

ELITES POLÍTICAS E A FORMAÇÃO DA AGENDA EM SÃO PAULO: três décadas de uma não decisão sobre a criação do sistema estadual de ensino.

Sebastião Celestino¹

RESUMO

Partindo do texto da Constituição de São Paulo, este artigo propõe uma explicação para a mora de três décadas para criação do sistema estadual de ensino previsto constitucionalmente. Empregando o método de estudo de caso em uma abordagem quantitativa e qualitativa, a hipótese aventada é que a classe política advém das camadas médias da sociedade, que pagam por serviços privados, o que a leva ao desinteresse pela educação das massas, enfraquecendo a concorrência por diplomas raros. Seus traços característicos são revelados pela teoria das elites, dentro da qual se insere a teoria da não decisão como expressão do poder. Argumenta-se que essa classe evita que a sistematização da educação ingresse no debate público e na formação da agenda, deixando de decidir quando está obrigada a fazê-lo. Propõem-se novas pesquisas sobre as consequências dessa ausência normativa para as políticas públicas em educação, quanto à gestão, controle, custo e continuidade.

Palavras-chaves: Educação; Sistema de Ensino; Elite Política.

RESUMEN

A partir de la Constitución de São Paulo, se propone una explicación al retraso de tres décadas en la creación del sistema educativo previsto constitucionalmente. Utilizando el método de estudio de caso en un enfoque cuantitativo y cualitativo, se plantea la hipótesis de que la clase política proviene de las clases medias, lo que conduce a un desinterés por la educación de las masas, debilitando concurso de diplomas raros. Sus rasgos característicos los revela la teoría de las élites, en la cual se inserta la teoría de la no decisión como expresión del poder. Se argumenta que esta clase impide que la sistematización de la educación entre en el debate público y en la formación de la agenda, no decidiendo cuándo está obligado a hacerlo.

¹ Pós-graduando em Administração e Sociedade pela Ufscar, e-mail: sebastiao.celestino@estudante.ufscar.br; sebastiao.celestino@adv.oabsp.org.br

Se proponen nuevas investigaciones sobre las consecuencias de esta falta de regulación de las políticas públicas en educación, gestión, control, costo y continuidad.

Palabras clave: Educación; Sistema Educativo; Élite política.

1. INTRODUÇÃO

As sociedades estabelecem prioridades. Os agentes públicos transformam-nas em ações com vistas ao alcance dos objetivos fixados. Estes agentes, políticos ou burocratas, na gestão da coisa pública, concretizam os anseios da comunidade política a que servem.

No entanto, nas sociedades complexas como são as democracias ocidentais de que o Brasil é exemplo, o poder de influir dos segmentos sociais é diverso. Alguns conseguem incluir suas demandas na agenda pública e outros não, sedimentando o caminho da desigualdade que se verifica em alguns países. Isso porque a política pública fica enviesada, pois atende antes a interesses de grupos que da sociedade como um todo.

O povo paulista também estabeleceu suas prioridades e àquelas que exigiam maior proteção buscou pôr a salvo, elevando-as à estatura constitucional. Como justificativa desta pesquisa, com efeito, este artigo se ancora no texto da Constituição do estado que determina, em seu artigo 238, a criação de uma lei específica organizando o sistema estadual de ensino. A despeito da norma cogente, a elite política estadual, no Legislativo e Executivo, não publicou a lei determinada passadas três décadas do comando constitucional. Por que a dita lei não foi aprovada pela Assembleia Legislativa do estado de São Paulo? Aqui se está diante do problema de pesquisa do presente artigo.

Defende-se, neste artigo, que as elites dirigentes influem na formação da agenda de modo a deixar fora do debate público a criação de um sistema de ensino. Isso se dá porque a classe política compõe-se de membros oriundos das classes média e alta, as quais podem custear serviços privados de educação básica que permitem vencer a disputa por diplomas raros nas melhores universidades do estado. Há com isso um duplo benefício, pois, além de prepararem os filhos para os vestibulares no setor privado sem direção do poder público, enfraquecem a concorrência, já que a imensa maioria dos jovens depende de uma rede pública disfuncional e ineficiente para concluir a educação básica e se preparar para os mesmos vestibulares.

Capella (2020), escrevendo sobre os estudos de agenda no campo das políticas públicas, cita que, dentre uma variedade de formas, a mensuração de políticas para uma ou

mais questões pode se dar por ações como a proposição de leis sobre um tema, por dotações orçamentárias e pelo tempo gasto para debater uma questão no parlamento. O estudo de proposições de leis na Assembleia Legislativa será, pois, o caminho metodológico adotado. Por isso mesmo, a abordagem será quantitativa e qualitativa, por meio de um estudo de caso, por dedicar-se especificamente ao estado de São Paulo.

O objetivo principal dessa pesquisa é apresentar uma explicação para a inércia legislativa que levou à inexistência de uma lei do sistema de ensino do estado. Para esse fim, fixa-se o recorte histórico entre 05/10/1989 a 05/10/2022, exatos 33 anos. Visando à caracterização da elite política paulista responsável por essa produção legislativa, serão considerados os dados de gênero, grau de instrução, ocupação e, apenas para a eleição de 2018, também a raça, a partir de quatro momentos: a Assembleia Constituinte de 05 de outubro de 1989 (11ª Legislatura, de 1987-1991); eleitos em 1998 (14ª Legislatura, de 1999-2003); eleitos em 2010 (17ª Legislatura, de 2011-2015); eleitos em 2018 (19ª Legislatura, de 2019-2023), finais das décadas iniciadas em 1980, 1990, 2000 e 2010, portanto. Vê-se que a atual legislatura não está contemplada neste trabalho.

