

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL E A EXPERIÊNCIA DE UMA ESCOLA: QUANDO OS ÓRGÃOS GESTORES TRANSGRIDEM¹

POLICY OF HOLISTIC EDUCATION AND THE EXPERIENCE OF A SCHOOL: WHEN MANAGING BODIES TRANSGRESS

LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN INTEGRAL Y LA EXPERIENCIA DE UNA ESCUELA: CUANDO LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO TRANSGREDEN

Elie Ghanem², <http://orcid.org/0000-0001-9440-3940>

Natacha Gonçalves da Costa³, <https://orcid.org/0009-0005-8227-4316>

Resumo:

A discrepância entre objetivos e resultados de políticas educacionais já foi muitas vezes apontada. Resultados negativos podem ser atribuídos à discricionariedade, tanto de profissionais que prestam diretamente serviços escolares quanto de burocratas de níveis intermediário e superior da administração. Eles podem se sobrepor aos seus subordinados, mesclando seu poder burocrático a formatos patrimonialistas, particularmente o clientelismo, em lugar da racionalidade administrativa e da eficácia pedagógica. Este texto descreve o caso de uma escola municipal que procura executar a educação integral determinada por lei, mostra como o poder Executivo usurpa a tarefa do Legislativo e contraria a política educacional, ao tolher a discricionariedade de profissionais da escola.

Palavras-chave: educação integral; política educacional; burocracia.

Abstract:

Discrepancy between objectives and results of educational policies has been pointed out many times. Negative results can be attributed to the discretion of both professionals who directly provide school services and bureaucrats at intermediate and high levels of administration. They can override their subordinates, blending their bureaucratic power with patrimonialist formats, particularly clientelism, instead of administrative rationality and pedagogical effectiveness. This text describes the case of a municipal school that seeks to implement holistic education as determined by law, shows how the Executive power usurps the Legislative role and goes against educational policy by restricting the discretion of school professionals.

Keywords: holistic education; educational policy; bureaucracy.

Resumen:

La discrepancia entre objetivos y resultados de políticas educativas se ha señalado en numerosas ocasiones. Resultados negativos pueden atribuirse a la discrecionalidad, tanto por parte de los

¹ Este artigo tem origem em pesquisa reportada na dissertação de mestrado disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48137/tde-24062025-140752/publico/NATACHA_GONCALVES_DA_COSTA_rev.pdf

² Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; elie@usp.br

³ Associação Cidade Escola Aprendiz, São Paulo, SP, Brasil; natachacosta@hotmail.com

profesionales que prestan servicios escolares directamente como de los burócratas de los niveles intermedios y superiores de la administración. Pueden imponerse a sus subordinados, combinando su poder burocrático con formatos patrimonialistas, en particular el clientelismo, en lugar de la racionalidad administrativa y la eficacia pedagógica. Este texto describe el caso de una escuela municipal que busca implementar la educación integral exigida por ley, mostrando cómo el poder ejecutivo usurpa la tarea del poder legislativo y contradice la política educativa al restringir la discreción de los profesionales escolares.

Palabras clave: educación integral; política educativa; burocracia.

Introdução

A discrepância entre objetivos e resultados obtidos pelas políticas educacionais já foi muitas vezes apontada. Um exemplo é a modificação dos objetivos do Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica), registrada por Bonamino e Franco (1999), com o deslocamento da criação de uma cultura de avaliação nos órgãos gestores das redes de ensino para a prioridade de monitorar políticas e a qualidade da educação. A modificação acompanhou alterações na estrutura organizacional e operacional do Saeb para um esquema mais centralizado e baseado na terceirização de atribuições operacionais.

Outro exemplo é a política voltada ao Ensino Médio Integrado, previsto em Acordo de Cooperação entre o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo e a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Para Brazorotto (2014), houve distância entre o pretendido na política e sua implantação, principalmente quanto à integração entre os ensinos médio regular e técnico. A pesquisa apontou divergências entre a orientação da política nos documentos institucionais e a realidade em que ela se estabelece.

Por sua vez, diversas iniciativas para enfrentar a dificuldade de permanência com sucesso dos estudantes de escolas básicas foram salientadas por Oliveira e Carvalho (2017), tais como as políticas de correção do fluxo. Visam à aceleração da aprendizagem para *recuperar o atraso escolar*, com turmas específicas e reintegração dos alunos às turmas regulares. Além do descongestionamento do fluxo escolar, os programas atuam com os alunos em maior vulnerabilidade, buscando regularizar sua trajetória. São implementados em diversos estados e municípios e, segundo as autoras, há estudos mostrando que suas intenções nem sempre correspondem às ações e aos resultados obtidos.

Os trabalhos sobre a implementação de políticas públicas geralmente entendem-na como a fase de um ciclo que é precedida por outras, a de agenda e a de formulação, sendo sucedida

por uma de avaliação. Na implementação, os planos formulados tornam-se realidade, e os estudos, segundo Lotta (2019a, p. 13), “buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo”. Para a autora, os estudos centrados na avaliação reforçaram a impressão de que os resultados estavam muito distantes dos objetivos concebidos no processo decisório.

Canela Junior (2009) entende que políticas públicas são atividades do Estado formadas por normas estabelecidas pelo Legislativo, atos do Poder Executivo e decisões do Judiciário. Para o autor, cabe a esse último analisar a compatibilidade dos *atos do governo*, exercidos pelo Legislativo e pelo Executivo, com a Constituição. Desde que se considere a Constituição como fonte orientadora de quaisquer políticas públicas, uma consequência é admitir a possibilidade de preceitos constitucionais correntemente não serem cumpridos pelas atividades do Estado.

Distinguindo essa função examinadora do Judiciário, Grinover (2010) fornece, como exemplo, o Superior Tribunal de Justiça, o qual afirmou, em uma decisão, que a administração pública se submete ao império da lei, inclusive no que diz respeito à conveniência e à oportunidade do ato administrativo. Nesse caso, o Judiciário determinou que se destinasse verba própria do orçamento para certas obras. A mesma autora menciona o Tribunal de Justiça de São Paulo, o qual decidiu que a omissão de uma prefeitura pode ser enfrentada pelo controle que o Judiciário exerce sobre os atos administrativos, sem que isso signifique interferência na atividade do Poder Executivo. Em consonância com essa perspectiva, referindo-se à atividade discricionária do agente público, Ferraresi (2008) afirma que o juiz pode e deve verificar se a escolha feita pelo agente respeitou os ditames legais, e se não foi feita de forma *desarrazoada*.

No entanto, essa subordinação do Executivo aos preceitos das leis tem sido relativizada. Bucci (1997) chama a atenção para a delegação intensamente utilizada pelo Poder Executivo, nos Estados Unidos, para regulamentar e fiscalizar setores da atividade econômica sem a intervenção direta do Legislativo, que apenas fixa diretrizes para ação administrativa.

