



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
LICENCIATURA EM PEDAGOGIA

CONSELHO DE CLASSE E DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA: UM ESTUDO EM
DIÁLOGO COM A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

MARCELA NUNES DE SOUSA

Orientadora: Prof Dra Daniela Patti do Amaral

Coorientadora: Prof Dra Marcela Moraes de Castro

RIO DE JANEIRO

2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
LICENCIATURA EM PEDAGOGIA

Conselho de Classe e democratização da escola pública: um estudo em diálogo com a burocracia de nível de rua.

MARCELA NUNES DE SOUSA

Monografia apresentada à Faculdade de Educação da UFRJ como
requisito parcial à obtenção do título de Licenciada em
Pedagogia.

Orientadora: Prof Dra Daniela Patti do Amaral

Coorientadora: Prof Dra Marcela Moraes de Castro

Rio de Janeiro

2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
LICENCIATURA EM PEDAGOGIA

Conselho de Classe e democratização da escola pública: um estudo em diálogo com a burocracia de nível de rua.

MARCELA NUNES DE SOUSA

Monografia apresentada à Faculdade de Educação da UFRJ como requisito parcial à obtenção do título de Licenciada em Pedagogia.

Aprovada em: 11/06/2025

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Daniela Pati – Orientadora

Proa. Dra. Marcela Castro – Coorientadora

Profa. Dra. Silvina Fernández - UFRJ

Profa. Dra. Djenane Freire – SME/Niterói

Rio de Janeiro

2025

AUTORIZAÇÃO

MARCELA NUNES DE SOUSA, DRE 121068022, AUTORIZO a Faculdade de Educação da UFRJ a divulgar total ou parcialmente o presente Trabalho de Conclusão de Curso através de meios eletrônicos e em consonância com a orientação geral do SiBI.

Rio de Janeiro, de 2025.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família: meu pai, Paulo, que é professor e sempre me inspirou a seguir o caminho da educação com muita determinação e humildade; minha mãe, Juci, por me incentivar, aos 18 anos, a me mudar de São Bernardo do Campo (SP) para o Rio de Janeiro, a fim de realizar meu sonho de estudar na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); ao meu irmão, por suas palavras de admiração; e por fim, mas não menos importante, ao meu animal de estimação, Snoopy, por ter sido meu companheiro fiel de noites de estudo.

Agradeço às amigas feitas durante a graduação, pela possibilidade de aprendermos umas com as outras e, também, de compartilharmos risadas, momentos e sentimentos para além da vida acadêmica.

Agradeço às minhas amigas de longa data de São Bernardo do Campo, por terem tido paciência e carinho em escutar meus sonhos, além de me incentivar nessa nova jornada da minha vida.

Agradeço às minhas professoras, Marcela Castro e Daniela Patti, por serem duas mulheres admiráveis, que possibilitaram a minha paixão pela temática abordada neste trabalho, movendo-me a continuar no caminho da educação.

A democracia será completa quando nos sentirmos todos cidadãos do mundo. Esses cidadãos do mundo nascerão da escola ou não nascerão (Bobbio, 2024, p. 14).

RESUMO

O presente trabalho investigou as ações dos docentes como burocratas de nível de rua (Lipsky, 2019) na tomada de decisões referentes às demandas pedagógicas estudantis, no Conselho de Classe (CoC), considerado como um espaço colegiado potente para avaliar, repensar e implementar políticas pedagógicas. Assim, utilizamos os conceitos de burocracia e discricionariedade (Lotta; Santiago, 2017) para compreender os docentes como burocratas de nível de rua, por atuarem na escola, instituição considerada como representativa do Estado, e por serem funcionários da linha de frente na entrega de um serviço público. O conceito de discricionariedade proposto pelos autores contribuiu para analisar a dimensão interpretativa e o entendimento de que os burocratas de nível de rua têm sobre determinadas regras institucionais no âmbito do CoC. O Conselho de Classe foi instituído pela Lei nº 5.692/71, com a responsabilidade de “verificação do rendimento escolar” (Brasil, 1971, n.p.), porém a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96 e a Lei nº 14.644/23, abrem brechas para ressignificá-lo, ampliando a dimensão do CoC como um espaço de deliberação e de participação, um avanço importante rumo à gestão democrática. Para discutir a democracia no ambiente escolar, o estudo dialoga com Mouffe (2005) e Bobbio (2024), destacando o debate sobre a importância da abertura de canais de participação e a compreensão da democracia como um objetivo educacional a ser seguido para a construção da cidadania. Além disso, Dubet (2004) e Lima (2021) relacionam-se na reflexão dos desafios do modelo meritocrático na educação, impostos pela Nova Gestão Pública (NGP). Dessa forma, buscou-se compreender como os professores utilizam sua experiência profissional e a discricionariedade para adaptar e ressignificar práticas pedagógicas no CoC, transformando textos políticos em ações concretas no contexto social de cada escola, promovendo o direito à educação. Os resultados parciais da pesquisa indicam que o CoC definiu as prioridades de gestão do ensino, utilizando a discricionariedade e estratégias, numa perspectiva de construção de democracia.

Palavras-chave: Conselho de classe; professores; burocracia de nível de rua; discricionariedade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1	12
O CONSELHO DE CLASSE: estado do conhecimento e textos políticos	12
CAPÍTULO 2	17
DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA E A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA NO COC	17
CAPÍTULO 3	23
A ARTICULAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NO COC: participação, e discricionariiedade como estratégia de gestão	23
3.1 Estudo de caso 1	23
3.2 Estudo de caso 2	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS	31

INTRODUÇÃO

Bobbio (2024) inaugura este trabalho com uma epígrafe para um início de reflexão acerca da democracia na escola. Segundo o autor, não nascemos democráticos, a democracia é construída por sujeitos formados para que essa prática política se concretize. Sendo assim, a escola é o lugar que essa formação cidadã deve ocorrer ou, caso contrário, esses cidadãos do mundo não nascerão.

Momentos da minha trajetória escolar na educação básica despertaram meu interesse em realizar esta pesquisa. Destaco que estudei em escolas nas quais as tomadas de decisões eram centralizadas, ou seja apenas pela equipe pedagógica e não possibilitavam a abertura de canais de participação, numa perspectiva de construção de espaços democráticos e, de alguma forma, tal fato causou incômodos em mim.

Além disso, essa monografia é resultado da minha atuação como bolsista de Iniciação Científica, pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da UFRJ, no projeto de pesquisa intitulado *Democratização da escola pública: impasses da tutela do executivo nos ordenamentos municipais do Rio de Janeiro*, orientada pela professora Dr^a Marcela Castro. A pesquisa tinha como objeto de estudo investigar os processos intra-escolares que poderiam tensionar a democratização da escola pública e assim, escolhi o Conselho de Classe como colegiado a ser estudado.

Impulsionada pelos debates, iniciei a participação no Projeto de Extensão da Faculdade de Educação (FE) da UFRJ intitulado *Observatório da Gestão Democrática da Escola Pública*, coordenado pela Dra Daniela Patti e pela Dra Marcela Castro. Este projeto é um ponto de encontro para estudos relacionados a políticas públicas, gestão democrática e burocracia, com um referencial teórico robusto, essenciais para a construção desta pesquisa.

Utilizo o conceito de burocrata de nível de rua (Lotta; Fernandez, 2024) a fim de delimitar teórica e analiticamente os professores. Conforme as autoras, o burocrata de nível de rua é um servidor do Estado, responsável por estabelecer contextos de interação com os destinatários da política e posiciona-se na linha de frente da entrega de um serviço público, sendo fundamental para a materialização das políticas públicas. Sendo assim, entendemos o docente como um burocrata de nível de rua por materializar o direito à educação pública analisando, neste trabalho, especificamente, suas ações no CoC. O principal questionamento que move esta pesquisa incide sobre os modo que os docentes, como burocratas de nível de rua, atuam neste coletivo na entrega e na avaliação de uma

política pedagógica, considerando a participação como constituinte e constituidora da gestão democrática escola.