O referencial teórico adotado será o elitismo, dentro do qual se destaca a teoria da não-decisão defendida por Bachrach e Baratz (2022). Segundo a teoria das elites, ou elitismo, há uma lei histórica que divide os homens em governantes e governados, em que o poder é exercido por uma elite, que o cede apenas quando substituída por outra, numa eterna circulação de elites. Portanto, a elite aspira ao poder e, uma vez conquistado, preserva-o, valendo-se dos recursos à sua disposição. Nesse desiderato, a educação se apresenta como instrumental à elite governante, tanto na preparação de indivíduos capazes para o exercício dos cargos de mando, como para uma justificação moral para essa ocupação. Essa elite educada, titular de diplomas raros e com ocupações de prestígio social, encontra nessas credenciais sua legitimação. Como observa Sandel (2022, p. 138), “o credencialismo é o último preconceito aceitável”.

Este artigo se organiza com a presente introdução, seguida da exposição do referencial teórico adotado. Após, os resultados do levantamento da produção legislativa sobre o tema são expostos, bem como o perfil da classe política no período investigado. Os resultados e a discussão dos mesmos à luz do referencial adotado consistirão no próximo tópico. Finalmente, nas considerações finais há uma retomada de todo o trabalho e algumas conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A literatura sobre o elitismo consagrou três autores como sendo os pais fundadores da teoria das elites, quais sejam, Vilfredo Pareto (1848-1923), Gaetano Mosca (1858-1941) e Roberto Michels (1876-1936), por isso considerados os autores clássicos dessa teoria. Para Grynszpan (1996, p. 36), “a teoria das elites dispõe de uma longa e consagrada genealogia de formuladores, referências obrigatórias, que tem em Mosca, Pareto e Michels seu ponto de partida indisputado”. Escrevendo no final do século XIX e início do XX, eles testemunharam um momento de ampliação democrática, com a participação cada vez mais ativa das camadas populares. As massas demandavam mais participação, igualdade de direitos, e afastar as classes abastadas do mando político, influenciadas por doutrinas da época (Perissinotto, 2018, p. 18). A essa ebulição reagem as elites dirigentes, como minoria, mas organizadas, contra uma maioria desorganizada.

Dentre esses autores, o primeiro a escrever sobre o elitismo na tradição do que veio a denominar-se teoria das elites foi o italiano Gaetano Mosca. Segundo Albertoni (1990, p. 64),

a elaboração teórica do jovem Mosca já está esboçada em 1884, na qual os conceitos orgânicos aparecem correlacionados com os conceitos de ‘doutrina da classe política’. Trata-se da *classe política*, entendida como minoria organizada de governantes que sempre existe e sempre se impõe à maioria desorganizada dos governados, e da *fórmula política*, entendida como princípio abstrato empregado tanto como instrumento de legitimação do poder quanto como laço comum de sentimentos e de valores entre os governantes e governados.

Para Mosca, em todas as sociedades, sejam elas medianamente desenvolvidas, sejam elas cultas e fortes, sempre houve duas classes de pessoas: uma classe governante e uma governada. Com efeito, “os governantes são chamados por Mosca de *classe política* ou *classe dirigente*; os governados são as *massas*” (Perissinotto, 2018, p. 29). O primeiro grupo é sempre minoritário e organizado, de forma a monopolizar as funções que garantam a preservação de seu poder. O segundo, uma maioria desorganizada e dirigida pela primeira e no seu interesse. Essa diferenciação é mantida por três fatores de distinção: riqueza, nascimento e o mérito. Escreve, a propósito, Holanda (2011, p. 15) que a riqueza deixou de ser uma prevalência de direito para ser, modernamente, uma prevalência de fato. Embora os movimentos de democratização do liberalismo tenham abandonado a riqueza como critério formal e explícito na vida política, não ameaçaram sua permanência como critério real. O nascimento situa os homens em um universo de conhecimentos, valores e posturas que os aproximam ou não dos modos de vida da minoria dominante. Já o mérito, terceiro traço de distinção, apenas em sociedades avançadas poderia superar os efeitos sociais das marcas de origem. A combinação

dos traços distintivos destacados por Mosca — riqueza, nascimento e mérito — possibilita a preservação da classe dirigente no tempo.

Mosca, a respeito da escolha dos ocupantes de postos de governo, desenvolve o conceito de *fórmula política*. Segundo Perissinotto (2018, p. 37), “a fórmula política não pode ser vista como uma elaboração arbitrária de quem quer que seja, mas sim como um conjunto de ideias e costumes correspondente a um determinado tipo de sociedade [...]”. E continua ele (*ibidem*, p. 38) dizendo que “qualquer fórmula política é sempre um princípio de justificação do poder e, por isso, não pode ser tomada como ‘verdade científica’”. A partir desse conceito, “a própria ideia de ‘soberania popular’ é uma fórmula política, ou seja, trata-se de um princípio de justificativa do poder característico das sociedades que se dizem democráticas” (*idem*). Aqui se vê a descrença nas democracias representativas partilhada pelos primeiros autores elitistas. Mosca, primeiro deles, e que tinha uma “acentuada hostilidade ao movimento operário e ao socialismo” (Bottomore, 2011, p. 52), via que uma classe política composta por uma elite intelectual era preferível a uma democrática.

Vilfredo Pareto, outro autor clássico, nascido em Paris em 1848, mas filho de abastada família italiana, publicou em 1916 seu Tratado de sociologia geral, sua obra de maior projeção, no qual dedicou algumas páginas à elite ou classe eleita. Escreve Pareto (como citado em Bottomore, 1965, p. 9):

Assim, ficamos com dois estratos em uma população: I) um estrato inferior, a *não-elite*, com cuja possível influência sobre o governo não estamos preocupados no momento; e II) um estrato superior, a *elite*, dividida em dois: a) uma *elite* governante; b) uma *elite* não-governante.