Esse fenômeno foi analisado também por Fábio Konder Comparato, que constata a generalização, nos países do Ocidente, da “parcial transferência ao Executivo da própria tarefa de fazer leis”, tendência de que não se exclui o Brasil, adepto dos decretos-leis no regime constitucional de 1967/69 e das medidas provisórias, que se converteram no principal instrumento legislativo do governo sob a égide da Constituição de 1988 (Bucci, 1997, p. 97).

Quanto à frustração comum quando se observam políticas, Pires (2009) constata que, apesar de implementadas em um mesmo país, estado ou município, por uma mesma organização, apresentam resultados heterogêneos, não sendo seus objetivos formais ou iniciais alcançados da mesma forma. Ele defende que o estilo de implementação (decisões, práticas e comportamentos) adotado pelos agentes burocráticos tem relação com os resultados obtidos.

Os resultados insatisfatórios de políticas teriam se tornado cada vez mais aparentes e recorrentes, assim como a atenção das pesquisas à implementação de políticas, na busca de entender por que se observa tanta disparidade entre os objetivos planejados e os alcançados. Pires (2009) cita estudos que chamaram a atenção para barganhas que afetam e remodelam os objetivos e formatos organizacionais de políticas e programas. Tais barganhas entre gestores públicos, elites políticas e grupos interessados ocorrem em torno de recursos administrativos, poder e diferentes visões sobre uma política. Esse autor acrescenta a vertente que se voltou para o papel desempenhado por burocratas da linha de frente (*street-level bureaucrats*), influenciando a performance e a redefinição dos objetivos da política pública. Para essa vertente, o alto grau de discricionariedade desses atores na tomada de decisões sobre como implementar a política está associado a regras, pressões e situações vivenciadas por esses funcionários no cotidiano de seu trabalho. Segundo Pires (2009, p. 739), essa linha de abordagem “demonstrou que o Estado não é um ator unitário, mas sim fragmentado de cima a baixo”.

Em uma das perspectivas de análise consideradas hegemônicas por Lima e D’Ascenzi (2013), o processo de formulação de políticas definiria metas, e a implementação, âmbito da prática administrativa, corresponderia à execução de atividades para obtê-las. Haveria mudanças que ocorrem nas políticas durante sua execução, constituindo *problemas* cuja responsabilidade é atribuída aos formuladores que, entre outras medidas, deveriam manter a política clara, evitar ambiguidades na definição do objetivo, financiamento e responsabilidades, controlando efetivamente os implementadores. Assim sendo, os formuladores deveriam limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores.

A outra perspectiva hegemônica, de acordo com Lima e D’Ascenzi (2013), questiona tanto a influência decisiva dos formuladores sobre a implementação quanto a ideia de que a clareza de diretrizes, responsabilidades administrativas e de resultados esperados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito.

Lotta (2019b, p. 18) indica que, entre os pressupostos a serem extraídos dos estudos, está o de que formulação e implementação são processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores: “assim, a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’”.

Gomes (2019) pergunta em quais circunstâncias as condições de contexto afetam a implementação. Ainda acrescenta que, sobre a educação brasileira, isto importa porque parte dos problemas de baixo desempenho de alunos das escolas públicas pode estar relacionada à forma como gestores, diretores, coordenadores, professores etc. tomam decisões cotidianas.

De fato, decisões discricionárias tomadas por implementadores afetam não apenas o funcionamento da política em questão como também definem quais cidadãos terão acesso a quais tipos de bens e serviços. Essa situação é particularmente relevante no caso da educação – objeto central de atenção deste texto – na medida em que há uma miríade de normas, diretrizes, ações, programas, projetos etc., definidos em instâncias hierarquicamente superiores que, ao fim e ao cabo, serão operacionalizadas na base, isto é, em sala de aula por professores (Gomes, 2019, p. 41).

Sobre os primeiros estudos a respeito da implementação de políticas públicas, Gomes (2019) afirma, resumidamente, que partiam dos problemas, déficits e desvios de rota dessas políticas, referindo-se ao comportamento dos burocratas que não aderiam à política formulada. Essa autora aponta, também, outro ramo de estudos segundo o qual um conjunto de atores afeta a implementação por suas interações, interesses, decisões e visões de mundo. Esses burocratas agiriam segundo seus interesses ou motivações. Os comportamentos de diversos implementadores específicos, portanto, determinariam a eficácia de uma política pública mais do que as decisões centralizadas no topo de uma hierarquia burocrática. Nessa perspectiva, rejeita-se a premissa de que há insucesso na implementação da política formulada, passando a focalizar o entendimento de como ocorreu a implementação. Pergunta Gomes (2019, p. 58):

Em que medida esses burocratas não compartilham da visão normativa contida na política ou, ao contrário, há problemas de comunicação e de acesso à informação que acabam por “se perder” ao longo do caminho hierárquico das estruturas organizacionais e, por isso, não se tornam valores compartilhados entre os agentes implementadores? Parecem ser perguntas que, se respondidas, poderiam auxiliar a elaboração de estratégias de implementação com maiores chances de serem eficazes e efetivas.

No Brasil, as reformas educacionais, que tiveram lugar desde a década de 1990, reforçaram o caráter prescritivo e conferiram uma perspectiva gerencial às políticas. Assim, é valorizada certa visão de eficácia e a eficiência na gestão educacional, inspirada por modelos empresariais. Ganha força a ideia de maximização de resultados, não acompanhada de investimento compatível, assim como se ressalta a responsabilização direta dos gestores escolares pelos resultados aferidos pelos sistemas de avaliação externa. Além disso, a alocação de recursos passa a ser definida por determinados critérios de mérito e desempenho, guiados por aqueles resultados.

Aliás, sobre as avaliações em larga escala, Gatti (2012) referenda a posição de que os organismos internacionais cumprem papel determinante na conversão das avaliações externas em *carro-chefe* das políticas educacionais no Brasil. Nesse contexto, nas políticas educacionais, conforma-se um “modelo gerencialista em que os resultados dos alunos são utilizados como indicadores de qualidade e como forma de controle da educação nacional” (Gatti, 2012, p. 29). Tais avaliações, a partir dos anos 1990, apoiaram-se primeiro nos Parâmetros Curriculares Nacionais, coadunando-se com o modelo gerencialista, que pauta as reformas educacionais no mundo. As reformas teriam como foco o chamado rendimento escolar. No Brasil, “essa busca por qualidade nos termos das avaliações acontece sobretudo nas redes de ensino com ações de caráter meramente supletivo e compensatório” (Gatti, 2012, p. 31).

Também, para Oliveira (2015), nesse período, a gestão educacional foi conformada pelo modelo gerencial que orienta a reestruturação do Estado, sendo forjadas reformas educacionais pautadas por um sistema de avaliação de resultados e outras políticas de orientação homogeneizante e meritocrática. Ela argumenta que,

Ao recorrerem aos sistemas de avaliação em larga escala produzidos por especialistas, exteriores ao contexto escolar, os governos justificam suas escolhas e orientam suas ações fundamentando-se na “indiscutível” racionalidade administrativa que persegue a eficiência como um fim, o que acaba por retirar o foco da discussão sobre o direito à educação. Ao concentrar as atenções na eficiência do sistema, esses governos miram o melhor desempenho, baseado no mérito alcançado a partir de suposta igualdade de condições, como critério de justiça. Tanto mais grave isso se torna se considerarmos as desigualdades internas no sistema educacional brasileiro e os poucos mecanismos capazes de promover alguma equidade (Oliveira, 2015, p. 640-641).