A hipótese da pesquisa baseia-se no CoC como um coletivo de gestão educacional que amplia a democracia escola, pela participação dos demais coletivos, ao buscar solucionar, no coletivo institucionalizado, demandas dos estudantes que possam ter suas trajetórias educacionais prejudicadas. Partindo desta hipótese, este trabalho tem como objetivo geral analisar a possibilidade de um coletivo institucionalizado ampliar a escala de democracia na organização escolar, através da participação do coletivo de responsáveis neste espaço e, como específicos, o estudo propõe: 1) analisar a ação dos professores como burocratas de nível de rua na abertura de canais de participação no CoC; e 2) compreender como são encaminhadas demandas que se constituem como impasses à aprendizagem dos estudantes, na relação que articula a participação social do coletivo de responsáveis.

No campo acadêmico, a presente pesquisa justifica-se pelo estudo de Papi (2015), que relata a pouca incidência do debate sobre o CoC, no período de uma década: de 2002 a 2011. A autora indica que os dados apontam para este colegiado não somente em sua dimensão avaliativa, mas, também, “articulado a ações formativas” (Papi, 2015, p. 515) em que valha a relevância da possibilidade de levantamento de questões relativas à escola e aos alunos. Assim, amplia-se o interesse em analisar o CoC como um colegiado institucionalizado que pode potencializar a democracia escolar, ao possibilitar uma possível mudança na forma de entendê-lo. A partir disso, um caminho para interpretá-lo é através de uma dimensão coletiva, a qual proporciona a participação dos coletivos na tomada de decisões referentes às trajetórias pedagógicas dos estudantes.

Como metodologia de estudo, a opção é pela pesquisa qualitativa, utilizando a revisão bibliográfica, articulada ao estudo de caso. Foi necessário a articulação com os conceitos de democracia e consenso ativo de Mouffe (2005), os quais foram deslocados do campo macro para o micro, a escola. No âmbito da pesquisa de campo de uma sociologia da burocracia, são utilizados os conceitos de burocratas de nível de rua (Lotta; Fernandez, 2024); e de discricionariedade (Lotta; Santiago, 2017). Além desses, Dalben (2010) e Papi (2015) contribuem para pensar o espaço institucionalizado do CoC como um colegiado.

De acordo com Godoy (2004), o estudo de caso como estratégia metodológica torna-se adequado “quando se quer focar problemas práticos, decorrentes das intrincadas situações individuais e sociais presentes nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas” (Godoy, 2006, p. 121). Dessa forma, a escolha pelo estudo de caso incide na possibilidade de estudo das ações concretas

realizadas pelos burocratas de nível de rua, os professores, nos CoC's da educação básica, de escolas da cidade do Rio de Janeiro (RJ), bem como descrevê-los e analisá-los, permitindo estudar seus fenômenos dentro de cada contexto. A partir da observação direta e da coleta de dados, foram destacados e analisados dois exemplos de CoC's da educação básica, ambos da rede municipal do RJ, os quais são decorrentes dos estágios obrigatórios das disciplinas de Política e Administração Educacional, e em Educação Infantil, do curso de Pedagogia da UFRJ. O primeiro CoC refere-se a seis turmas da Pré-Escola II, de crianças de 4 a 6 anos de idade, em um Espaço de Desenvolvimento Infantil, entre abril e junho de 2024. O segundo CoC refere-se a turmas do ensino fundamental I, compostas por alunos de 7 a 11 anos de idade, entre setembro e novembro de 2023.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em mais três capítulos. No capítulo 1, o estado do conhecimento que reúne dissertações e teses publicadas na última década que abordam o conselho de classe e, também, os ordenamentos legais que o regulamentam como instância escolar é apresentado. No seguinte, é trazido o diálogo com o debate sobre democratização da escola pública e o referencial da burocracia de nível de rua, em diálogo com o contexto escolar. No capítulo 3, apresentemos os dados da pesquisa de campo realizada em duas escolas públicas da rede municipal do RJ e, por fim, tecemos algumas considerações sobre os achados da pesquisa.

CAPÍTULO 1

O CONSELHO DE CLASSE: estado do conhecimento e textos políticos

Como ponto de partida para esta pesquisa foi utilizado o artigo *Conselho de classe: que colegiado é esse?*, de Papi (2015), por apresentar um levantamento bibliográfico acerca do CoC no decorrer de uma década - 2002 a 2011 -, investigando o CoC como um espaço de ação coletiva. O texto foi publicado num periódico de referência, qualificado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no mais elevado extrato de avaliação, A1.

Sendo assim, em continuidade ao estudo de Papi (2015), utilizamos o Banco de Teses da Capes para o levantamento teórico sobre a temática, que tem como objetivo “facilitar o acesso a informações sobre teses e dissertações defendidas junto a programas de pós-graduação do país” (Papi, 2015, p. 485 *apud* CAPES, 2012, n.p.). Naquele período, a autora consultou trabalhos indexados no Banco nos níveis de doutorado, mestrado e mestrado profissionalizante, utilizando-se do diálogo com os achados das pesquisas de mestrado.

Para essa pesquisa, de caráter exploratório, optamos por construir o panorama de análise na busca por dissertações de mestrado acadêmico, estendendo a pesquisa de Papi (2015) ao período de 2012 a 2023, último ano informado pela plataforma. Desse modo, seguimos o percurso metodológico de Papi (2015), na busca pelas dissertações e, inicialmente utilizamos os mesmos descritores escolhidos pela autora: “Conselho de Classe” e “Conselhos de Classe”. O número de trabalhos encontrados foi o de 44 dissertações, em ambas as buscas. Entretanto, com o intuito de filtrar a possibilidade de diálogo como o nosso objeto de estudo, incluímos na busca a palavra-chave “Gestão Democrática”, contida como tal, no texto de Papi (2015). Justificamos a articulação dos dois descritores - “Conselho de Classe” e “Gestão Democrática” - na pesquisa do Banco, por considerar o CoC como um espaço de participação coletiva de ampliação da gestão democrática escolar, perspectiva também defendida por Papi (2015).

Utilizando os descritores “Conselho de Classe” e “Gestão Democrática”, foram encontradas no total de três quadriênios, quatro dissertações, conforme indicado na Tabela 1:

Tabela 1 - Dissertações com os descritores “Conselho de Classe” e “Gestão Democrática” por ano disponibilizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Ano	2012	2018	2022	Total
Número de dissertações	1	1	2	4

Fonte: Autora, 2024.

Da leitura dos resumos, no período entre 2012 e 2022, quatro dissertações agrupavam os descritores “Conselho de Classe” e “Gestão Democrática”. Duas estão em consonância à nossa pesquisa atribuindo centralidade ao CoC como instância de participação na educação básica: 1) a de Santos (2012) e; 2) a de Vieira (2022). Santos (2012) investigou o conselho de classe como órgão colegiado de caráter essencialmente pedagógico para atuar como espaço democrático de avaliação coletiva, entretanto, somente o resumo pode ser acessado, dificultando a observação das análises.

A pesquisa de Vieira (2022), disponível na íntegra, articulou participação e gestão democrática escolar nos processos formativos da trajetória estudantil de alunos do ensino médio. A autora reconhece que a “democracia pressupõe a participação” [...] nos “contextos e situações e nos modos de decidir e agir” (Vieira, 2022, p. 119) na escola.

Papi (2015) ressalta que, no período de sua pesquisa, os achados sobre o CoC foram considerados pouco significativos, pois perfizeram o total de 10 estudos. Nos outros 57 resumos das dissertações, a autora verificou que o CoC não se constituía como objeto central de análise, mas compunha-se tanto como um repositório de coleta de dados das pesquisas pelo destaque aos conceitos utilizados, quanto como conclusão de estudos. Sobre o pequeno número de dissertações levantadas sobre o CoC como espaço colegiado de participação na escola, Papi (2015) observa que duas dimensões são recorrentes: 1) a avaliativa; e 2) a que articula ações formativas. Os objetivos de pesquisa de Santos (2012) e de Vieira (2022) podem ser relacionados com a segunda dimensão do estudo de Papi (2015). De acordo com Vieira (2022) há uma importância dos registros do CoC atuando a favor ou não à prática em sala de aula como “importante *locus* de pesquisa” (Vieira, 2022, p. 120).

Verificamos Dalben (2010) como privilegiada interlocutora teórica no artigo de Papi (2015), cujos textos são publicados em livros. A autora alinha-se à Papi (2015) sobre a pequena quantidade de pesquisas sobre o CoC no campo educacional, considerando-o como um colegiado que compõe a escola na justificativa seu caráter qualitativo: nele a “equipe de gestão e os docentes reúnem-se para refletir sobre o desempenho pedagógico dos alunos tendo em vista a tomada de decisões sobre a

prática pedagógica” (Dalben) 2010, n.p. *apud* Papi, 2015, p. 485). Tal chave de leitura articula os sujeitos atuantes no CoC à dimensão coletiva, cuja participação na decisão - engrenagem da democracia -, além de repensar o pedagógico, reforça a possibilidade de sua reconfiguração.