Segundo Pareto, na maioria dos casos históricos não é o povo que assume o poder. O que há é uma elite substituindo outra, numa contínua circulação de elites (Inkeles, 1967, p. 89), fazendo da história um cemitério de aristocracias. As elites dirigentes tornam-se impermeáveis às camadas populares. Pareto, crítico do igualitarismo socialista, “embora do marxismo o autor aproveite a perspectiva da luta de classes, opõe a ele a tese de que todo sistema político, mesmo o comunista, produz uma pequena classe exploradora em oposição a um grupo extenso de homens explorados” (Hollanda, 2011, p. 23). Mesmo nos governos democráticos não há a participação de todos no governo, como faz crer o discurso da soberania popular, mas a “submissão política da imensa maioria das pessoas a uma minoria governante” (Perissinotto, 2018, p. 65). No entanto, o discurso da soberania é útil, na medida em que leva os homens a acreditarem que são iguais e participam do governo em condições iguais.

Por fim, Robert Michels, nascido em 1876, em Colônia, Alemanha — cidadão italiano a partir de 1920—, de família da alta burguesia comerciante, militou na ala esquerda do Partido

Social-democrata alemão, abandonando-o em 1907. Seu livro mais importante, *Sociologia dos partidos políticos*, foi publicado em 1911. Nele, Michels analisa a organização dos partidos socialistas da sua época, fazendo uma crítica ao que via como oligarquização dos partidos. Sua descrença na democracia resulta de sua impossibilidade, pois não há como reunir a cada momento a população para deliberar. Segundo Hollanda (2011, p. 33), “para ele, a organização é o único modo de criar vontade coletiva; é a mediação necessária entre o interesse e a ação”. Essa organização levaria à subordinação de um grupo grande a um pequeno, essa é a lei de ferro das oligarquias.

A democracia produz o dilema da oligarquia. A oligarquia é necessária e fatal. Em toda parte onde vivem as massas organizadas impõe-se a necessidade de intervir através de delegações. Quem diz organização, diz diferenciação, diz um grupo de chefes que falam e agem em nome de todos (como citado em Albertoni, 1990, p. 31).

Também porque, segundo Michels, as massas não têm capacidade de avaliar as tarefas efetuadas pelos representantes. As massas carecem de chefes, pois não estão preparadas para o papel de comando nem querem exercê-lo.

O pecado original da Teoria das Elites é sua aversão a valores democráticos, daquele e de outros tempos. Para os três pensadores, a democracia liberal é um regime utópico, abstrato, sem sustentação na realidade. Assim, “a retórica democrática, destituída de vínculos com a realidade social, serviria apenas à legitimação do poder de minorias que mobilizavam um discurso universalista com vistas a garantir seu próprio benefício” (Hollanda, 2011, pp. 9-10).

A compatibilização dessa Teoria com a ideologia democrática vai ser construída por aqueles que, no século XX, expandiram os estudos sobre elites. Nesse grupo, o economista austro-americano Joseph Alois Schumpeter constitui o “ponto de chegada da compatibilidade da teoria democrática com o *elitismo*, já agora derivado sob forma eclética da escola dos clássicos” (Albertoni, 1990, p. 159). Nesse elitismo democrático, “a *elite* entra na teoria democrática como um de seus componentes necessários” (*idem*). Ao escrever o capítulo de sugestivo título *A outra teoria da democracia*, Schumpeter (2017, p. 366) apresenta a seguinte “definição: o método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo”, acrescentando que “em uma democracia, como já disse, a principal função do eleitorado é produzir governo” (*ibidem*, p. 371). Para Bobbio (1986, p. 27), o autor “acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular”. De maneira mais direta,

os eleitores não decidem problemas. Mas tampouco elegem os parlamentares com plena liberdade em meio à população elegível. Em todos os casos normais, a iniciativa é tomada pelo candidato que concorre a um mandato parlamentar e à liderança local que esse mandato pode implicar. Os eleitores se limitam a aceitar essa candidatura preferivelmente a outras ou a rejeitá-las (Schumpeter, 2017, p. 383).

Vê-se que o autor não nega a democracia, mas descreve sua verdadeira face. Trata-se, a democracia, de uma fórmula política, na terminologia de Mosca. Sua compatibilidade com o elitismo faz com que considere que o fim primeiro e primordial de cada partido político é prevalecer sobre os outros para tomar ou conservar o poder. Para ele,

Um partido é um grupo cujos membros se propõem a agir de modo concertado em uma luta competitiva pelo poder político. Se não fosse assim, seria impossível a partidos diferentes adotarem exatamente ou quase exatamente o mesmo programa (Schumpeter, 2017, p. 378).

Vê-se, nessa passagem, a afinidade com o elitismo, pois o partido político é o modo como certa minoria se organiza. A alternância de partidos no poder constitui, assim, a circulação de elites, ou de minorias organizadas. Noutra direção, também se verifica a conciliação da Teoria das Elites com a democracia. Como observa Perissinotto (2018, p. 136), porém, “os pluralistas defendem que o fato básico da liderança é compatível com a democracia quando existe uma pluralidade de elites”. Nessa ordem de ideias, “assim como na economia a competição evita o monopólio, na política, a competição evitaria o despotismo” (*idem*).

Foi já dentro desse reposicionamento da teoria que Charles Wright Mills publicou em 1956 seu A Elite do Poder. Segundo ele, “os Estados Unidos são dominados por um restrito grupo de poder, que constitui precisamente a ‘Elite no poder’ e é composto por aqueles que ocupam as posições-chaves nos três setores: da economia, do exército e da política” (Bobbio, 1998, p. 388). Embora escrevendo sobre os Estados Unidos da América, suas conclusões refletem a tese dos elitistas, como se verifica na exposição de Bobbio (*idem*):

Estes constituem uma Elite no poder porque, contrariamente ao que aparece ou se faz crer, estão ligados uns aos outros por razões sociais, familiares e econômicas, sustentam-se e se reforçam uns aos outros, tendem sempre mais a concentrar os seus instrumentos de poder em instituições centralizadas e interdependentes.