Por sua vez, um panorama do predomínio do gerencialismo nas últimas duas décadas foi traçado por Burgos e Bellato (2019), para quem as políticas educacionais, a partir de 1990, foram atravessadas por essa perspectiva, considerada

uma doutrina de reforma do Estado inspirada em princípios importados do mercado e que tem como principais características o planejamento e a elaboração de políticas com ênfase em metas de desempenho para nortear o funcionamento do setor público. No Brasil, a entrada do gerencialismo ganha força, sobretudo a partir do período de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), servindo como um modelo de gestão pública para a reforma do Estado (Burgos; Bellato, 2019, p. 920).

Para esses autores, o gerencialismo está no cerne de grande parte das discussões e controvérsias em relação à maior ou menor participação, seja dos burocratas em nível de rua, seja da sociedade, na administração pública, assim como na “discussão acerca dos mecanismos de controle, responsabilização e prestação de contas em face da efetividade, eficácia e eficiência de uma determinada política” (Burgos; Bellato, 2019, p. 921).

No caso da educação, os autores explicam que, antes do gerencialismo, já havia um esforço global de construção de um campo de gestão escolar que se desloca dos estudos focados em educação e desigualdade social no âmbito da sociologia da educação para o da administração, estatística, psicologia, economia e ciência política, em um contexto em que a gestão escolar é vista como busca daqueles resultados, mesmo em escolas que atuam em contextos difíceis. A métrica utilizada valoriza o trabalho escolar medido por desempenho acadêmico.

Educação integral e a hierarquia de implementadores

Um estudo de caso comprovou que uma escola municipal brasileira, com um projeto pedagógico orientado na perspectiva da educação integral, empenha energia excessiva para fazer frente às demandas burocráticas da Secretaria Municipal de Educação (Semed) em detrimento de tempo e outros recursos para a implementação de ações condizentes com sua realidade, também com os objetivos educacionais definidos em diálogo com sua comunidade escolar (Costa, 2025).

Esse caso ilustra o que ocorre há muitos anos, ao longo dos quais as políticas educacionais no Brasil são caracteristicamente unilaterais. Dirigem-se dos órgãos gestores (secretarias de educação) para as escolas e são descontextualizadas, também porque não contam, em sua formulação, com a participação das comunidades locais, considerando os corpos profissionais das escolas como parte dessas comunidades.

Tais políticas não têm apresentado resultados de efetiva e pertinente aprendizagem, nem mesmo de universal inclusão de crianças e adolescentes no sistema escolar. Essa ineficácia e insuficiência é atestada, por exemplo, pelo documento do Unicef intitulado *A educação que protege contra a violência*, informando que mais de 2,8 milhões de crianças e adolescentes brasileiros entre 4 e 17 anos estavam fora da escola no ano de 2015. Em 2018, por volta de 6,5 milhões de estudantes da Educação Básica apresentavam distorção idade-série, dos quais 5 milhões estavam matriculados no Ensino Fundamental (Unicef, 2019).

Essas debilidades dos sistemas escolares têm sido enfrentadas, por exemplo, por políticas de correção de fluxo, de reforço escolar, de currículos centralizados e de avaliações externas, todas elas estabelecidas sem a participação das/os profissionais da educação e das comunidades escolares. Além de não acarretarem mudança substantiva do cenário escolar, muitas vezes são alheias aos dispositivos legais brasileiros (começando pela própria Constituição Federal), que amparam uma visão integral do direito à educação, apresentando-a como um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (Brasil, 1988). As concepções mais difundidas, no entanto, apontam para outra direção, embora haja disputas em torno das ideias de educação de qualidade.

O caso estudado procurou identificar em que as prescrições, normatizações e ações dos órgãos gestores da rede escolar municipal favorecem ou criam obstáculos à realização do projeto pedagógico daquele estabelecimento. É uma unidade considerada de referência no município e no país, reconhecida por diversas redes e iniciativas que mapeiam e difundem experiências destacadas de escolas públicas, como o Prêmio Territórios, do Instituto Tomie Ohtake, o Prêmio Educador Nota 10, o Movimento Inovação na Educação, o Programa Escolas 2030 e o Programa Escolas Transformadoras.

Os dados obtidos com a análise documental e entrevistas forneceram material para compreender as políticas educacionais como expressão das relações entre, de um lado, os escalões médio e superior da Secretaria de Educação, e de outro, as ações que se realizam na

escola a partir ou apesar dos direcionamentos daquele órgão para currículo, avaliação e formação continuada.

A unidade escolar localiza-se em um bairro central, atende por volta de 230 crianças do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, aproximadamente 5% das quais com alguma deficiência física ou mental. Conta com cerca de 30 profissionais e funciona em jornada de tempo integral (9 horas diárias).

O documento contendo o projeto político-pedagógico da escola afirma dar ênfase na proposta curricular da Secretaria Municipal de Educação, a qual está voltada para o pleno desenvolvimento do educando e o preparo para o exercício da cidadania, dois dos três objetivos da educação que figuram no artigo 205 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Segundo o documento do projeto, ele decorreu de um planejamento participativo, “com o intuito de envolver comunitários, servidores e alunos [...] para construção de uma nova prática pedagógica” (Escola Municipal de Ensino Fundamental Professor Waldir Garcia, 2021, p. 6). Em 2016, segue o texto, a equipe escolar decidiu trabalhar a educação de forma integral com uma proposta inovadora de ensino.

Embora localizada em uma área de avançada urbanização, seu entorno inclui espaços abertos, sem iluminação e segurança, e a maioria das famílias que atende é de baixa renda, algumas das quais são imigrantes da Venezuela, Haiti e República Dominicana. Entre as diversas atividades escolares, encontra-se o acolhimento a moradores em *períodos difíceis* (cheia do rio, problemas financeiros), os festivais, as apresentações de projetos de estudantes e comemorações. A escola apoia o acesso a políticas sociais e acompanha a infrequência e a evasão de estudantes.

Um projeto de vida e um roteiro de estudo servem de meios para que cada estudante acompanhe sua aprendizagem. Roteiros e demais práticas são intervenções a partir das necessidades das crianças. Estudantes são compreendidas/os como pesquisadoras/es, para quem se oferecem alternativas na forma de orientação dos estudos. Realizam-se regularmente assembleias, e as reuniões e momentos de troca de experiência envolvem docentes, estudantes, funcionárias/os não docentes e demais pessoas da comunidade na tomada de decisões. São oferecidas oficinas de aprendizagem personalizadas a estudantes e desenvolvidos projetos baseados na aprendizagem por problemas. Semanalmente, o corpo docente se reúne para

atividades de sua formação, entendida como pesquisa e estudo permanentes, a partir de desafios de aprendizagem de estudantes, vivenciados pelas/os professoras/es.