Divergimos de Matos (2005, *apud* Papi, 2015, p. 484) na análise do CoC, do que o autor nomeia como “relatos entrecortados”, argumentando a não interação pedagógica deste coletivo. Do contrário, concebemos que são diálogos que, mesmo atravessados - ou “entrecortados”, podem se entrelaçar articulando demandas dos alunos à qualificação da aprendizagem.

Após o levantamento e a quantidade de estudos acerca do CoC no período entre 2012 a 2023, vale um debate acerca do que a legislação diz a respeito do CoC. Instituído pela Lei nº 5.692/71 (Brasil, 1971), ao CoC caberia a responsabilidade de “verificação do rendimento escolar” (Brasil, 1971, n.p.), de acordo com o regimento das instituições de ensino “compreendendo a avaliação do aproveitamento e a apuração da assiduidade” do estudante (Brasil, 1971, n.p.). Com uma proposta de caráter avaliativo, atribuindo relevância ao rendimento escolar, o CoC foi estabelecido em lei enfatizando os “aspectos quantitativos sobre os qualitativos [por meio dos] resultados obtidos durante o período letivo” (Brasil, 1971, n.p.).

No texto da política do CoC o aproveitamento considerado insuficiente do estudante poderia ser revertido por estudos de recuperação e relacionava-se à distorção série-idade. A promoção do aluno ficava condicionada, como afirmado no artigo 4º à idade e ao aproveitamento nas provas que fariam a reposição das notas, ou dos conceitos das anteriores. De ênfase tecnicista, segundo Libâneo (1985), o que foi colocado em relevo, articulava aprendizagem e desempenho, ressaltando os aspectos quantitativos da educação, na relação eficiência e eficácia escolar, aproximando a atuação do CoC aos princípios da NGP.

Em 1996 a LDB (Brasil, 1996), no artigo 14, definiu que a comunidade participaria dos conselhos escolares, participação esta entendida como pressuposto da gestão democrática da escola. Em 2023, uma nova redação entrou em vigor sobre os Conselhos, dada pela Lei nº 14.644/23 (Brasil, 2023), em substituição ao artigo 14º da LDB (Brasil, 1996), ampliando a dimensão do CoC. No novo texto, o artigo 14 instituiu-se o Fórum dos Conselhos Escolares como “um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição”. Assim, a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, visa melhorar a “qualidade da educação” (Brasil, 2023), por meio de um coletivo que agregue os conselhos de uma determinada zona. Nesse novo texto a dimensão qualitativa, relativa ao

aprendizado parece ganhar força à medida em que a proposição de um Fórum recai sobre a discussão de demandas pedagógicas que qualifiquem o aprendizado do estudante.

Portanto, o CoC como um coletivo intra-escolar, extrapola a sua dimensão e passa a abranger, legalmente, o território. Na dimensão geoespacial, cujas realidades dos alunos se entrecruzam, um coletivo maior tende a levantar hipóteses que sejam próximas às demandas apresentadas pelos estudantes à escola. Este movimento caracteriza uma ação que tensiona da periferia (escola) para o centro (Estado) a ampliação dos canais de participação na sociedade (Lima, 2020), na medida em que esta prática já ocorria em determinados municípios anteriormente à regulamentação.

As respostas dos diretores escolares presentes aos questionário do Censo Escolar (Brasil, 2024)¹ apontam que, em média, o Conselho de Classe, em 2023, se reuniu 3,2 vezes e que, em 13% das escolas não existe conselho de classe. As respostas dos professores às mesmas perguntas indicam que: em 8% das escolas não existe conselho de classe e que em 58% delas o CoC se reuniu três vezes ou mais.

No município do RJ vigora a Deliberação do Conselho Municipal de Educação nº 36/20 Rio de Janeiro, 2020), definindo o CoC como coletivo de caráter deliberativo “sendo instância de reflexão, discussão, decisão, ação e revisão da prática educativa”. O ordenamento qualifica-o como um colegiado intra-escolar que tem como finalidade, analisar os aspectos da aprendizagem e sugerir medidas pedagógicas às demandas apresentadas. Neste sentido, os docentes como burocratas de nível de rua, parecem estar amparados pelo plano formal legal à reformulação de políticas pedagógicas.

Sobre a participação social, assentimos com De Castro (2022) ao afirmar que a atuação de coletivos constituem-se como alternativas à pluralização dos espaços de representação, pois são capazes de mobilizar demandas, propiciadas por identificações individuais, mas com objetivos em comum que, fortalecidas por agrupamentos, tendem a ser ouvidas pelos burocratas de médio e alto escalão, formuladores de políticas, tensionando as decisões do que está posto. As disputas por outras demandas organizadas no tecido social fazem referência ao consenso ativo de que é um peça legal, ao passo que o que as que estão objetivadas tornam-se “passíveis de serem questionadas, alteradas e rededicadas na entrega da política” (Lotta, 2019, p. 18).

Por fim, retomando o estudo de Papi (2015), a autora cita Dalben (1995), para discutir que há um desconhecimento por parte da gestão da escola sobre os propósitos e possibilidades do CoC e aos fundamentos teórico-práticos da gestão democrática, gerando a “a atomização do corpo social, a

¹ Questões 39 e 40 dos Questionários do Censo Escolar respondidos pelos diretores escolares.

desarticulação da comunidade escolar” (Papi, 2015, p. 485 *apud* Dalben, 1995, n.p.188), o que dificulta a ação pedagógica.

Com Lotta; Santiago (2017), indagamos sobre os espaços representativos da política democrática integrantes da máquina estatal, na dimensão micro: de que modo os docentes, como burocratas de nível de rua, atuam neste coletivo na entrega e na avaliação de uma política pedagógica, considerando a participação como constituinte e constituidora da gestão democrática escolar?

De modo a dialogar sobre a democratização da escola e o papel do CoC, no próximo capítulo apresentamos esse debate em diálogo com a burocracia de nível de rua, a fim de analisar o coletivo de docentes e sua atuação em uma instância colegiada na/da escola.

CAPÍTULO 2

DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA E A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA NO COC

2.1 O direito à educação e a democracia escolar

No artigo *Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública*, Lima (2018) discute que a instituição escolar não foi historicamente construída levando como base objetivos democráticos. Assim, esse ideal é recente e vem sendo fortalecido desde quando a educação foi considerada um direito humano fundamental na Constituição Federal (CF) de 1988. Dessa forma, entende-se que a gestão democrática na escola é um processo contínuo que depende de colegialidade, participação na tomada de decisões, práticas de eleição, que incide na participação, o entendimento da pluralidade e a capacidade de dialogar sobre regras. Portanto, em consonância com Lima (2018) a gestão democrática

[...] implica a assunção de especiais responsabilidades na organização e no governo das escolas, tendo e vista concretizar o direito à educação, não só na lógica da provisão pública mas também na lógica da promoção dos direitos humanos e da participação dos implicados na organização e gestão da educação (Lima, 2018, p. 26).

Como um princípio da educação pública do Brasil, a gestão democrática foi inserida na CF (Brasil, 1988), a qual Lima (2021) afirma como sendo

um marco na ampliação da ação do Estado Brasileiro na entrega de políticas focalizadas à população e institucionalização dos conselhos de controle social, desencadeando um movimento de descentralização da gestão pública na provisão dos serviços e incorporando a participação de novos atores nos processos decisórios. (Lima, 2021, p. 4)

Assim, a Constituição (Brasil, 1988), foi pensada num período de redemocratização da sociedade Brasileira, buscando uma educação pública, igualitária, laica, gratuita e de qualidade. Esse processo ampliou a entrega de políticas públicas focadas à população, além da participação de novos atores nas tomadas de decisões. Em seu artigo 205, propõe a educação como “dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (Brasil, 1988, n.p.). No artigo 206, traz os princípios basilares como “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Brasil, 1988).