O capital cultural e social comum aos indivíduos faz com que ajam com os mesmos propósitos, pois partilham os mesmos valores. Ainda que sem prévio concerto, dadas as afinidades de origem e interesses, a ação dos indivíduos compõe uma ação de grupo. Sobre Mills, escreve Perissinotto (2018, p. 109): “Essa minoria — a elite política americana — domina porque seus membros controlam os postos de comando da estrutura social”. Para ocupar essas posições e desempenhar funções importantes, as credenciais desses ocupantes são fatores

determinantes. Significa dizer que “o sistema educacional cumpre papel importantíssimo, socializando seus membros nos mesmos valores e unificando a classe” (Perissinotto, 2018, p. 113). A educação promove, assim, a continuidade de geração a geração dos mesmos grupos no poder. Seus membros frequentam prestigiadas escolas e por meio delas ingressam em igualmente prestigiadas universidades. No meio do segundo mandato do governo Obama nos Estados Unidos (2013-2017), por exemplo, “dois terços dos nomeados para seu gabinete estudaram em uma universidade da Ivy League e treze de 21 estudaram em Harvard ou Yale. Todos, exceto três, tinham diploma de nível avançado” (Sandel, 2022, p. 133). Continua Perissinotto (2018, p. 114) sobre Mills: “Operando junto com o sistema educacional, estão os laços familiares e de amizades, que funcionam, ao mesmo tempo, como mecanismos de unificação e de influência pessoal”. Esses laços sociais e familiares fazem com que gerações de uma mesma família se sucedam na política, nos postos de prestígio, nas posições sociais.

Pelo visto, a atuação das elites visa à conquista e preservação do poder. Como escreve Bobbio no verbete Elites, Teoria das, de seu dicionário:

Por teoria das Elites ou elitista — de onde também o nome de elitismo — se entende a teoria segundo a qual, em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada (Bobbio, 1998, p. 385).

Discutir elites políticas implica, portanto, discutir poder, democracia e decisão. O poder tem carácter grupal, ou de classe, cujo exercício se dá em nome do grupo, como afirma Arendt (2016, pp. 60-61):

O *poder* corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas também para agir em concerto. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas enquanto o grupo se conserva unido. Quando dizemos que alguém está ‘no poder’, na realidade nos referimos ao fato de que ele foi empossado por um certo número de pessoas para agir em seu nome.

Sobre democracia discorreu-se nas linhas precedentes. Quanto à decisão, ela pode ser positiva ou negativa, ou seja, não decidir é uma decisão. Influência de um grupo de poder não se explica apenas pelas decisões que consegue tomar, mas também pelas decisões que consegue impedir que sejam tomadas (Bobbio, dic., p. 391).

Interessa a este trabalho, em especial, a ideia trazida por Bobbio acima, qual seja, a não decisão como expressão de poder. Tem-se aqui as duas faces do poder, expressão que serve de título a um artigo publicado em 1962, dos autores Peter Bachrach e Morton Sachs Baratz. Nesse artigo, os autores sustentam que “os pluralistas concentraram sua atenção não nas fontes do poder, mas em seu exercício. O poder para eles significa ‘participação na tomada de decisões’

e pode ser analisado somente após ‘exame cuidadoso de uma série de decisões concretas’” (Bachrach e Baratz, 2011, p. 150), citando Dahl. A essa ideia, opõem uma questão: “pode uma sólida concepção de poder basear-se no pressuposto de que o poder é totalmente incluído e completamente refletido em ‘decisões concretas’ ou em atividades relacionadas diretamente à tomada de decisões?” A resposta é negativa, concluem, pois

qualquer que seja o caso, o aspecto central a indicar é o mesmo: na medida em que um indivíduo ou um grupo – consciente ou inconscientemente – cria ou reforça barreiras para a aparição pública de conflitos em políticas públicas, esse indivíduo ou grupo tem poder. Ou, como o Professor Schattschneider tão admiravelmente disse: ‘Todas as formas de organização política têm um viés a favor da exploração de alguns tipos de conflito e da supressão de outros, pois organização é mobilização de viés’” (*Ibidem*, p. 151).

O poder, portanto, é exercido tanto quando se toma uma decisão de interesse como quando se evita que uma decisão seja tomada contra um interesse. Importante destacar o caráter relacional do poder, pois não se exerce poder no vácuo. O poder sobre pessoas implica a submissão de uma vontade à outra. Depende, pois, da importância que aquele que se submete dá ao bem da vida em disputa. Significa que certa pessoa, podendo agir de outra forma, decide submeter-se, considerando a relação de perdas e ganhos em se submeter ou não. Assim, os membros de um grupo podem seguir a orientação do grupo a fim de proteger interesses, ou mesmo se manter como membro, ainda que individualmente pense diferente sobre certo tema em discussão.

Com efeito, poder, influência, manipulação e autoridade concorrem para a condução da vida pública, seja na tomada de decisões seja para evitar que uma seja tomada. As classes dirigentes ou as elites mantêm suas posições de domínio a partir da mobilização dos recursos à sua disposição, sejam eles econômicos, poder, influência, autoridade, relações sociais, políticos. Para isso, ora agem tomando decisões de interesse, ora evitando que decisões contra seus interesses sejam tomadas. Vale ressaltar, uma não decisão é, pelo efeito, uma decisão.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O levantamento dos dados para a presente pesquisa se deu pela consulta aos sítios eletrônicos da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) e do Tribunal Superior Eleitoral-TSE, onde se localizam as informações oficiais sobre as proposições legislativas e as informações dos candidatos eleitos, respectivamente. Também foram consultadas outras fontes escritas, que são mencionadas no texto, à medida que aparecem.

O levantamento das proposições legislativas na Alesp no período pesquisado apresentou o resultado da Tabela 1 em seguida. Foram levantados os projetos de lei e os projetos de lei complementar disponíveis no sítio eletrônico, utilizando os seguintes filtros: *nihil*; sistema de ensino; “sistema de ensino”, ou seja, todos os projetos apresentados, aqueles em que aparecem as palavras sistema, de, ensino, qualquer ordem, isoladamente ou em conjunto, e aquelas em que aparece a expressão “sistema de ensino”.