O direcionamento dos trabalhos de ensino é compartilhado pelo conjunto do corpo docente, e a proposta pedagógica é elaborada coletivamente, havendo corresponsabilidade e colaboração entre docentes, funcionárias/os não docentes e integrantes da comunidade. Também se dividem no cuidado com *alunos de inclusão*. A propósito, observou-se que as crianças são solidárias e ajudam colegas com deficiência. Além disso, há uma contextualização do currículo a partir da investigação do território e do levantamento de *questões socialmente vivas*.

Bimestralmente, realizam-se encontros para aproximar pais e responsáveis pelas crianças. Outras ações visam a incentivar, na comunidade, o cuidado com o meio ambiente e a despertar para a diversidade étnico-racial. A participação dos pais é incentivada e sua presença física na escola é recorrente e cotidiana. Há um diálogo aberto com as famílias para a identificação de desafios, de violações de direitos e a busca de soluções para a permanência e aprendizado das/os estudantes na escola.

A escola aderiu ao programa Mais Educação, do Ministério da Educação, uma estratégia encerrada em 2017, de indução da agenda de educação integral nas redes escolares estaduais e municipais, que ampliava o tempo diário de permanência de estudantes na escola, com atividades complementares. O programa admitia que o território da educação escolar pode se expandir para alcançar o entorno da escola e a cidade em suas múltiplas possibilidades educativas. Para as atividades, o governo federal repassava recursos destinados ao ressarcimento de monitores, à contratação de pequenos serviços e à obtenção de materiais de consumo e permanentes. Mesmo com o encerramento do programa, a escola seguiu realizando oficinas no período da tarde.

Do 1º ao 3º ano, utilizam-se livros didáticos e, no 4º e 5º ano, são feitos roteiros de estudo. Adota-se uma concepção de avaliação que vê a/o estudante como sujeito de seu processo de aprendizagem. Opta-se por avaliação qualitativa e autoavaliação, sem o emprego de provas. Não se pratica reprovação de estudantes. Avaliações externas são compreendidas como formas de prestar contas do trabalho ao sistema, em vez de ditar o projeto pedagógico. No 5º ano, fazem exercícios relacionados à avaliação externa (teste do Saeb). A escola tem alta pontuação no Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), que chegou a ser a mais alta das unidades da rede escolar municipal.

Esse projeto pedagógico iniciou com apoio do primeiro escalão da Semed no período 2015-2020. Segundo o que se apurou com profissionais da escola, os governantes mostravam *boa vontade*, embora ela não fosse acompanhada de equipe e orçamento. Estabeleceu-se uma *relação de confiança entre Secretaria e escola*. Era fornecido transporte para alguns passeios, organizavam-se seminários e mostras. A Semed intermediou uma consultoria que se dispôs voluntariamente a orientar as ações de um pequeno conjunto de escolas. O órgão também propôs e instituiu um grupo de trabalho para refinar o conceito de educação integral, que não foi uma proposta uniformizadora. Em cada escola, foi-se procurando um caminho próprio. A Semed articulou o grupo de gestores de escolas de educação integral, que tinham importante trabalho de integração com a comunidade, para ajudar na formação dos demais sobre isso. Para a secretária que estava à frente da pasta naquele período, a educação integral “dependia de os profissionais compreenderem todos os aspectos do desenvolvimento da infância para poder observá-los nas atividades” e “não diz respeito apenas ao desenvolvimento das crianças, mas de todas as pessoas” (comunicação pessoal, 2023).

Tendo havido eleições municipais, a composição da cúpula da Semed modificou-se. O novo grupo dirigente passou a movimentar-se para alterar a proposta de educação integral vigente, que havia sido aprovada pelo Conselho Municipal de Educação. Pretendeu associá-la ao modelo cívico-militar, colocado em prática pelo governo estadual na rede escolar sob sua jurisdição. Outras medidas seriam a inclusão de escala de notas nas ações de avaliação e a supressão de práticas como tutoria. Aquele grupo confrontava-se com as escolas que desenvolviam a proposta municipal de educação integral ainda em vigor. Essa proposta afirma ser necessário que as lógicas de organização e de trabalho pedagógico sejam recriadas pela escola, em relação à gestão, ao planejamento, à avaliação, às hierarquias e às relações de poder, à diversificação e à diferenciação curricular.

A Semed passou a usar *a burocracia* para impedir processos ou favorecer os de seu interesse. Essa *burocracia*, no sentido vulgar do termo, envolvia requerer informações, ampliar trâmites para autorizações, tornar incertos alguns prazos ou desrespeitá-los. Passaram a ser grandes os atrasos no fornecimento de uniformes e materiais escolares para o estabelecimento aqui descrito. A reforma das suas instalações permaneceu adiada sem previsão, tendo sido a última intervenção feita há mais de 15 anos. Devido a essa precariedade, ocorreram episódios de alagamento e perda de equipamentos.

A Semed fez tentativas de aumentar o número de estudantes por turma. Ainda, cada estabelecimento conta com uma função de pedagoga/o, e quando esse posto vagou, não foi preenchido com outra/o profissional. O fato foi interpretado pelo grupo de gestão da unidade como intenção de desgastá-lo.

Os projetos eram propostos internamente nessa escola, enquanto nas demais se realizavam projetos originados na Secretaria. No estabelecimento estudado, tais projetos eram adaptados para serem executados. A atuação da Secretaria dirigia-se para a padronização e o controle do trabalho docente. Havia objetivos pré-definidos e currículo prescrito. No início de cada ano, a Semed apoiava o planejamento de cada escola, mas com base nas diferentes categorias pré-definidas pela Secretaria. Contava com a figura de uma pessoa denominada assessora de gestão para coletar dados referentes às metas da escola, dados de frequência e os descritores do currículo (registrados nos diários de classe). Os órgãos da Semed esperavam que as/os professoras/es tivessem trabalhado exatamente o que previa a planilha do sistema de gestão da Secretaria.

Quinzenalmente, os dados sobre cada categoria eram colhidos e os resultados eram apresentados às/aos professoras/es no final de cada bimestre. No entanto, as práticas diferenciadas dessa escola investigada não entravam no sistema. As escolas eram classificadas em faixas (vermelho, amarelo e verde), as/os diretoras/es tinham que cumprir metas (todo início de ano elas/es assinavam uma *carta de metas*), pesando sobre elas/es a possibilidade de serem exoneradas/os, uma vez que ocupavam a função por indicação. Essas medidas, contudo, não foram acompanhadas de melhores classificações das escolas no Ideb.

Aquelas com melhores desempenhos são premiadas com bonificações salariais. Depoimentos obtidos no estudo do caso afirmaram haver escolas em que as provas eram abertas antes da aplicação para treinar estudantes nas respostas; em outras, as provas eram entregues para as/os estudantes com as respostas já marcadas; algumas unidades, ainda, transferiam estudantes que não sabiam ler para outros estabelecimentos.