Dessa forma, Cury (2002) contribui para pensar que, no Brasil, há uma forte tradição elitista, a qual detém o acesso à educação como um bem social às camadas privilegiadas do país, assim “a educação como direito e sua efetivação em práticas sociais se convertem em instrumento de redução das desigualdades e das discriminações e possibilitam uma aproximação pacífica entre os povos de

todo o mundo.” (Cury, 2002, p.261). A partir disso, surge o questionamento: há a possibilidade do CoC ser visto como um colegiado potente para materializar políticas públicas e proporcionar discussões pedagógicas sobre acesso e permanência escolar?

Dubet (2004) traz um estudo sobre o modelo meritocrático cruel das escolas, o qual propõe um ideal de competição que traz uma sensação de incapacidade para os alunos, afetando sua autoestima e estimulando-os a perder a motivação em estar na escola. Segundo o autor, “o modelo de igualdade de oportunidades meritocrático pressupõe, para ser justo, uma oferta escolar perfeitamente igual e objetiva, ignorando as desigualdades sociais dos alunos” (Dubet, 2004, p. 542). Esse modelo meritocrático pode ser relacionado às orientações da Nova Gestão Pública (NGP) que Lima (2021) assegura as influências em termos das reformas do Estado da administração pública, transpondo ideais empresariais à educação pública pela eficiência e eficácia do processo educativo à qualidade do ensino. Como princípio, essa concepção reduz as vivências dos alunos, minimiza a participação dos coletivos em instâncias decisórias, deposita o sucesso e o fracasso escolar nos estudantes e desconsidera o contexto da desigualdade social Brasileira. Assim, aparece a indagação: como os burocratas de nível de rua, junto com os destinatários da política pedagógica, no coletivo do CoC, poderiam redesenhá-la, a fim de estabelecer outro significado à aprendizagem?

Por meio de tal debate, o CoC como instância deliberativa escolar integrante da gestão, constitui-se como canal de participação e de co-responsabilidade com os demais coletivos intra e extra-escolares, como é o caso da comunidade de responsáveis. Como assegurado por Vieira (2022, p. 98), uma “gestão democrática coordena [...] as atividades de forma coletiva”, por conseguinte, a análise da política que considera que os sujeitos podem ocupar lugar em outros coletivos que também os identifique induz a publicização das decisões, ampliando o debate da participação, associado à discricionariedade², consubstanciado pela forma coletiva de coordenar ações, que Vieira (2022) alega. Dessa forma, o CoC é uma instância relevante na perspectiva de pensar e ser inserido em um contexto ampliado de gestão democrática da escola, um princípio constitucional.

Ravallec e Castro (2022) afirmam que, na participação da construção de um ideal comum, o coletivo contribui para uma trajetória educacional menos acidentada significando que “a produção e a

² Em diálogo com Lotta e Santiago (2017), compreendemos que a discricionariedade é definida como processo de interpretação e de adaptação de regras, cujos burocratas de nível de rua utilizam-se para executar ações concretas em seus cotidianos. Essa dimensão interpretativa está relacionada às trajetórias pessoais e de formação profissional. Logo, incluem valores que formaram e permanecem formando sua subjetividade no campo da profissionalização, respeitado ou tensionando os limites de atuação de um campo de formação.. Tal conceito será explorado mais adiante. No detalhamento das ações do burocrata de nível de rua.

distribuição do conhecimento escolar são percebidas como estratégia-chave na construção de um comum” (Ravallec; Castro, 2022, p. 15 *apud* Dardot; Laval, 2015, n.p.), que contribui para diminuir os privilégios de classe, raça, gênero ou credo, levando em consideração as “percepções de mundo, as trajetórias biográficas e identitárias no contexto institucional” (Ravallec; Castro, 2022, p. 15).

Por este viés, a participação na decisão do coletivo do CoC produz efeitos sobre a dimensão da vida do estudante, oportunizando a construção de trajetórias mais autônomas e menos compulsórias, já que é a escolaridade que “impacta as várias dimensões da vida do jovem” (Souto, 2016, p. 282), na construção de caminhos mais autônomos, embora não signifique a construção de valores mais democráticos (Souto, 2016). Com Lima (2018), Amaral e Castro (2019, p. 7) enfatizam que a democracia constitui-se como processo e, como não existe uma “linearidade no acúmulo democrático no sentido de uma trajetória virtuosa”, é somente pelo exercício da política democrática que se define a democracia e a escola democrática.

2.2 Ação da burocracia de nível de rua na gestão da política pedagógica

Apropriamo-nos do conceito de burocracia e de burocratas utilizado por Lotta e Santiago (2017) a fim de delimitar teórica e analiticamente a ação docente. Segundo as autoras, a burocracia faz referência ao corpo de funcionários do Estado e os burocratas são aqueles que atuam na “máquina estatal” (Lotta; Santiago, 2017). Neste sentido, os teóricos permitem assumir os docentes como burocratas de nível de rua, por atuarem na escola, instituição considerada como representativa do Estado, e por serem funcionários na linha de frente da entrega de um serviço público.

Lipsky (2019) denomina os burocratas de nível de rua como *policymakers*, responsáveis por determinar o acesso do público a direitos e a ideia de que os cidadãos têm sobre o governo. Ou seja, a partir das ações destes sujeitos e da sua interação com os destinatários da política possibilitam a materialização das políticas públicas ao seu público alvo. Conforme o autor, “os burocratas de nível de rua têm uma considerável discricionariedade para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações” (p. 55). Lipsky argumenta que os burocratas de nível de rua “têm discricionariedade porque suas tarefas demandam legitimamente observação e julgamento sensíveis que não são redutíveis a formatos programados” (p. 59). Esse argumento tem forte relação ao papel dos professores no CoC que estão reunidos para refletir e decidir sobre a trajetória escolar dos estudantes incluindo sua aprovação ou sua retenção.

Amaral e Castro (2024) assumem a definição de Lipsky (2019), também compartilhada por Lima (2019), na caracterização da ação dos docentes como burocratas de nível de rua no reforço à perspectiva defendida neste estudo. Para o autor, os burocratas de nível de rua são

[...] aqueles que atuam no contato direto com os usuários e beneficiários dos serviços públicos, como os professores. Como destacado por Lima (2019), duas razões explicam o protagonismo desses burocratas na implementação de políticas. Inicialmente, embora os serviços públicos sejam formulados por outras instâncias da hierarquia burocrática, são os burocratas de nível de rua que o concretizam. Nesse sentido, debater o escopo dos serviços públicos implica debater a função exercida por esses trabalhadores. Em segundo lugar, importa destacar o impacto que esses burocratas têm na vida das pessoas, uma vez que determinam quais cidadãos vão acessar os benefícios (ou receber sanções) e medeiam aspectos da relação Estado-sociedade. (Amaral; Castro, 2024, p. 10 *apud* Lipsky, 2019, n.p.)

Os estudos de Lotta (2019) sobre a burocracia e os burocratas de nível de rua ressaltam que, durante a implementação de políticas públicas, ocorrem muitos processos decisórios, os quais envolvem os burocratas e os destinatários da política, sendo assim, “a burocracia não é uma máquina ou peças de engrenagens, e que compreender como ela se comporta e como toma decisões é central na análise de políticas públicas” (Lotta, 2019, p. 16). Portanto, constitui-se como um coletivo que sob determinadas regras tomam decisões de acordo com demandas levantadas pelos sujeitos em uma determinada instituição.

Lotta e Santiago (2017) afirmam que a ideia de que os burocratas, ao longo de sua atuação, devem escolher que papéis exercem, ganha centralidade, e a capacidade de eles tomarem boas decisões quanto à sua atuação, relacionando-as às expectativas existentes, se torna elemento importante para compreender o sucesso de uma política pública. Conforme as autoras, para uma análise da burocracia faz-se também necessário considerar a discricionariedade como espaço de práticas inerentes ao cargo/função do burocrata àquelas praticadas, pois as interações e as mediações junto aos usuários são elementos inerentes à implementação de uma política. Dessa forma, consideramos no processo da política a ação dos docentes que podem assumir “fator favorável à efetividade das políticas, permitindo aos servidores adaptarem as ações às necessidades e circunstâncias particulares à implementação das políticas públicas” (Lotta; Santiago, 2017, p. 21).