Quanto ao perfil dos deputados e governadores, as informações foram coletadas de Gordinho (1991, pp. 97-119) e na base de dados do TSE. Nessas fontes constam informações sobre sexo, ocupação, grau de instrução e, para o ano de 2018, raça. Privilegiou-se os repositórios oficiais, sendo a utilização de fonte diversa empregada para completá-las. Os dados são apresentados em seguida.

4. ELITE POLÍTICA DE SÃO PAULO DE 5/10/1989 A 5/10/2022 E SUAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A Constituinte Paulista de 1989 era masculina, com 94% dos parlamentares. A participação feminina, por consequência, era de 6%. Houve um aumento nessa participação nas décadas seguintes, passando para 9% em 1998, 11% em 2010 e 19% em 2018. Em termos percentuais houve um aumento importante da participação desse segmento, passando de 6% em 1989 para 19% em 2018. No entanto, 81% foi a menor participação masculina em todo o período. Assim como no Executivo, que nunca teve uma mulher como chefe, há um predomínio masculino também na Alesp.

O parlamento é também bastante homogêneo quando se trata de grau de instrução. Enquanto a Constituinte possuía 88% dos membros com curso superior, esse número decresceu para 82% em 1998; 75% em 2010 e 70% em 2018. Ao mesmo tempo, aqueles com nível superior incompleto foram de zero, em 1989, para 8% em 1998; 10% em 2010 e 15% em 2018. Decresceu o primeiro grupo e aumentou o segundo, somando 85% a participação dos dois grupos em 2018. A tendência, portanto, não parece ser a diminuição do grau de instrução da classe política, o que comprovou a eleição 2022, quando 79% dos eleitos possuíam formação superior. Seja como for, pode-se afirmar que a Alesp é dominada por deputados com instrução superior, assim como os governadores.

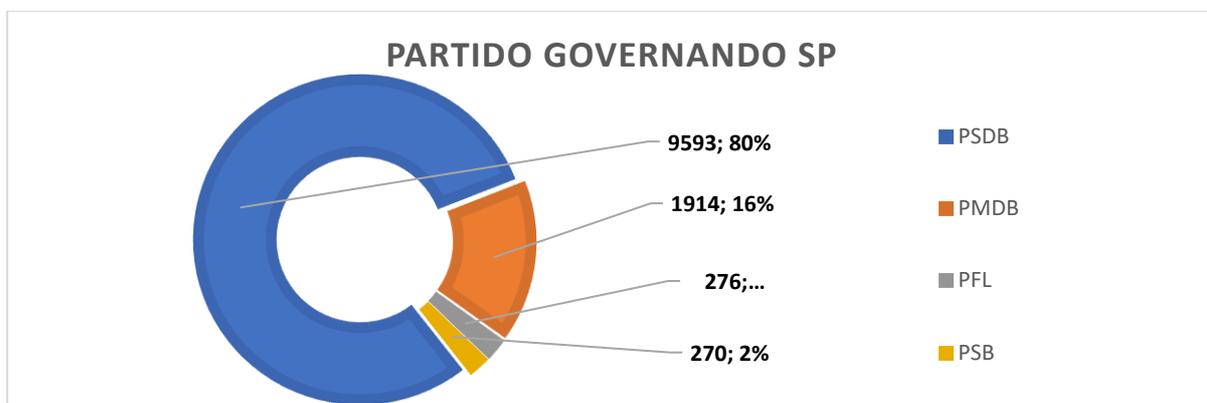
Quanto às ocupações há uma presença mais diversificada, porém com destaque para algumas em específico. Na Constituinte, por exemplo, o número de advogados é majoritário, com 42 dos 84 constituintes declarando essa ocupação, exatos 50%, o que é bastante expressivo

do domínio desta ocupação no legislativo paulista. Médicos, professores e engenheiros ajudam a formar as cinco ocupações mais presentes na ALESP. Em 1998, o predomínio de advogados se mantém, com 21 de 94 deputados. Porém, a dominância diminuiu bastante, dos 50% para menos de 25%. Em seguida vêm declaradas as ocupações de cargos políticos: são 13 deputados federais e estaduais e vereadores, que, juntamente com médicos, engenheiros e comerciantes, formam as cinco primeiras posições. Cabe observar que aqueles que se declaram parlamentares possuem sua formação, o que pode explicar a grande redução no número daqueles que se declararam advogados e professores desde a Constituinte. Em 2010, 42 dos 94 dos parlamentares se declararam deputados, constituindo o maior grupo. Os advogados, segundo maior grupo, eram nove, seguidos de seis médicos, seis vereadores e cinco empresários, os quais formam as cinco primeiras posições. Já em 2018 a distribuição das ocupações na Alesp era dividida por 28 deputados, 11 empresários, 9 advogados, 4 policiais militares e, empatados na quinta posição no ranking de ocupações, estavam administradores, comerciantes e jornalistas e redatores, com 3 parlamentares cada. As ocupações prevalentes, vê-se, são aquelas de prestígio social, como acontece com os governadores: advogado, engenheiro, médico e empresário.

O perfil racial, por fim, como já registrado, consta da declaração ao TSE apenas em 2018. Nessa eleição, 88% dos eleitos para a Alesp se declararam brancos, 6% pretos, 5% pardos e 1% amarelo. Embora não seja possível comparar com os momentos anteriores, pode-se afirmar que a Alesp é esmagadoramente branca. Ademais, o governador e o vice-governador também assim se declararam. Em consequência, a elite política saída das urnas possui esse recorte racial.

O gráfico abaixo mostra o partido político de quem chefiou o Executivo e o tempo no poder.

Gráfico 1 - Partido governando São Paulo em dias e percentual



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Alesp.

Além do domínio de um único partido, nos quatro momentos considerados neste trabalho, todos os governadores foram homens, com nível superior e com ocupações de prestígio social, são advogado, médico, engenheiro, empresário.

Com essa clivagem, os parlamentares e governo propuseram os projetos quantificados na tabela 1, a seguir.

Tabela 1 - Proposições legislativas de 5/10/1989 a 5/10/2022.