Em consequência, o trabalho educativo era levado a ser um processo de treinamento para as provas para garantir eventuais resultados nos índices, excluía estudantes que não se adequavam e reduzia a educação ao ensino de língua portuguesa e matemática, contrariando qualquer perspectiva de educação integral.

Segundo o estudo de caso, as/os diretoras/es de escolas eram cobradas/os pelo subsecretário de educação para atingirem metas. As/os professoras/es recebiam bimestralmente os descritores (o que precisaria ser ensinado naquele período) e uma vasta documentação devia ser produzida para comprovar que estavam ensinando o que foi prescrito. As metas não levavam em consideração o território, a diversidade das/os estudantes, desafios como o analfabetismo, e nem as estratégias já adotadas pelas/os professoras/es.

Depoimentos colhidos descreveram situações de constrangimento e ameaças nas reuniões de cobrança das metas. Segundo essas declarações, as equipes inibiam-se em inovar por terem medo de sofrer consequências, ao não seguirem estritamente o que o sistema impunha. Os projetos chegavam prontos e as/os profissionais tendiam a esperá-los passivamente, em vez de refletir sobre seu público e criar estratégias atinentes a ele. Na escola estudada, os projetos considerados incompatíveis eram adaptados, a Secretaria aceitava, mas não oferecia recursos humanos e infraestrutura para executar a versão adaptada. Uma professora explicou que

a equipe cumpria o trabalho exigido oficialmente, mas na prática fazia o que achava melhor [...] tem o planejamento oficial e tem o meu planejamento. Então fazemos os dois. Hoje vem pronto o planejamento, é só clicar. [...] O pessoal faz a cobrança, se não estiver justo a mesma palavra você tem que refazer (Costa, 2025, p. 121).

Outro exemplo de disputa era o entendimento da sala de recursos multifuncionais para estudantes com deficiência como pertencente a uma gerência da Secretaria, e não à escola. Havia uma função de assessor de educação especial, que antes apoiava as/os professoras/es, e passou a fiscalizá-las/os, fazendo-lhes a cobrança de documentos. Quando a escola iniciou com a proposta de educação integral, a Semed passou a solicitar que a sala de recursos multifuncionais atendesse mais crianças de outras escolas, o que foi negado em vista de manter a qualidade do atendimento. A gerência colocou-se como chefia e ameaçou fechar a sala de recursos. Posteriormente, passou a ignorar a existência da escola, cessou a cobrança, mas também a possibilidade de participação em atividades com outras escolas e a gratificação da professora de estudantes com deficiência foi retirada, o que foi interpretado como perseguição. Declarações informais partindo da Secretaria indicavam a intenção de fechar a escola. Um responsável por infraestrutura *avisou* que o prédio estaria em processo para ser derrubado.

Segundo declarou a diretora, a Semed recuava “diante da demonstração de força da escola” (comunicação pessoal, 2023). A escola estudada atuava permanentemente para se colocar em destaque, buscando reconhecimento público para sustentar o seu projeto pedagógico, a despeito dos conflitos com agentes de diferentes órgãos. Nesse intuito, mobilizava prêmios, menções em órgãos de imprensa, convites para apresentação em outras escolas ou universidades, citações feitas por pesquisas, recepção de visitantes de fora da comunidade, inclusive pesquisadoras/es interessadas/os na experiência. Altas marcas no Ideb serviam de proteção contra as medidas ameaçadoras ou cerceadoras dos órgãos superiores. Mesmo assim, por duas vezes houve ameaça de exoneração da diretora, o que não se consumou devido a atos públicos de protesto de integrantes da comunidade local.

Essa atuação, a partir da escola, alcançava eficácia, uma vez que a Secretaria usava a unidade como *uma vitrine*, por receber prêmios e ser um exemplo para mostrar uma imagem positiva à opinião pública.

A pesquisa mostrou que a efetivação de direitos contidos na Constituição (Brasil, 1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) estava em práticas que infringiam muitas medidas e imposições da cúpula da Secretaria Municipal de Educação. Contudo, o cerceamento e o controle eram constantes, estando sempre presente a possibilidade de exoneração da diretora. A Secretaria tinha um Departamento Geral de Distritos, correspondente às zonas nas quais o município se divide. As pessoas que chefiavam as divisões distritais ocupavam essa posição por indicação política e, por sua vez, indicavam quem exercia a direção das escolas municipais. A escolha não era feita por concurso público nem por eleição. Há depoimentos segundo os quais a nomeação para a função de direção escolar dependia de fazer campanha para candidatos e conseguir certo número de votos para políticos nas eleições. As práticas clientelistas encontram espaço para se sobrepor a medidas republicanas, e até mesmo constitucionais.

Desse modo, é possível identificar um contexto de atravessamento das atividades político-partidárias no interior da Secretaria Municipal de Educação em seus diferentes níveis, e se veem seus impactos no projeto político-pedagógico da escola, na medida em que elas conformam um ambiente de ameaça, com boicotes concretos e pressões rotineiras por imposições que parecem, pelos relatos, não fazer sentido para a comunidade escolar. Considerar esse aspecto parece fundamental porque é no seio dessas relações que a disputa pelo projeto pedagógico da escola também acontece. Tanto a

Secretaria quanto os agentes políticos e a própria escola fazem em alguma medida parte desse jogo, no qual o clientelismo e outras formas de abuso de poder se sobrepõem à finalidade da educação na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes (Costa, 2025, p. 129).

O caso dessa escola é o de uma nublada diferença entre exercício de discricionariedade da sua equipe de profissionais e a burla das prescrições da Secretaria. Poderia encontrar sustentação no artigo 206 da Constituição Federal, cujo item II declara o seguinte princípio, com base no qual o ensino será ministrado: “Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (Brasil, 1988). Há a letra da lei e de outros documentos oficiais em vigor. As ações da escola procuraram se amparar na proposta de educação integral aprovada pelo Conselho Municipal de Educação, assim como em seu projeto político-pedagógico, também aprovado pelo mesmo órgão. Os níveis intermediário e superior da hierarquia administrativa procuraram exercer suas disposições, afastando-se dessas determinações legais e oficiais. Prescreviam temas de ensino quinzenais homogeneamente para todas as escolas, enquanto aquela proposta de educação integral indicava flexibilização e contextualização. Os governantes não queriam seguir as obrigações da legislação. Na escola, pretendia-se agir orientando-se pelo que a proposta indicava, e havia um duplo trabalho, porque se procurava cumprir também os mandados dos gestores da Secretaria, que implicavam tensões, omissões e imposições alheias ao projeto pedagógico da escola. Tendo as famílias como aliadas, exercendo discricionariedade e mesmo burlando disposições, agentes da escola ofereciam resistência ao direcionamento dos níveis administrativos superiores.

Políticas públicas e organizações burocráticas

A política educacional corresponde a um dos setores de atividades governamentais, sendo uma particular política pública. Política pública é uma expressão redundante, porque estritamente o que pode ser chamado de política pertence à esfera pública. Nesse sentido, a política opõe-se ao *privilegium*, termo do latim que enlaça as palavras *privus* (privado) e *lex* (lei). Assim sendo, a política diz respeito à totalidade de integrantes de um grupo social, enquanto o privilégio consiste em um atributo especial de algumas pessoas. De modo geral, uma política vem sendo entendida como um direcionamento e, na linguagem corrente, a palavra passou a ser utilizada em âmbitos privados, tal como quando se fala em *política da empresa*.