Como categoria analítica dos burocratas no CoC utilizamos o conceito de discricionariedade de Lotta e Santiago (2017) para entender como “fator favorável à efetividade das políticas, permitindo aos servidores adaptarem as ações às necessidades e circunstâncias particulares à implementação das políticas públicas” (Lotta; Santiago, 2017, p. 21). Portanto, o conceito de discricionariedade proposto pelas autoras contribui para analisar a dimensão interpretativa e o entendimento de que os burocratas

de nível de rua têm sobre determinada regra no CoC. Segundo as autoras, essa interpretação está relacionada aos processos de julgamento, subjetividade, valores e profissionalização que o burocrata produz para adaptar regras e realizar ações que dão sentido ao seu trabalho. Assim, buscamos entender o uso da discricionariedade na entrega exitosa do CoC como política e do direito à educação e da aprendizagem.

Indagamos, assim, como no CoC, os docentes utilizam a sua profissionalização para redesenhar a política pedagógica de modo a atribuir sentido ao seu trabalho. No artigo *Sociologia das profissões: uma contribuição ao debate teórico*, Machado (1995), indica duas características básicas que caracterizam uma profissão: seu caráter técnico e as regras profissionais que orientam a execução de determinada tarefa. Nesse sentido, podemos compreender que as atividades representadas, no trabalho do profissional, carregam diversos elementos de atos sistemáticos, os quais seguem uma determinada lógica técnico científica. Além disso, a autora traz uma definição de profissão: “uma ocupação cujas obrigações criam e utilizam de forma sistemática o conhecimento geral acumulado na solução de problemas postulados por um cliente (tanto individual como coletivo)” (Machado, 1995, p. 18), a partir da qual podemos entender as ações dos docentes como burocratas de nível de rua no CoC.

Por conseguinte, Lotta e Santiago (2017, p. 25) afirmam que a “discricionariedade também é determinada por elementos organizacionais, como a gestão, o controle, a relação de mando e obediência, a padronização de processos etc.”. Consoante os autores, os princípios da organização escolar estão circunscritos pela “escolha discricionária dos agentes [e] se dá dentro dos parâmetros organizacionais específicos, nos quais delimitam comportamentos individuais e coletivos, sejam eles internos ou externos à organização” (Lotta; Santiago, 2017, p. 25).

Nesse cenário, o conceito de discricionariedade é usado como uma ação pertencente aos sujeitos que compõem este coletivo capaz de, “por dentro”, ou seja, por sua atuação no CoC, ampliar a democracia na escola, em articulação com os demais coletivos. O coletivo do CoC é capaz de produzir rompimentos à ampliação da democracia, pois é no coletivo que ocorre o fortalecimento de ações políticas pautadas pelo poder de decidir que, distribuído de modo mais horizontalizado, aproxima-se de uma composição de caráter mais democrático, na medida em que democracia e participação são significadas em termos de poder de decisão (De Castro, 2022).

Retomando o diálogo com Lotta e Santiago (2017, p. 27), as autoras reiteram que “na análise de políticas públicas (diferente do direito), as regras a serem consideradas não são apenas as formais dos estatutos jurídicos oficiais. Elas podem também ser regras informais que existem nas organizações,

ou que são disseminadas entre grupos”. Conforme sustentam Mouffe e Errejón (2016), é com um pé no que já existe - ordenamentos legais - e outro pé na possibilidade de mudança - práticas de caráter democrático - que ocorre o movimento de desarticulação e de rearticulação de políticas nos contextos em que são implementadas.

Pensando nesse movimento da política, Lotta e Fernandez (2024), discutem sobre como os burocratas agem diante de um momento de crise: “Profissionais mais treinados, com maior conhecimento situacional, capacidade de diagnóstico e apoio de comunidade de pares conseguem adaptar melhor suas ações” (Lotta; Fernandez, 2024, p. 19). Nesse sentido, dão destaque a profissionalização, comunicação com a comunidade e o papel da gestão em direcionar e construir princípios para a experimentação das ações. Assim, para que a burocracia e a democracia caminhem juntas, urge a necessidade de criar princípios, que guiem as ações dos burocratas, pautados em um Estado Democrático de Direito, pensando na inclusão, diversidade, humanização e acesso ao direito à educação.

De acordo com Lotta (2019), é interativo o processo de implementação de políticas públicas, em que as decisões podem ser questionadas, alteradas ou decididas de outra forma. Essa perspectiva vai na contramão das políticas *top-down* (Estado-escola), as quais tem uma caráter prescritivo, normativo e engessado, com participação legítima de apenas determinados atores burocráticos (políticos eleitos). Sob tal ótica, podemos questionar: quais atores participam do CoC como política pedagógica?

No próximo capítulo, apresentamos a pesquisa de campo realizada sobre a atuação de docentes no CoC e algumas estratégias discricionárias.

CAPÍTULO 3

A ARTICULAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NO COC: participação, e discricionariedade como estratégia de gestão

Neste capítulo, analiso a ação dos docentes como burocratas de nível de rua na tomada de decisões políticas referentes às demandas pedagógicas estudantis, com base na observação direta da estagiária presente no COC e nos relatos dos docentes neste espaço colegiado. Como apresentado na introdução, essas observações são desdobramentos de dois estágios curriculares obrigatórios nas disciplinas Política e Administração Educacional e na de Educação Infantil, ambas do curso de Pedagogia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O primeiro CoC refere-se a seis turmas da Pré-Escola II, de crianças de 4 a 6 anos de idade, em um Espaço de Desenvolvimento Infantil, entre os meses de abril e junho de 2024. O segundo CoC refere-se a turmas do ensino fundamental I, compostas por alunos de 7 a 11 anos de idade, entre os meses setembro e novembro de 2023. Ambos são de escolas da Rede Municipal do Rio de Janeiro.

Dentro das limitações³ de um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e do tempo de duração dos estágios obrigatórios, utilizo as observações registradas no diário de campo, observações estas realizadas em um período de cerca de 5 horas de cada reunião em dois CoC's. Assim, a opção por utilizar o estudo de caso como estratégia metodológica (Godoy, 2005) amparou a descrição e a análise dos problemas práticos ocorridos em sala de aula pelos estudantes relatadas pelos professores, burocratas de nível de rua, e as interações sociais presentes nas atividades dos CoC's levando em consideração os contextos de cada instituição.

3.1 Estudo de caso 1

O primeiro caso apresentado é decorrente do estágio obrigatório em Prática de Educação Infantil, componente curricular obrigatório do curso de Pedagogia da UFRJ. O estágio em questão foi realizado em um Espaço de Desenvolvimento Infantil (EDI) localizado na Zona Sul do município do RJ. Seu arredor constitui-se de condomínios e casas residenciais, com oferta de pontos de ônibus e

³ Entendemos que há diferenças entre os CoC's realizados nas etapas da educação infantil, ensino fundamental e do ensino médio. Assim, este trabalho representa um "retrato" do que foi observado em dois CoC's: um da etapa da educação infantil e outro do ensino fundamental. Dessa forma, essa análise não pode ser universalizada nem para a própria instituição ou mesmo para outras organizações escolares. Trata-se de um estudo exploratório..

comércio. A escola recebe crianças da Pré -Escola II, de faixa etária de 4 a 6 anos, oriundas de regiões próximas à escola, sendo: Lagoa, Ladeira dos Tabajaras, em Copacabana, Rio Comprido e Rocinha.

No município do RJ o ordenamento do CoC é regulamentado pela Deliberação E/CME nº 36/20 (Rio de Janeiro, 2020) que institui a composição do CoC: 1) diretor e/ou diretor adjunto; 2) professor de apoio à direção, quando houver; 3) coordenador pedagógico; 4) professor(es) da(s) turma(s); 4) professor de sala de leitura, 5) professor orientador do PEJA, professor itinerante, professor da sala de recursos e agentes de apoio à educação especial, nos casos de alunos acompanhados pela equipe da educação especial; 6) dois representante(s) do conselho escola comunidade (CEC), segmento responsável; e 7) dois alunos, sendo um o representante do segmento aluno do CEC e outro, um componente da diretoria do grêmio estudantil.

Neste CoC, estavam presentes as seis professoras regentes de cada turma; cinco representantes/responsáveis de cada turma, sendo todas mães; duas professoras de apoio escolar (PAE); uma agente de educação especial; uma merendeira readaptada; seis estagiárias, a diretora e a diretora-adjunta.