Período	Total de projetos	de sistema de ensino	de “sistema de ensino”
5/10/1989 a 31/12/1989	196	5	0
1/1/1990 a 31/12/1990	667	19	0
1/1/1991 a 31/12/1991	1226	86	0
1/1/1992 a 31/12/1992	898	56	0
1/1/1993 a 31/12/1993	1187	72	0
1/1/1994 a 31/12/1994	712	34	0
1/1/1995 a 31/12/1995	1140	73	0
1/1/1996 a 31/12/1996	826	64	0
1/1/1997 a 31/12/1997	842	58	0
1/1/1998 a 31/12/1998	675	44	0
1/1/1999 a 31/12/1999	1103	99	0
1/1/2000 a 31/12/2000	789	123	1
1/1/2001 a 31/12/2001	949	421	4
1/1/2002 a 31/12/2002	798	648	4
1/1/2003 a 31/12/2003	1383	1254	9
1/1/2004 a 31/12/2004	848	279	6
1/1/2005 a 31/12/2005	1021	331	2
1/1/2006 a 31/12/2006	839	229	3
1/1/2007 a 31/12/2007	1585	434	5
1/1/2008 a 31/12/2008	909	289	9
1/1/2009 a 31/12/2009	1595	426	11
1/1/2010 a 31/12/2010	898	243	3
1/1/2011 a 31/12/2011	1324	433	8
1/1/2012 a 31/12/2012	831	253	7

1/1/2013 a 31/12/2013	1107	360	11
1/1/2014 a 31/12/2014	1494	263	4
1/1/2015 a 31/12/2015	1715	463	13
1/1/2016 a 31/12/2016	1020	357	9
1/1/2017 a 31/12/2017	1228	377	10
1/1/2018 a 31/12/2018	804	271	5
1/1/2019 a 31/12/2019	1427	497	17
1/1/2020 a 31/12/2020	801	327	5
1/1/2021 a 31/12/2021	947	338	10
1/1/2022 a 05/10/2022	621	216	5
TOTAIS	34.405	9.442	161

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Alesp

No período, o número de proposição foi importante, com 34.405 projetos apresentados. Sem embargo, verifica-se que 161 projetos versaram sobre “sistema de ensino”. Deles, nenhum propôs a criação do sistema de ensino do estado. Apesar do trabalho parlamentar ser ativo, a atenção dada ao cumprimento do artigo 238 da constituição foi nula.

5. ELITES POLÍTICAS E INTERESSES DE CLASSE

A caracterização da classe política importa para compreender sua atuação com identidade de propósito, ainda que sem prévio concerto. Em pesquisa de Souza e Lamounier (2010, p. 11) foi feito um recorte “por cotas de gênero, idade, instrução e setor de atividade”, o que neste trabalho não se repete, pois inclui-se raça em detrimento de idade, que diz mais sobre a caracterização da sociedade brasileira. Para esses autores, “sem atribuir-lhe o rigor da ideia de ‘consciência de classe’, podemos também considerar que o conceito de classe envolve uma ideia de valores, atitudes, crenças e estilos de vida”. Parece ser essa também a opinião de Souza (2017, p. 88), para quem

As classes são reproduzidas no tempo pela família e pela transmissão afetiva de uma dada ‘economia emocional’ pelos pais aos filhos. O sucesso escolar dependerá, por exemplo, se disciplina, pensamento prospectivo — ou seja, capacidade de renúncia no presente em nome do futuro — e capacidade de concentração são efetivamente transmitidos aos filhos.

Com efeito, seja pelo percentual de membros com nível superior, seja pelas ocupações, a elite política paulista pode ser classificada como de classe média. Os autores

Souza e Lamounier (2010, p. 19, nota 5) classifica como classe média alta quem tem “a posse de um diploma de nível superior; classe média baixa, de nível médio; classe trabalhadora, nível fundamental; e classe baixa, as pessoas semiescolarizadas (analfabetos ou alfabetizados que não frequentaram a escola”. Por esse critério, a classe política paulista compõe-se majoritariamente de classe média alta.

Pelo que foi exposto até aqui, verifica-se que a proposta defendida neste artigo é que a classe dirigente vale-se dos recursos à disposição para subtrair do debate político iniciativas tendentes à estruturação de uma educação universal, de qualidade, inclusiva e democrática. Isso porque “nada é mais importante nem mais característico da classe média do que a valorização do conhecimento” (Souza, 2018, p. 86). Ela sabe o valor da educação. Tanto que “a quase totalidade dos entrevistados (97%) considera que uma boa educação é fator ‘essencial’ ou ‘muito importante’ para vencer na vida” (Souza e Lamounier, 2010, p. 54). Essa atuação acontece por meio da mobilização de recursos à disposição da classe média, como pela participação em associações, clubes, instituição.

A classe média alta não apenas tem um nível de participação mais alto, como participa de um número maior de organizações.

O que acabamos de expor permite-nos inferir que a classe média A/B amalha mais capital social do que o restante da população, adicionando-o aos recursos econômicos ou cognitivos de que já dispõe. Essa combinação de recursos capacita-a a exercer mais influência na política pública que as classes mais baixas (Souza e Lamounier, 2010, p. 110).

Essa influência da classe média sobre as políticas educacionais é responsável pela inércia legislativa de que trata este trabalho, que, convém deixar claro, trata-se apenas de mote à demonstração do desinteresse pela melhora da educação da população. Enquanto expressões como “arcabouço fiscal”, “marco legal”, “marco regulatório”, “segurança jurídica”, “lei geral” são importantes na área fiscal, internet, energia, negócio, proteção de dados, em São Paulo a sistematização da educação sequer merece um projeto de lei.

A promulgação dessa lei não é trivial, pois há imposição constitucional, cujos termos em que é vasada não deixam margem para interpretações: a lei organizará o Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, levando em conta o princípio da descentralização (São Paulo, 1989, art. 238). Essas obrigações com a Educação foram reavivadas no estado de São Paulo com a publicação da Lei n. 16.279, de 08 de julho de 2016, que *aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências*, e que determinou em 2016: “Artigo 7º - O poder público deverá, no prazo de 2 (dois) anos a contar da publicação desta lei, instituir em lei específica o Sistema Estadual de Educação, responsável pela articulação, em regime de colaboração, e pela consecução das diretrizes, metas e estratégias do PEE” (São Paulo,

2016).