É trivial admitir que políticas públicas são medidas e diretrizes adotadas por um governo para atingir metas específicas, justificadas como necessidades *da sociedade*. Na definição sintética de Dye (1984), as políticas públicas seriam aquilo que o governo escolhe fazer ou não. Deubel (2002) as entende como objetivos, meios e ações do Estado, bem como seus resultados para transformar a sociedade.

Maria Victoria Benevides (comunicação pessoal, 2015) apresentou uma acepção mais específica, pela qual uma política é configurada necessariamente por três componentes: diretrizes, quadro administrativo e orçamento. Essa especificação destoa das condutas de muitos governantes no Brasil, que apresentam suas políticas de modo muito mais circunscrito ao discurso, portanto, expressando-as exclusivamente como intenções e direcionamento. Dessa maneira, é comum haver diretrizes sem quadro administrativo para executá-las, assim como ocorre a existência de órgãos governamentais com quadro administrativo e orçamento, mas sem diretrizes, ou ainda, governos com dotação orçamentária que não providenciam quadro administrativo correspondente nem diretrizes para a execução do orçamento. O caso da escola municipal dedicada à proposta de educação integral foi o de tentar operar amparando-se apenas nas diretrizes.

Parece incontornável conceber as políticas públicas como um processo, que uma abordagem teórica já identificou como ciclo, no qual uma fase de definição de agenda é seguida por outra de identificação de alternativas, sucedida pela de avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Souza, 2006). Uma concepção simples e vaga de agenda, apresentada por Fischer, Miller e Sidney (2007), é a de lista de assuntos ou problemas aos quais os participantes do processo político estão prestando atenção. Deve-se acrescentar que muitos segmentos não participam do *processo político*, e aqueles que participam não são iguais em poder e influência, mesmo que, como sublinham os mesmos autores, cada participante possa atuar como um incentivo ou como um ponto de veto.

Usualmente, no Brasil, a definição da agenda é fortemente determinada pelo poder Executivo, e nem sempre o processo transcorre no interior do poder Legislativo. Desse modo, trata-se de disputas em processos internos aos órgãos do Executivo, comumente ocupados por diferentes subgrupos políticos das coalizões que assumem o mandato governamental, sendo rarefeita ou inexistente a participação de agentes prestadores diretos dos serviços públicos. Profissionais ou empregados/as de escolas, centros de saúde, centros culturais, esportivos ou de

assistência social, por exemplo, não encontram lugar em tais processos, a não ser que pressionem de fora com sucesso por essa participação. Para além da definição da agenda, as demais fases dos ciclos completos de políticas públicas não contam automaticamente com a participação vigorosa de agentes prestadores diretos dos serviços públicos, nem de beneficiários ou usuários desses serviços.

A teoria da escolha pública, acompanhada por muitos atores, mostra-se cética em relação à capacidade dos governos formularem políticas públicas, em vista da procura de seus próprios interesses e de interesses particulares capturarem as agências governamentais. Embora proponha que o mercado substitua os políticos e a burocracia na tomada de decisões (Bernabel, 2009), o ceticismo desse enfoque encontra sustentação nos interesses particulares dos grupos condutores da Secretaria Municipal frente à escola orientada para a educação integral.

Um dos elementos principais extraídos por Souza (2006), das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, é o de que elas envolvem processos subsequentes de implementação, execução e avaliação após sua decisão e proposição. Particularmente para abordar a fase de implementação das políticas, o enfoque da burocracia em nível de rua é importante por sua perspicácia em identificar, nos agentes desse nível, não apenas executores de decisões tomadas previamente por atores situados em posições superiores, mas também por considerá-los codefinidores das políticas, porque também tomam decisões a respeito no próprio processo de sua implementação (Lotta, 2019b). Uma tal concepção contribui para entender as frequentes incongruências entre as prescrições constantes das políticas adotadas e as suas formas de realização.

Essas disjunções são reiteradas, mas em geral não são aprovadas, inclusive nos sistemas escolares. Eles são organizações, em seu significado clássico de ação contínua de um quadro administrativo, para a manutenção da obediência. Também nesses sistemas, a dita ação contínua está dirigida à realização e imposição das ordenações. Além disso, esses sistemas conformam-se em um processo abrangente de burocratização, constituindo exemplos da dominação burocrática. Seguindo um modelo generalizado e praticamente assimilado universalmente, as escolas são unidades de transmissão de saberes, e o exercício dessa função procurou ser maximizado nos sistemas escolares pelo recrudescimento do seu caráter de organizações burocráticas.

Conceituada distintamente por Weber (1947), a burocracia dispõe funcionários em uma hierarquia rigorosa, com competências rigidamente fixadas por contrato e seleção profissional feita com critérios de provas e diplomas. A remuneração é fixa, sendo graduada pela hierarquia e pela responsabilidade do cargo, esperando-se alto rendimento técnico e disciplina pronta frente a seus superiores. Na abordagem weberiana, em qualquer organização burocrática, ocorre alguém obtendo obediência aos seus mandamentos, mas segundo uma ordem impessoal que orienta suas disposições. A dominação burocrática tem caráter racional, e a aplicação das regras requer formação profissional, um saber profissional especializado.

Para Weber (1947), essas características de hierarquia, regras gerais, impessoalidade e especialização da burocracia conferem superior eficiência administrativa. Ela é, contudo, uma abordagem considerada funcional por Blau (1979), que alerta para sua negligência quanto a disrupções que de fato existem. Em contrapartida, ele lança mão do conceito de disfunção, de Merton (1949), para revelar inconsistências e tendências em conflito. Blau (1979) aponta o estrito exercício da autoridade e manutenção da disciplina, que induz os subordinados a ocultarem defeitos no trabalho, interrompendo o fluxo da informação *para cima*, ou inibe o exercício do julgamento racional necessário à execução eficiente das tarefas. Esse autor também refere as promoções baseadas em tempo de serviço, que valorizam a experiência e a identificação com a organização, mas não incentivam os esforços e a excelência no trabalho.

Ele ressalta terem sido observados padrões de atividades e interações em uma teia de relações e práticas chamadas de *organização informal*, em vez de serem diferenças ocasionais de personalidade. Mais importante nessa linha de raciocínio é a afirmação de que práticas proibidas pelos regulamentos às vezes favorecem a realização dos objetivos da organização: “algumas das práticas que surgem no decorrer das operações favorecem a realização dos objetivos da organização, enquanto outras a prejudicam” (Blau, 1979, p. 158-159). O problema seria conseguir que estas últimas fossem desencorajadas e as primeiras fossem estimuladas. O desafio parece ser muito maior quando, no estudo de caso apresentado, o topo da hierarquia administrativa estimula práticas que prejudicam os objetivos, opondo-se às práticas da base, que lhes favorecem. Ao constranger profissionais de escolas a contrariar os preceitos constitucionais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a política de educação integral aprovada pelo Conselho Municipal de Educação, os órgãos da Secretaria de Educação não estavam exercendo a

discricionariedade de burocratas implementadores de política educacional, estavam exercendo poder patrimonialista desfrutando de privilégio.