Nesse cenário, o debate foi organizado pela diretora adjunta de forma que o coletivo de docentes pudesse iniciar suas falas apontando a adesão e a participação das crianças nos projetos criados em cada turma. Assim, havia um tempo de fala destinado para os representantes responsáveis de cada turma para trazer demandas e retornos sobre percepções das crianças feitas em casa. Além disso, também foi destinado um tempo de fala para o coletivo das estagiárias, dos agentes de educação especial e das merendeiras.

Tal representatividade mantém relação com o que Tilly (2013) defende como elemento à democratização de Estado pode ser (re)interpretado no contexto escolar. A partir de quatro elementos, Tilly (2013) tensiona a relação Estado e sociedade à democratização como processo na sociedade: 1) consulta ampla, que incide na possibilidade de manifestação das diversas demandas; 2) caráter protetivo, que se relaciona ao quão equitativamente diferentes grupos experienciam a tradução de suas demandas em ação no Estado; 3) o elemento igualitário, que diz respeito à extensão da proteção política do Estado, quanto à diversidade de demandas provinda de grupos, por vezes, distintos; e 4) o caráter vinculante de uma política, cuja relação mantém-se na articulação dessa com os cidadãos.

A articulação do coletivo do CoC ao de responsáveis potencializa a democracia na instituição representativa do Estado, a partir da participação da comunidade que entende que suas ações assumem relevo à política educacional (De Castro, 2023). Na abertura de canais de participação à articulação

família-escola foram percebidas devolutivas dos responsáveis, necessários aos burocratas de nível de rua na relação das práticas docentes.

Castro (2019) afirma que, embora a democracia consista numa inscrição particular de sociedade, para Chantal Mouffe (2005), ela sempre mobiliza a ideia de poder do povo. Isto quer dizer que numa escala para se perceber se uma sociedade se configura de forma mais ou menos democrática, cabe pesquisar os modos pelos quais se institucionaliza o poder do povo neste contexto específico. Castro (2019) aponta que “Chantal está em sintonia com Lima (2014, 2018), quanto a colocar como critério balizador para qualificar a democracia a participação da sociedade vinculada ao poder de decisão” (Castro, 2019, p. 149).

O coletivo de responsáveis demonstrou liberdade de fala, apontando o que os estudantes traziam para seus lugares de moradia. Consequentemente, os “pedacinhos da escola” ofertados pelos estudantes aos responsáveis contribuíram para que, no CoC, fossem analisadas práticas pedagógicas na escola. Nesse cenário, percebe-se o caráter vinculante da política educacional às demandas dos responsáveis, traduzida pelo binômio fala-escuta, cujo efeito é o de pertencimento à instituição por oferecer confiança, protetividade, à manifestação do coletivo.

Nogueira e Resende (2022) fizeram um levantamento bibliográfico no banco da CAPES de dissertações e teses focadas na relação família-escola, entre 1997 e 2011, em que apontam como um dos objetos de estudo encontrado os modos de socialização familiar e escolarização dos filhos, bem como os significados atribuídos à escolarização. Assim, em um dos momentos do CoC, uma professora relata: “É fundamental saber os lugares que as crianças e suas famílias têm o costume de visitar no Rio para construir os projetos pedagógicos”. Uma das mães representantes continuou: “Meu filho se desenvolve muito na escola, faço diálogo com o grupo de pais. Quando os pais vêm para a reunião, eles falam tanto e não escutam o que a escola tem a dizer. Tento motivar os pais a se engajarem, por isso, venho para as reuniões para aprender com a escola e a ouvir”.

A horizontalidade do diálogo pareceu caracterizar o CoC pois, se de um lado o coletivo de responsáveis sentiu-se livre ao falar - inclusive de descontentamentos - , por outro, os docentes abriram uma janela de oportunidades para indagar sobre o acesso cultural das famílias a fim de construírem propostas pedagógicas que possibilitem alguma mobilidade social, mesmo num país, cujas “[...] críticas sobre as recorrentes desigualdades e dificuldades de mobilidade social [...]” (Gonçalves *et al.*, 2024, p. 8) vêm sendo assumida a partir da “[...] aceitação tácita das premissas meritocráticas [...]” (Gonçalves; *et al.*, 2024, p. 8),” cujo mecanismo concentra e transmite a relação dinástica dos

privilégios de geração para geração, na afirmação de uma nova aristocracia (Markovits, 2021 *apud* Gonçalves *et al.*, 2024) destruindo, como afirmado por Sandel (2022 *apud* Gonçalves *et al.*, 2024), o senso de comunidade.

3.2 Estudo de caso 2

O segundo CoC refere-se a turmas do ensino fundamental I, da educação básica, numa escola da rede municipal do RJ, localizada no bairro de Copacabana, Zona Sul da cidade, compostas por alunos de 7 a 11 anos de idade, entre setembro e novembro de 2023. Enfatizo que, na região, há uma segregação social, paradoxalmente mesclada no espaço urbano, mas cuja geografia caracteriza os grupos que nele circulam, sendo os problemas de ordem social potencializados na divisão da região. Na região plana do bairro, as habitações são valorizadas, pertencendo às famílias com maior poder aquisitivo, enquanto nos Morros da região, as habitações são irregulares, com falta de saneamento básico e risco de deslizamentos decorrentes do desmatamento ambiental.

Em relação às características de atendimento dos estudantes, os mesmos residem em regiões e Morros próximos à escola, sendo Morro da Babilônia, Ladeira do Tabajaras e do Complexo Pavão Pavãozinho e do Cantagalo, ambos em Copacabana; do Morro Dona Marta, em Botafogo; do Morro Azul, em Laranjeiras; da Rocinha e de Rio Comprido.

Nesse CoC, estavam presentes o coletivo de gestão, com a participação da diretora, vice-diretora e coordenadora pedagógica; dos docentes e de estagiários. Percebe-se que, nesta escola, o CoC caracteriza-se como o único espaço de participação e de tomada de decisões coletivas, já que o Grêmio Estudantil e o Conselho Escolar não são ativos. Consequentemente, está como o único espaço potencial de diálogo, de participação, que pode gerar ações coletivas dos docentes na articulação de demandas que atravessam a trajetória educacional dos estudantes. Vieira (2022) constata em sua pesquisa uma demanda dos estudantes, quanto às políticas educacionais que lhes são endereçadas: eles “deixam claro que [se] lhes forem oferecidas oportunidades de participação [os alunos] poderiam opinar e contribuir nos diversos assuntos escolares” (Vieira, 2022, p. 100).

O debate abarcou os obstáculos ao aprendizado dos conhecimentos escolares pelos alunos, sendo levantadas hipóteses sobre o que poderia ser realizado a respeito. Também foram elaboradas estratégias viáveis para a solução dos problemas. Dentre os impasses elencamos dois exemplos: 1) a baixa frequência ou a falta de pontualidade dos estudantes e; 2) as questões de ordem sanitária.

Para a primeira questão trazida ao CoC, a hipótese levantada seria a de que a distância dos domicílios poderia estar contribuindo para a ausência e para o atraso do estudante. Assim como foi aventado que os locais de residência, em áreas de risco da cidade do RJ, poderiam contribuir para justificar ambos os problemas relativos ao primeiro problema apresentado. Ademais, no que diz respeito à baixa frequência dos estudantes, o coletivo dos docentes apresentou outra hipótese acerca de que algumas famílias forjam motivos para as crianças não irem à escola. Sobressaiu uma preocupação arrolada por um dos docentes sobre um estudante que desde o começo do ano letivo até setembro de 2023 acumulou 42 faltas não justificadas.

Na tentativa de solucionar tal questão, o consenso retirado pelo coletivo do CoC foi de que os estudantes poderiam entrar na escola mesmo fora do horário escolar, pois os docentes acreditavam que haveria ganhos na aprendizagem ao assistirem as aulas, independente do horário em que conseguissem chegar à instituição. Ainda assim, o coletivo discutiu sobre a necessidade de aproximar as famílias da escola, abrindo um espaço de interlocução com este coletivo, a fim de acentuar a importância da escola na construção da trajetória de vida dos estudantes, ouvindo-os sobre a hipótese levantada pelo CoC, que levavam ao atraso ou às faltas, verificando se as estratégias pensadas poderiam ser confirmadas ou refutadas.