Em um estado democrático de direito, a constituição impõe limites, determina competência e atribui ônus aos agentes públicos e políticos. No caso em análise, a decisão política fundamental já foi tomada. Mais que isso, em dois momentos distintos foi estabelecido que uma lei específica deve organizar o sistema de ensino estadual. Por certo, houve uma consideração sobre sua relevância, a ponto de dar-lhe estatura constitucional.

Escrevendo logo após a constituição estadual, Mello (1993, p. 21) apresenta seu diagnóstico

Nosso sistema escolar é segmentado. Há uma trajetória para os ricos, que se inicia na escola particular de boa qualidade e termina na universidade pública e gratuita. Outra é a dos pobres, que se inicia na escola pública de má qualidade e, quando bem-sucedida, termina na escola superior particular, paga e, via de regra, de má qualidade.

Essa percepção é compartilhada por Almeida (2009, p. 38), segundo a qual

visto a partir da cidade de São Paulo, o acesso ao que se considera uma boa educação está estritamente conectado à passagem por um segmento do setor privado do sistema de ensino no nível secundário e por um segmento do setor público no nível superior.

Assim como as elites paulistas se encastelam em condomínios fechados, seus filhos são ilhados em escolas exclusivistas, elas mesmas ilhas dentro de uma rede disfuncional. A necessidade educacional é satisfeita com a manutenção de escolas de qualidade, ao mesmo tempo em que se enfraquece a disputa negando educação de qualidade à imensa maioria da população. A consequência é apontada por Almeida em sua pesquisa:

No que se refere às escolas privadas paulistanas, este livro mostrou que elas são mediadoras eficientes não apenas entre as posições dos pais e dos filhos, mas também entre o passado e o presente, operando como instâncias transportadoras de uma tradição (2009, p. 178).

A classe média compreende, perfeitamente, que a educação é pressuposto à conquista de diplomas raros, que levam à ocupação de cargos e postos de melhor remuneração e prestígio social. E não é só, pois “como a posição ocupacional é, em boa medida, função de aprendizagem orientada para o desempenho de funções específicas, pode-se dizer que é a ocupação que vincula a educação à renda” (Souza e Lamounier, 2010, p. 166). Significa dizer que boa educação leva a boas ocupações que levam a boa remuneração. O começo desse ciclo é, pois, a educação de qualidade. Não por outra razão “a educação é o símbolo por excelência da identidade da classe média” (*ibidem*, p. 54). Esse ciclo leva a outro, pois as “famílias de classe média estão mais protegidas contra a crise graças à renda mais alta, à maior demanda pelo seu trabalho, à participação em redes sociais mais densas e à flexibilidade cultural para

adaptar-se a situações de risco” (*ibidem*, p. 50). Essa desregulação de que se trata aqui gera disfuncionalidade, descontinuidade, ineficiência, modismos efêmeros, e “não há um diretor de escola ou um professor que desconheça o quanto o trabalho escolar sofre de descontinuidade, excesso de papéis, interrupções evitáveis, por causa das decisões descoordenadas dos órgãos centrais” (Mello, 1993, p. 72).

Não há dúvida de que existem milhares de escolas em funcionamento no estado, seja no setor público seja no privado. Da mesma forma há certeza de que elas atuam de forma descoordenada, localizada, disfuncional, sem projeto de longo prazo. Isso leva à falta de transparência quanto à estrutura da educação, seus processos, organizações, cultura organizacional, “arcabouço” jurídico, *compliance*, *Accountability*.

Essa disfuncionalidade é horizontal — entre as escolas — e vertical — entre os níveis de ensino. Apesar de o art. 239 da Constituição estadual determinar que o “Poder Público organizará o Sistema Estadual de Ensino, abrangendo todos os níveis e modalidades, incluindo a especial, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas estaduais e municipais, bem como para as particulares” (São Paulo/SP, 1989), e que os “Municípios organizarão, igualmente, seus sistemas de ensino” (*idem*), a inércia legislativa estadual leva à inércia municipal. Exemplo disso é o município de São Paulo que, quando a Secretaria Municipal de Educação foi questionada pelo MEC, indicou “como norma instituidora de seu Sistema de Ensino um Decreto do ano de 1956. Indica também a Lei Orgânica do Município como norma legal que instituiu o Sistema de Ensino no ano de 1990” (Brasil, 2014, p. 18). Nem um nem outro organiza seus sistemas, que ficam funcionando de forma desarticulada. O mesmo se repete no ensino superior. O art. 252 é explícito em afirmar que o “Estado manterá seu próprio sistema de ensino superior, articulado com os demais níveis” (São Paulo/SP, 1989). A articulação do ensino superior com os demais níveis não é efetivada em razão da ausência de sistematização do ensino. Com isso, ilhas de qualidade preparam os alunos para os exames vestibulares, enquanto o conjunto de milhões de alunos estudam o que cada escola oferece, nas condições que consegue ofertar, para avançar para o ensino superior que for possível.

