	<b>Pouco conhecimento técnico</b>	1) Acho que o programa começou em 2008, se não me engano. 2) Pergunta para outra pessoa a periodicidade da entrega do material.
<b>N6</b>	<b>Falta de proatividade</b>	1) Precisa de um monte de coisa, se resumindo em dinheiro, né?
<b>N8</b>	<b>Falta de comprometimento</b>	1) Marcamos às 9hs, ela chegou às 10hs, não deu explicações nem pediu desculpas.
<b>N11</b>	<b>Falta de jogo de cintura</b>	1) A escola não tá atendendo, né, pode levar o seu filho pra outra (falando para uma mãe insatisfeita).
<b>N14</b>	<b>Pouco espírito integrativo</b>	1) Várias interrupções para falar sobre coisas banais. 2) Descrição detalhada sobre problemas na portaria. 3) Outra descrição sobre problema pontual com mãe de aluna. 4) Descrição de problema com funcionária de limpeza.
<b>N15</b>	<b>Incapacidade de delegação</b>	1) Eu tenho que tá tranquila ao invés de tá atendendo mãe dando ataque aqui, abusando, fazendo não sei que, né? 2) Se eu tivesse mais condição, eu poderia dar um apoio maior nas coordenações, às professoras.

APÊNDICE K – Tabela de codificação dos dados – Diretora 8

<b>Código</b>	<b>Característica</b>	<b>Trechos da entrevista – Diretora 8</b>
<b>2</b>	<b>Entusiasmo</b>	1) O projeto interventivo da escola foi muito legal, ele realmente aconteceu. 2) Todo mundo gostou. Muito. A avaliação do CF foi ótima. 3) Então, isso, assim, foi muito, foi muito legal. Muito legal. 4) Você tem que gostar.
<b>3</b>	<b>Confiança/otimismo</b>	1) Eu acho que o BIA é melhor. 2) Os meus três filhos estudaram na rede pública. 3) Você tem que acreditar naquilo que você faz, senão o fardo é pesado demais.
<b>5</b>	<b>Conhecimento técnico</b>	1) A maior queixa dos professores em relação ao BIA é a tal da aprovação obrigatória, principalmente no segundo ano. 2) Existe o currículo de ciências da rede e existe o Ciência em Foco. 3) A gente viu que a gente tinha que saber de tudo, de ter o mínimo de conhecimento de todas as áreas.
<b>6</b>	<b>Proatividade</b>	1) A escola já tava acostumada, já trabalhava num ritmo de tá classificando realmente o nível de leitura. A gente já fazia teste de psicogênese.
<b>7</b>	<b>Disposição para assumir riscos</b>	1) A gente tem que experimentar.
<b>8</b>	<b>Comprometimento</b>	1) A gente estudou bastante para implantar o BIA. 2) Você tem que ter identificação com o trabalho.
<b>9</b>	<b>Criatividade</b>	1) A gente até ampliou, que a gente não ficou mais preso ao BIA.
<b>10</b>	<b>Visão de mundo</b>	1) A gente não pode fazer educação integral de faz de conta também, né? De colocar a criança no pátio e inventar o que que vai fazer com ela. 2) Eu acho que a gente tem que discutir por questões pedagógicas.
<b>11</b>	<b>Jogo de cintura</b>	1) A gente teve que focar no 3º ano. 2) A gente tem que tomar providência, tem que se virar em dinheiro, tem que fazer uma festa, tem que vender alguma coisa e tem que resolver. 3) Capacidade de tá ajustando as coisas.
<b>13</b>	<b>Espírito colaborativo</b>	1) O trabalho é de todo mundo.
<b>14</b>	<b>Espírito integrativo</b>	1) A gente acaba tendo que pensar em tudo. E muita coisa ao mesmo tempo. 2) Eu acho que a gente tem que discutir por questões pedagógicas.
<b>15</b>	<b>Capacidade de delegação</b>	1) Tudo isso acontece na coordenação. 2) A gente tinha que delimitar um pouco as tarefas.
<b>N3</b>	<b>Desconfiança/pessimismo</b>	1) Mudança de postura é muito difícil. 2) Aí muda outro governo, aí vem tudo de novo.
<b>N6</b>	<b>Falta de proatividade</b>	1) Aí tinha que pular pra outra aula, esperar chegar o material.
<b>N9</b>	<b>Falta de criatividade</b>	1) Aí tinha que pular pra outra aula, esperar chegar o material.
<b>N13</b>	<b>Pouco espírito colaborativo</b>	1) A gente tem um grupo (de servidores) que precisa amadurecer em muitas questões.

APÊNDICE L – Tabela de codificação dos dados – Diretora 9

<b>Código</b>	<b>Característica</b>	<b>Trechos da entrevista – Diretora 9</b>
<b>1</b>	<b>Energia</b>	1) Muitos não querem trabalhar comigo devido ao grau de exigência.
<b>2</b>	<b>Entusiasmo</b>	1) O programa Ciência em Foco é excelente. Quem tem que falar sobre o programa são as crianças e elas adoram!!! 2) O que é mais gratificante? Tudo.
<b>4</b>	<b>Tenacidade/persistência</b>	1) Tem que fazer tudo o que aparecer.
<b>5</b>	<b>Conhecimento técnico</b>	1) Tenho sérias restrições sobre o BIA. 2) O teste de psicogênese é muito bom, é fruto de um estudo referendado. 3) Algumas coisas do Ciência em Foco têm que ser adaptadas à realidade do DF.
<b>6</b>	<b>Proatividade</b>	1) Cobrar o planejamento, entrar em sala de aula. 2) Enviei carta aos pais pedindo desculpas por atitude que considerei errada.
<b>7</b>	<b>Disposição para assumir riscos</b>	1) Enviei carta aos pais pedindo desculpas por atitude que considerei errada. 2) Sofro reclamações porque os professores dizem que estou diminuindo a autonomia deles. 3) Tem que fazer tudo, o que aparecer.
<b>9</b>	<b>Criatividade</b>	1) Quando começamos a reunião colocou uma placa na porta, dizendo: Reunidas em prol da educação. 2) Deu para cada professor, no início do ano, uma bolsa com um caderno e material para que eles façam o planejamento. 3) Atividade de relaxamento no início de cada turno de aula.
<b>10</b>	<b>Visão de mundo</b>	1) Tudo pode educar, educar é mais amplo. 2) Falta aos professores formação. 3) Alguns não são professores, são dadores de aula. 4) O aluno precisa de rotina. O professor precisa de conhecimento.
<b>11</b>	<b>Jogo de cintura</b>	1) A atividade é muito dinâmica, a cada dia aparecem situações diferentes.
<b>12</b>	<b>Equilíbrio entre análise e intuição</b>	1) Quando algo me incomoda, penso no assunto (rumino em casa) e vou atrás de solução. 2) Um bom professor aproveita as dificuldades para tirar delas algo de bom e aproveitar para a aula.
<b>14</b>	<b>Espírito integrativo</b>	1) Falta aos professores formação.
<b>16</b>	<b>Habilidade política</b>	1) Mande questionário para a DRE para saber até onde deve ir a autonomia do professor.
<b>N3</b>	<b>Desconfiança/pessimismo</b>	1) Tenho sérias restrições sobre o BIA. 2) Na época da escola Normal era muito melhor.
<b>N13</b>	<b>Pouco espírito colaborativo</b>	1) Rotatividade de professores é grande. 2) Mande questionário para a DRE para saber até onde deve ir a autonomia do professor. 3) Alguns não são professores, são dadores de aula. 4) Sofri reclamações porque os professores dizem que estou diminuindo a autonomia deles.