Nesse consenso retirado pelo coletivo do CoC em flexibilizar o horário de entrada da escola e a necessidade das 75% de presença abre brechas para refletir se esse seria mesmo o melhor acordo ou o coletivo optou apenas pelo “mal menor” para solucionar tal questão, respeitando a CF (Brasil) de que o estudo constitui-se como prioridade às adversidades. Além de buscar uma aproximação com as famílias para verificar as hipóteses sobre os atrasos e as faltas, poderiam ter criado outras estratégias em uma dimensão intersetorial. Levando em consideração de que a escola não está isolada, portanto o movimento de buscar diálogo com outros setores da sociedade permitiria outras estratégias possíveis, em diálogo com o Conselho Tutelar e a Assistência Social de modo a realizar uma busca ativa dos estudantes junto às famílias ou, também, dialogar com a Secretaria Municipal de Transportes sobre o funcionamento das linhas de ônibus em que os estudantes utilizam para chegar até o Leme.

É válido ressaltar que estratégias de ação configuram-se como um consenso (Mouffe, 2005) ativo e, por essa razão, são alteradas na articulação com os coletivos, cujo contexto está relacionado e por atuarem como consenso ativos podem ser modificadas em contato com os coletivos que compõem estruturam a escola internamente e externamente além dos mencionados anteriormente que colaboram à assistência dos estudante. Como afirma Lotta (2019), as regras do campo formal, do oficial e da

norma estabelecidas por uma política - como é do horário de entrada na escola, a porcentagem de frequência -, não configuram-se como elementos suficientes para determinar o que vai acontecer no campo da prática, ou da ação política. Como afirma a autora: “a partir do contato com pessoas reais que trazem situações complexas e com informações infinitas, os [burocratas de nível de rua] precisam transformar demandas individualizadas em categorias previamente existentes nas políticas” (Lotta, 2019, p. 20), determinando “graus de prioridade das diferentes situações ou categorias (que podem ou não ser formais)” (Lotta, 2019, p. 25 *apud* Lipsky, 2010, n.p.) .

A LDB (Brasil, 1996) estabelece em seu artigo 2º o dever do estado à educação, então, quando os docentes assumem como demanda a ser articulada com os responsáveis o problema da baixa frequência e da falta de pontualidade dos estudantes, estes atribuem grau de importância ao que está posto num ordenamento de Estado, buscando sincronizar ações diversas de garantia de direitos.

Sobre a segunda questão levantada, a de ordem sanitária de casos de pediculose e de dor abdominal, o coletivo de docentes considerou que, a de dor abdominal poderia estar sendo provocada pela água da comunidade onde os estudantes residiam. Como descrito no início da seção, esta é uma problemática característica da região dos estudantes que habitam os morros.

Em relação aos casos de pediculose, o coletivo de docentes discutiu sobre uma possível falta de higiene das crianças. Como resultado, foram pensadas duas estratégias para tais questões: 1) conversa entre os docentes e os responsáveis para a verificação da causa; e 2) promover, em sala, discussões com as crianças sobre a conscientização do cuidado com a higiene dos cabelos, incluindo também o debate sobre as possíveis origens das infecções - já que a dor abdominal aparecia como queixa geral - e maneiras pelas quais podem ser tratadas.

A discussão sobre a dor abdominal e a água possivelmente contaminada na comunidade dialoga com o debate das desigualdades educacionais. Zago (2010) aponta que “é importante reafirmar o peso das condições socioeconômicas sobre a definição do futuro escolar e social; porém, esta relação não se dá de forma mecânica ou determinista”. (p. 35). Dessa forma, urge novamente um diálogo intersetorial entre família-escola com órgãos sanitários para compreender a questão da água como um debate social, e não apenas como responsabilidade da escola em solucionar tal problema que atinge a comunidade local e as trajetórias escolares dos estudantes.

Outra observação discutida no CoC que vale ser assinalada está relacionada ao fluxo de pessoas nos espaços da escola. Foi possível perceber que a equipe de gestão e os agentes educadores costumam controlar a entrada e saída dos familiares, os quais não circulam livremente na escola. Há

horários de atendimento pré estabelecidos pela equipe gestora, em que os responsáveis podem frequentar a escola para o atendimento. Dessa forma, os responsáveis que comparecem à escola fora deste horário têm dificuldades de resolver, ou não solucionar, alguma demanda.

Na contramão desse movimento, o coletivo dos docentes mobilizou-se para debater, no espaço do CoC, a necessidade de aproximação da escola com o coletivo de responsáveis como estratégia na solução de demandas dos estudantes. De acordo com Lotta (2019), o processo de implementação de políticas públicas envolve diversos atores, sendo este altamente interativo, por articular o contexto cuja política será implementada. Assim, o coletivo dos docentes como burocratas de nível de rua, buscou estruturar no CoC possíveis espaços de interação com os responsáveis, abrindo outras possibilidades de diálogo com a comunidade numa tendência à flexibilizar a entrada desse coletivo na instituição.

Como o uso da discricionariedade está relacionado com os julgamentos que os burocratas realizam na adaptação de regras e nas ações que dão sentido ao seu trabalho, o coletivo de docentes, como burocratas de nível de rua, levantam ações hipotéticas à solução de demandas dos alunos no CoC, motivadas pela aproximação entre a escola e a comunidade. Tais ações, por divergirem das regras informais estabelecidas pela equipe de gestão, conduzem à disputa que, numa política agonística -como argumenta Mouffe (2005) -, entende que faz parte da democracia a divergência de ideias, pois dessas querelas são estabelecidos outros consensos provisórios, que poderão ser (re)considerados dependendo do efeito da política - da decisão à ação - colocada em prática.

Sobre a atuação dos docentes na entrega da política, ou na sua (reformulação), importa-nos colocar em relevo que a interação com usuários, nessa espécie de mescla social, cuja vivência local pode ser compartilhada tende a transformar com mais frequências as políticas a fim de adaptá-las ao contexto. Ao conhecerem os espaços de implementação da política e seus destinatário, decisões alocativas são tomadas, tendendo atribuir maior potencialidade às políticas (LOTTA, 2010).

Isso posto, é possível considerar que o que articula o coletivo do CoC com a comunidade de responsáveis e alunos traduz-se em uma experiência exitosa, cujo objetivo está pautado nos ganhos da aprendizagem, na aposta de que ambos os coletivos articulados podem solucionar os impasses levantados pelo CoC sobre a aprendizagem dos alunos. Neste estudo de caso do CoC, evidencia-se o que Lotta (2019) afirma sobre a diversidade de situações imprevisíveis em que vivenciam cotidianamente o trabalho dos burocratas de nível de rua no reforço à importância do contato dos burocratas do nível de rua com os usuários das políticas, no sentido de que as decisões por eles

tomadas tem elevado grau de importância tanto às “políticas públicas, [quanto] à vida dessas pessoas” (Lotta, 2019, p. 23-24).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivos: 1) analisar a ação dos professores como burocratas de nível de rua na abertura de canais de participação no CoC; e 2) compreender como são encaminhadas demandas que se constituem como impasses à aprendizagem dos estudantes, na relação que articula a participação social do coletivo de responsáveis. Assim, a investigação buscou analisar de forma geral, a possibilidade de um coletivo institucionalizado ampliar a escala de democracia na organização escolar, através da participação do coletivo de responsáveis neste espaço.

Analizando as questões levantadas no CoC, no estudo de caso 1 e no estudo de caso 2, percebe-se que a discricionariedade do burocrata de nível de rua é potencializada quando decisões são tomadas no diálogo com contextos mais amplos de construção das políticas, pois pode estabelecer “mudança das relações entre Estado e sociedade” (Lotta, 2010, p. 111). O efeito dessa ação pode ser significado por “políticas públicas mais ou menos permeadas por características locais” (Lotta, 2010, p. 111), já que são adaptadas de acordo com seus contextos.

A presença de outros espaços de participação, institucionalizados ou não, faz-se necessária à democracia. Assim como o novo artigo 14º da LDB (Brasil, 1996) que diz respeito a criação do Fórum de Conselhos Escolares, e sendo o CoC como um dos conselhos, possibilita sua incorporação como espaço decisório tentar solucionar as demandas estudantis de modo ampliado, outros tensionamentos podem ser regulamentados *a posteriori*. Logo, a ampliação ao Fórum poderia gerar outros diálogos com comunidades e escolas vizinhas, a fim de compreender questões e demandas cotidianas entre as instituições que participam de espaços sociais e/ou geográficos próximos, para discutir outros consensos ativos em relação a gestão de uma política escolar.