6. CONCLUSÃO

Burbules (1987, p. 27) aponta as “três características estruturais do contexto educacional: ideologia, autoridade e organização”. O foco deste artigo é o organizacional. Não emerge dele qualquer coloração ideológica, qualquer defesa deste ou daquele sistema de

ensino. Emerge, isso sim, a defesa da Constituição e, por conseguinte, do Estado de Direito. Dedicase especificamente ao sistema de ensino do estado de São Paulo partindo-se do texto constitucional. Restou demonstrado que não há uma sistematização do ensino nos termos constitucionalmente determinados. Existe uma rede de ensino público e outra particular enquanto situação de fato, cujas unidades atuam sem obedecer a uma norma legal geral porque ela não existe. Em consequência, os municípios não estão regulados por norma geral estadual, atuando de acordo com suas realidades locais, desarticulados de outros municípios, dada a independência entre eles. O resultado dessa realidade assistemática reflete também nos níveis de ensino, ou seja, a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e o ensino superior não compõem uma trajetória natural, organizada e promovida pelo poder público. Diante desse quadro que pode ser chamado de “estado de coisas inconstitucional”, as elites dirigentes buscam educar seus filhos e filhas em ilhas de qualidade no setor privado, enquanto entrega a educação da população às contingências políticas de cada novo governo. O referencial teórico responde à questão proposta, na medida em que argumenta existir o afastamento da sistematização da Educação do debate público, em razão de uma não decisão sobre o cumprimento da norma constitucional. Para o futuro, novas pesquisas devem ser feitas sobre os efeitos concretos e mensuráveis na vida educacional da população; o impacto na continuidade das políticas educacionais; prejuízos com a interrupção de programas em andamento pelos governos eleitos; custo financeiro dessas interrupções; impacto na trajetória dos alunos que buscam aprovação nas universidades públicas. Por fim, a organização de um sistema de ensino é o mínimo que o estado de São Paulo deve oferecer à população, e ponto de partida para a construção de uma educação funcional, desburocratizada, eficiente e transparente no estado.

7. BIBLIOGRAFIA

ALBERTONI, Ettore A. **Doutrina da classe política e teoria das elites** / Ettore A. Albertoni; tradução de Maria de Lourdes Menezes. – Rio de Janeiro, Imago Ed., 1990.

ALMEIDA, Ana Maria Fonseda de. **As escolas dos dirigentes paulistas: ensino médio, vestibular, desigualdade social** / Ana Maria Fonseca de Almeida. — Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2009.

ARENDRT, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução de André de Macedo Duarte. — 7.^a ed.— Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp). São Paulo-SP. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/>

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Traducción de José Julio Zenil Reséndiz/Juan Carlos Ramírez Segura. Decisiones y no decisiones: un marco analítico. **Revista Gestión y Estrategia**, [S. l.], n. 35, p. 81-95, 2022. DOI: 10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2009n35/Morton. Disponível em: <https://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/128>. Acesso em: 11 sep. 2023.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 149–157, out. 2011.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**/Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**/Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOTTOMORE, T. B. **As elites e a sociedade**. Tradução de Otávio Guilherme C. A Velho. — Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 07/04/2024.

BRASIL. Ministério da Educação. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA PROJETO CNE/UNESCO – 914BRZ1144.3 - “Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade”. PRODUTO II - **Relatório do estudo analítico sobre as políticas públicas da gestão democrática do ensino público na Educação Básica**. Brasília: MEC, CNE, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=26121-produto2-politicas-publicas-gestao-democratica-ensino-publico-edu-basica-pdf&Itemid=30192

BURBULES, Nicholas. **Uma teoria do poder em educação**. Educação & Realidade, V. 12, n2 2, Julho/dezembro de 1987, pp. 19-36.

CAPELLA, A. C. N.. Policy agenda-setting studies: an overview of Brazilian research. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1498–1512, nov. 2020.

COUTO, C. G.; LIMA, G. DE M. R.. **Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa?**. Dados, v. 59, n. 4, p. 1055–1089, out. 2016.

DAHL, Robert A. Uma crítica ao modelo de elite dirigente. In: AMORIM, Maria Stela de (Org.). **Sociologia Política II**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. pp. 90-100.

- DIAS, Carlos Alberto Ungaretti. **A origem da Assembleia Legislativa de São Paulo**. Revista do Acervo Histórico – Nº 1, 2004, pp. 7-17. Disponível em: <<https://app.al.sp.gov.br/acervohistorico/publicacoes/revista-do-acervo-historico-no-1/>>
- GIL, N.. Analfabetismo da população brasileira nas análises de Giorgio Mortara sobre o censo de 1940. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 39, p. e0213, 2022.
- GORDINHO, Margarida Cintra (org.). **Assembléia Legislativa de São Paulo: Um Exercício de Democracia**. São Paulo: Marca D'água, 1991.
- GOVERNADOR DE SÃO PAULO. **Projeto de lei n. 1083/2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 4/8/2015. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1269492>. Acesso em 10/03/2024.
- GRYNSZPAN, M. **A Teoria das Elites e sua genealogia consagrada**. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, [S. l.], n. 41, p. 35–83, 1996. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/169>. Acesso em: 17 set. 2023.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- MELLO, Guiomar Namó de. **Social democracia e educação: teses para discussão**/Guiomar Namó de Mello, 3. ed. — São Paulo, Cortez, 1993. (Coleção questões da nossa época; v. 22).
- PERISSINOTTO, Renato Monseff. **As elites políticas: questões de teoria e método**/ Renato Monseff Parissinotto, Luiz Domingos Costa, Lucas Massimo. 2. ed. rev. e ampl. Curitiba: InterSaberes, 2018.
- PERISSINOTTO, R. M.. **Hannah Arendt, poder e a crítica da "tradição"**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 61, p. 115–138, 2004.
- SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. **Legislativo paulista: Parlamentares, 1835-2011**/Auro Augusto Caliman [coordenador]. 4ª ed. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2011.
- SCALON, C.; SALATA, A.. **Uma nova classe média no Brasil da última década?: o debate a partir da perspectiva sociológica**. Sociedade e Estado, v. 27, n. 2, p. 387–407, maio 2012.
- SCHUMPETER, Joseph A., **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 4. ed. Rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SOUZA, Amaury. **A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade**/Amarury Souza e Bolívar Lamounier. — Rio de Janeiro: Elsevier; Brasília, DF: CNI, 2010.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade**/ Jessé Souza. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lavo Jato**/ Jessé Souza. — Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. **Como o racismo criou o Brasil**/ Jessé Souza. — 1. ed. — Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Brasília-DF. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/#/>

Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos* / Robert K. Yin; trad. Crísthian Matheus Herrera. 5a ed. Bookman.