No Brasil, a construção de um Estado em moldes burocráticos sobrepôs-se significativamente ao tratamento dos cargos públicos como posse de partidos políticos, opôs-se ao desperdício, às irregularidades e à ineficiência técnica. Implantou carreiras em bases meritocráticas, com a classificação de cargos, sempre tensionadas por manobras informais de criação de equipes administrativas paralelas, cargos *de confiança* e empregos gerados por clientelismo, como foi o exemplo da rede municipal da qual faz parte a escola examinada.

Esse contexto de convívio entre a burocratização e o poder patrimonialista associa-se com a persistência e fracasso da *administração científica*, centrada em colocar procedimentos considerados eficientes para a produtividade máxima, que não são aceitos pelos trabalhadores. Essa orientação procura inventar tais procedimentos para as tarefas e insiste que sejam estritamente adotados. Uma das razões do seu fracasso, afirma Blau (1979, p. 159), é que esse sistema “admite implicitamente que a administração é onisciente. Nenhum sistema de regras e de supervisão pode ser tão minuciosamente detalhado de modo a prever todas as exigências ou necessidades que possam aparecer”.

Além disso, esse estudioso das organizações burocráticas apontou a grande diferença entre a rigorosa disciplina autoimposta por empregados, cientes de que seu trabalho requer padrões rígidos de execução (como ocorreu com profissionais da escola estudada), e as regras arbitrárias, pouco importantes e “irritantes” (Blau, 1979, p. 159) que lhes são impostas. Para esse autor, a rápida remoção dos obstáculos às operações eficientes dependeria da criação de condições favoráveis ao contínuo desenvolvimento adaptativo da organização. Refere-se a condições que encorajem o enfrentamento dos problemas que surgem e a encontrarem, por sua iniciativa, os métodos de produzir resultados específicos, evitando-se práticas *não oficiais* que contrariem os objetivos da organização. Mas as práticas *não oficiais* de profissionais da escola focalizada favoreciam os objetivos da organização, enquanto o direcionamento oficial dos escalões superiores lhes contrariava.

O estudo de caso apresentado permite afirmar que o exercício da autonomia escolar orientado pelos princípios e direitos inscritos nas leis é condição para a construção de projetos pedagógicos contextualizados e participativos. No entanto, a tradição no Brasil é alheia ou mesmo contrária à autonomia da escola. As raízes dessa realidade estão na concepção de

educação escolar predominante no ocidente, que ao se relacionar com as estruturas políticas majoritariamente autoritárias presentes no Brasil, resultam na forma errática com que a agenda do direito à educação se constituiu no país. O quadro aqui apresentado mostra que há certa tensão, por vezes oposição direta, entre a autonomia escolar que viabiliza a contextualização do fazer educativo e, de outra parte, a atuação de órgãos gestores de redes escolares, que deveriam levar as escolas a efetivar o direito à educação.

Conclusão

O caso da escola acima descrito não é de discrepância entre objetivos postos pelas políticas educacionais e os resultados obtidos. Trata-se de burocratas de nível de rua procurando ser fiéis a políticas prescritas em leis e documentos oficiais, ao mesmo tempo em que se veem obrigados a cumprir determinações de estratos superiores do sistema escolar que contrariam aquelas políticas. Esses segmentos do poder Executivo operam segundo o que Ghanem (2018) chamou de lógica de reforma educacional. O autor distingue um conjunto de práticas regidas por essa lógica, as quais se caracterizam por se originarem no topo dos sistemas escolares, sem advir de agentes com envolvimento direto em sua execução. São práticas prescritas de modo normativo e impositivo por autoridades do poder público, adquirindo abrangência ampla e formato homogêneo. Além disso, por contarem com sustentabilidade conferida por orçamentos públicos regulares, apresentam duração constante. Em consequência desse arco de características, são práticas de alta visibilidade. Sob a lógica de reforma educacional, essas práticas, na maior parte das vezes, coincidem com o que se identifica por política educacional, a exemplo da definição da jornada docente, da determinação de programas de ensino ou da aplicação de testes padronizados.

O caso que foi apresentado é de práticas regidas pela lógica da inovação, que se opõem à uniformidade das práticas decorrentes da lógica da reforma. A escola focalizada ilustra a fase de implementação como a etapa de um *continuum* na qual os burocratas de nível de rua também reelaboram o sentido da política educacional. Essas pessoas não ocupam a posição de fazer leis, como é atribuição do Legislativo, mas dão consequência às leis, interpretando-as. Ocorre que estão sob o comando de indivíduos situados em postos superiores da hierarquia administrativa, os quais, além de também poderem fazer interpretação própria das leis, frequentemente

afastam-se delas ou as contrariam. Os níveis superiores e intermediários do sistema escolar são implementadores tanto quanto o nível de rua (escolas), mas a discricionariedade dos dois primeiros tem sido fracamente limitada, regulada e controlada pelos formuladores, que estão no poder Legislativo. A discricionariedade do nível inferior, no entanto, veio sendo crescentemente cerceada por aqueles dois outros níveis.

A tradição oligárquica e autoritária do sistema político brasileiro consolida-se com a tendência gradativa de transferir, para o Executivo, a tarefa de ditar regras, não exatamente fazendo leis, mas emitindo atos administrativos que são naturalizadamente apreendidos como se fossem legislação. Essa hipertrofia do Executivo sofisticou-se pela mistura do poder burocrático com os moldes patrimonialistas de designação de pessoas para funções escolares segundo critérios de afinidade eleitoral.

Para além da discricionariedade legítima dos níveis administrativos intermediário e superior do sistema escolar, as pessoas nesses postos afastam-se das prescrições legais de política educacional para impor suas preferências e tolher a discricionariedade de profissionais situados na base do sistema, realizadores do trabalho educacional em cada estabelecimento. Isso significa que, em vez de imporem suas decisões sobre como implementar a política, esses níveis superiores pressionam os burocratas de nível de rua para que cumpram ordenações contrárias à orientação dada pelas leis, inclusive a de assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira às unidades escolares, conforme o art. 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996).

Os gestores situados em níveis intermediário e superior da hierarquia também são implementadores da política educacional e têm a prerrogativa de exercer discricionariedade como qualquer agente do poder Executivo, mas precisam ser controlados para que suas variadas interpretações sejam diferentes alternativas da realização das mesmas políticas educacionais prescritas em leis, não gestos de confrontação e corrosão dessas políticas. Um controle desse tipo não pode ser exercido somente pelo poder Legislativo, especialmente porque é comum que seja hegemônico pelos mesmos grupos que atuam nos órgãos do Executivo. É preciso que a incidência parlamentar seja complementada por movimentos de pressão política de segmentos da sociedade civil, incluídas as organizações de profissionais que trabalham como burocratas de nível de rua. Assim, a definição de “quem decide com quem sobre o quê” (Lotta, 2019b, p. 18)

irá explicitamente suplantar o campo administrativo, uma cadeia de comando burocrática, pelo campo da legítima ação política democrática.