Sobre a ação dos burocratas de nível de rua de rua, percebemos que, quando realizam suas práticas na entrega dos serviços aos cidadãos, estes já têm, como afirma Lotta (2010, p. 110) um “arcabouço institucional das políticas, com as transformações realizadas pela cadeia de atores, que se soma ainda à discricionariedade e que adotam no momento da implementação”. Ou seja, um conhecimento prévio do seu campo de atuação em diálogo com o seu coletivo, ou mesmo a possibilidade de relação com a mescla social vivenciada pelo burocrata com o contexto, cujas políticas são implementadas. Tais elementos articulados colaboram ao arranjo do uso de sua discricionariedade.

Além disso, a categorização dos docentes como burocratas de nível de rua foi essencial neste estudo para provocar uma movimentação de reconectar o servidor público com o papel dele num

Estado Democrático de Direito. Sendo assim, destacamos aqui a sua função em materializar e operacionalizar direitos garantidos pela Constituição.

A ação coletiva do CoC pode traduzir-se como uma experiência exitosa de gestão do ensino e de ampliação da democracia escolar, em decorrência das tomadas de decisão dos burocratas de nível de rua, os docentes. Estes reconheceram a necessidade de articularem-se ao coletivo de responsáveis e ao de alunos, na expectativa de solucionar os impasses à aprendizagem, relacionando-os ao contexto vivido pelos estudantes, cujo efeito evidencia-se na instituição. Respondendo à indagação levantada no estudo sobre de que modo os burocratas de nível de rua e os destinatários da política pedagógica, no coletivo do CoC, poderiam redesenhá-la, a fim de estabelecer outro significado à aprendizagem, percebe-se que a participação do coletivo de pais que relata os “pedacinhos da escola” trazidos pelos estudantes e mesmo as demandas levantada por esses configuram a potência da participação na reestruturação de políticas educativas tomada sob consenso provisórios.

É possível aferir que, nos CoC's, o consenso ativo definiu as prioridades da gestão do ensino com o coletivo de responsáveis à uma aprendizagem mais qualificada a partir da discricionariedade da ação docente articulada aos responsáveis. Importante ressaltar que, nos contextos locais, como nas escolas, o nexos políticas-cidadãos tende a potencializar os processos participativos no sentido da ampliação da sua democratização escolar. Nesse sentido, ainda que os docentes, como burocratas de nível de rua, articulados ao coletivo de responsáveis não sejam os responsáveis únicos pelo êxito escolar, esta ação dos que estão na linha de frente, tende a potencializar as trajetórias estudantis para configurarem-se trajetórias acadêmicas de caráter menos compulsório e mais independente, na perspectiva de construção da democracia na escola.

Por fim, percebe-se que há lacunas na pesquisa e possíveis debates sobre o CoC ser um espaço de autopreservação e empoderamento⁴ docente na cultura escolar em que há limitações acerca das ações discutidas e realizadas nesse coletivo. Verificou-se que a hipótese levantada na introdução dessa monografia pôde ser afirmada, entretanto, diante dos limites da pesquisa, esta não pode ser generalizada.

⁴ Esse empoderamento docente no CoC pode, tanto ampliar a escala de democracia na escola quando há um diálogo com outros coletivos na tomada de decisões, quanto pode ser encolhido quando os docentes assumem posições hipotéticas, com valor da verdade, sem consulta aos destinatários da política. Os consensos ativos, no segundo caso, se fixam como verdades absolutas sobre os estudantes, esvaziando a teoria de Mouffe (2015), no sentido da defesa de que são as articulações entre os coletivos que promoverão demandas temporárias, por isso ativas, sobre o que será estabelecido como hegemônico, no caso das hipóteses levantadas no CoC.

Para futuras pesquisas, surge outro questionamento: como esse espaço coletivo tenderá a garantir a política pedagógica, considerando também a criação de um fórum, em um contexto de gestão democrática e participativa?

REFERÊNCIAS

- AMARAL, D.P; CASTRO, M, M. Diretores de escola e as credenciais meritocráticas: desafios na seleção do burocrata de médio escalão. Cadernos da Pedagogia, v. 18 n. 41 (2024).
- BITTENCOURT, B. ; AMARAL, D.P. ; GOULART, Janaina . escala da democracia na seleção de diretores no município de Duque de Caxias (RJ). EDUCAÇÃO (SANTA MARIA. ONLINE), p. 1-28, 2023.
- BOBBIO, Norberto. Democracia e Educação. Jornal de políticas educacionais. V. 18, agosto de 2024.
- Brasil. Censo da Educação Básica 2023: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2024
- Brasil. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 14 mai. 2025.
- Brasil. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 mai. 2025.
- Brasil. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e Bases da Educação Nacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1996.
- Brasil. **Lei nº 14.644/23**, de 2 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm. Acesso em: 14 mai.2025.
- CASTRO, Marcela. O silenciamento da participação da juventude na seleção de diretores o PEE/RJ. Revista Contemporânea de Educação, v. 14, n. 31, 2019.
- DALBEN, Â. I. L. F. Conselho de classe. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. Dicionário: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CD-ROM.
- DE CASTRO, Marcela Moraes. Democratização da escola pública: uma crítica à síntese Brasileira. **Interfaces da Educação**, v. 13, n. 39, 2023.
- DE CASTRO, M. M., & AMARAL, D. P. do. SELEÇÃO DE DIRETORES DE ESCOLA COMO DEMANDA DO MOVIMENTO ESTUDANTIL: A AGENDA DISSONANTE DA POLÍTICA NO RIO DE JANEIRO. Jornal De Políticas Educacionais, v. 13, n.2, 2019.
- DUBET, François. **O que é uma escola justa?** Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez, 2004.
- GODOY, A. S. **Estudo de caso qualitativo**. In: GODOI, C, K; DE MELLO, R, D; SILVA, A, (ORGS). Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos. Editora Saraiva, 2006.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos**. Edições Loyola, 1985.

LIMA, L. C. Diretor, direção equipa de direção e outras ambiguidades. In: LIMA, L. C; SÁ, V.; TORRES, L.T. (Ed./Orgs.). **Diretores escolares em ação**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2020, p. 07-18.

LIMA, L. C. Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. **Educação & Sociedade**, v. 42, 2021.

LIMA, Maria de Fátima Magalhães de. **Seleção de diretores e o sentido da gestão escolar: percepções de diretores sobre o plano de gestão**. Educar em Revista, v. 37, 2021.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela. Spanghero; FERNANDEZ; Michelle. Entendendo a linha de frente em contexto de crise: debates teóricos. In: LOTTA, Gabriela; Spanghero; FERNANDEZ; Michelle; MAGRI, Giordano; PIMENTA, Denise Nacif. A linha de frente em tempos de crise a atuação dos burocratas de nível de rua na pandemia da covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2024, p.13-21.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais, n. 83, p. 21-42, 2017.

MACHADO, M.H., org. **Sociologia das profissões: uma contribuição ao debate teórico**. In: Profissões de saúde: uma abordagem sociológica [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995, pp. 13-33.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. Revista de Sociologia e Política, p. 11-23, 2005.

PAPI, S. O.G. Conselho de classe: que colegiado é esse?. Estudos em Avaliação Educacional, v. 26, n. 62, p. 480-518, 2015.

RIO DE JANEIRO. **Deliberação E/CME nº 36**, de 21 de janeiro de 2020. Altera a deliberação e/CME nº 19, de 17 de março de 2009, que fixa normas para a realização dos conselhos de classe no âmbito da secretaria municipal de educação da cidade do rio de janeiro, que passa a vigorar com nova redação. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10912399/4269346/Deliberacao36.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2025.

SANTOS, C. O. M. **Conselho de classe: instância de avaliação coletiva numa perspectiva participativa**. 2012. 109 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação)-Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente.

SOUTO, A. L. S. Juventude e participação. In: NOVAES, R.; VENTURI, G.; RIBEIRO, E.; PINHEIRO, D. (Ed./Orgs.). **Agenda Juventude Brasil: leituras sobre uma década de mudanças**. Rio de Janeiro: UniRio, 2016.

VIEIRA, D. N. S. **Gestão Democrática Escolar: o Conselho de Classe participativo como prática formativa dos estudantes do Ensino Médio**. 2022. 144 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense, Camboriú.