Na implementação, os burocratas dos escalões superiores não aderiam à política de educação integral formulada, agindo a partir de interesses políticos de grupo, comprometendo a eficácia da política educacional que seus subordinados procuravam alcançar. Criavam obstáculos às operações eficientes e ao desenvolvimento adaptativo da unidade escolar, desencorajando a iniciativa local para gerar resultados orientados para os objetivos da organização. Não é, portanto, apropriado entender que as políticas públicas seriam aquilo que o governo escolhe fazer ou não (Dye, 1984), porque o governo é segmentado, as diretrizes legais são escolhas governamentais tanto quanto os atos administrativos e desígnios orais da burocracia do Executivo. Esta, por sua vez, não sendo democraticamente controlada, joga em função de aumentar o seu próprio poder, ignorando aquelas diretrizes, estabelecendo outras, manipulando o quadro administrativo e o orçamento.

Os burocratas de nível de rua da escola estudada, aderentes à política educacional estabelecida, exerceram discricionariedade para realizá-la e procuraram se defender de ameaças vindas de suas chefias, cumprindo simultaneamente as determinações delas. Quando isso não foi suficiente, buscaram alianças e mobilização política dos grupos usuários dos serviços escolares (familiares de estudantes e organizações sociais parceiras).

Essa forma de atuação não é corriqueira; o mais comum é que prestadores diretos dos serviços públicos, seus beneficiários e usuários desses serviços se mantenham nos limites da obediência ao poder administrativo, sem confrontá-lo, constituindo um contrapoder abertamente político. Sem esse contrapoder, a autonomia da unidade escolar não será conquistada, embora seja indispensável para práticas educacionais adequadas às características pessoais e grupais de seu alunado. É o que sentencia Blau (1979, p. 160): “a não ser que os membros da organização tenham liberdade e iniciativa para lidar com os problemas ligados às suas atividades, quando estes surgem, a eficiência sofrerá”. Restará a ideia exógena e uniformizadora de eficiência, um desafio para que se desenvolvam mecanismos institucionais que levem os órgãos gestores a se voltarem à sua função: criar condições para que se realize o direito à educação de qualidade para todos e todas.

Referências

BERNABEL, Rodolpho Talaisys. *Teoria da escolha pública: uma introdução crítica*. 2009. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BLAU, Peter M. Componentes burocráticos dos sistemas escolares. *In*: PEREIRA, Luiz; FORACCHI, Marialice Mencarini (org.). *Educação e sociedade: leituras de sociologia da educação*. 10. ed. São Paulo: Nacional, 1979. p. 150-162.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, n. 108, nov. 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15741999000300005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/TCDfghNzNbWbgtqW5NMmJ7G/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRAZOROTTO, Cíntia Magno. *Ensino médio integrado: os desafios para a implantação da política educacional*. 2014. 233 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, jan.-mar. 1997.

BURGOS, Marcelo Tadeu Baumann; BELLATO, Caíque Cunha. Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 919-943, set.-dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2238-38752019v939>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sant/a/hzHGhpwGMxYvzhvqzPP7vs/?lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2026.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. *A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário*. 2009. 151 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

COSTA, Natacha Gonçalves da. *Políticas educacionais e a vida na escola: embates em torno do projeto pedagógico da educação integral*. 2025. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

DEUBEL, André-Noel Roth. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DYE, Thomas R. *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL PROFESSOR WALDIR GARCIA. *Projeto político-pedagógico*. Manaus, 2021. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2024/04/PROJETO-POLI%CC%81TICO-PEDAGO%CC%81GICO-DA-EMEI-PROF.%C2%B0WALDIR-GARCIA-REVISADO-2021.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2025.

FERRARESI, Eurico. *Modelos de processos coletivos: comparação entre ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo*. 2008. 316 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; S. SIDNEY, Mara S. *Handbook of public policy analysis*. Boca Raton, FL: CRC Press Taylor & Francis Group, 2007.

GATTI, Bernadete A. Políticas de avaliação em larga escala e a questão da inovação educacional. *Série-Estudos: Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*, Campo Grande, n. 33, p. 29-37, jan.-jul. 2012.

GHANEM, Elie. Lógica de reforma educacional como tradição autoritária: o exemplo de São Paulo. In: GHANEM, Elie (org.). *De cima para baixo: políticas educacionais em São Paulo*. São Paulo: Oficina Digital, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/182612/001077198.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 jan. 2025.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2019. p. 39-65

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVvkSXgnXDSjz/?lang=pt>. Acesso em: 27 jan. 2025.

LOTTA, Gabriela (org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2019a.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Lotta, Gabriela (org.). *Teorias e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019b. p. 11-38.

MERTON, Robert King. *Social theory and social structure*. Glencoe: Free Press, 1949.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul.-set. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqWFMxgRfLCTr3CLCJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 jan. 2025.

OLIVEIRA, Marina Meira; CARVALHO, Cynthia Paes. A implementação de uma política educacional de combate ao fracasso escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 13, out. 2017.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6SGHTLZ5JctPyKn5WhMMtpL/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 27 jan. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt>. Acesso em: 27 jan. 2025.

UNICEF. *A educação que protege contra a violência*. Brasília (DF): Unicef, 2019. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao_que_protege_contra_a_%20violencia.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.

WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. Tradução de A. M. Handerson e Talcott Parsons. Nova York: Oxford University Press, 1947.

SOBRE OS AUTORES

Elie Ghanem. Doutor pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, na qual leciona sociologia. Responsável pelo grupo de pesquisa Ceunir-Centro Universitário de Investigações em Inovação, Reforma e Mudança Educacional (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/1455358183692660>).

Contribuição de autoria: conceituação, curadoria de dados, metodologia, supervisão, redação do manuscrito original.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6978099825738759>

Natacha Gonçalves da Costa. Mestre pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, graduada e licenciada em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Diretora Geral da Escola Vera Cruz e do Instituto Vera Cruz. Preside a Associação Cidade Escola Aprendiz.

Contribuição de autoria: conceituação, curadoria de dados, investigação, metodologia, administração do projeto, recursos, redação do manuscrito original.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7429470538700107>

AUTODECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS E PROCEDIMENTOS ÉTICOS

Durante a realização da pesquisa, todos os quesitos referentes ao Código de Ética da Universidade de São Paulo foram cumpridos, conforme resolução nº 4871, de 22 de outubro de 2001, publicada em DOE em 23/10/2001. Todos os locais e participantes que subsidiaram o levantamento de dados estiveram em consonância com os preceitos éticos previstos na Resolução Nº 466 do Conselho Nacional de Saúde, de 12/12/2012, que normatiza as pesquisas com seres humanos. Não foi feito uso de ferramentas de IA na elaboração do texto.

Recebido em: 15.09.25

Aceito em: 17.12.25

Publicado em: 06.06.26