

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

VANDERLEI PINHEIRO BISPO

**DEMOCRACIA E DISCURSO DEMOCRÁTICO NA GESTÃO ESCOLAR:**

**ESTUDO DE UMA ESCOLA DE APLICAÇÃO**

Tese de Doutorado apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Educação, na área de concentração de Políticas de Educação e Sistemas Educativos.

ORIENTADOR: PROF. DR. ZACARIAS PEREIRA BORGES

Este exemplar corresponde à versão final defendida pelo aluno, Vanderlei Pinheiro Bispo, e orientada pelo Prof. Dr. Zacarias Pereira Borges.

CPG \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

CAMPINAS  
2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP  
ROSEMARY PASSOS – CRB-8ª/5751

B542d Bispo, Vanderlei Pinheiro.  
Democracia e discurso democrático na gestão escolar:  
estudo de uma escola de aplicação / Vanderlei Pinheiro  
Bispo. – Campinas, SP: [s.n.], 2011.

Orientador: Zacarias Pereira Borges.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de  
Campinas, Faculdade de Educação.

1. Gestão democrática. 2. Democracia. 3. Participação.  
4. Representações. 5. Qualidade de ensino. I. Borges,  
Zacarias Pereira. II. Universidade Estadual de Campinas.  
Faculdade de Educação. III. Título.

11-109/BFE

Informações para a Biblioteca Digital

**Título em inglês:** Democracy and democratic discourse: a study of school of  
application

**Palavras-chave em inglês:**

Democratic administration

Democracy

Participation

Representations

Teaching quality

**Área de concentração:** Políticas de educação e Sistemas Educativos

**Titulação:** Doutor em Educação

**Banca examinadora:**

Zacarias Pereira Borges (Orientador)

Celso de Rui Beisiegel

José Cássio Masculo

Luis Enrique Aguilar

Marta Leandro da Silva

**Data da defesa:** 28-07-2011

**Programa de pós-graduação:** Educação

**e-mail:** [vpinhei@usp.br](mailto:vpinhei@usp.br)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

DEMOCRACIA E DISCURSO DEMOCRÁTICO NA GESTÃO ESCOLAR:  
ESTUDO DE UMA ESCOLA DE APLICAÇÃO

Autor: Vanderlei Pinheiro Bispo

Orientador: Prof. Dr. Zacarias Pereira Borges

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por  
Vanderlei Pinheiro Bispo e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 28/07/2011

Assinatura Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

*“Os lugares-comuns, as frases feitas, os bordões, os narizes-de-cera, as sentenças de almanaque, os rifões e provérbios, tudo pode aparecer como novidade, a questão está só em saber manejar adequadamente as palavras que estejam antes e depois”.*

*José Saramago*

*“A viagem não acaba nunca. Só os viajantes acabam. E mesmo estes podem prolongar-se em memória, em lembrança, em narrativa. Quando o visitante sentou na areia da praia e disse: “ Não há mais o que ver”, saiba que não era assim. O fim de uma viagem é apenas o começo de outra. É preciso ver o que não foi visto, ver outra vez o que se viu já, ver na primavera o que se viu no verão, ver de dia o que se viu de noite, com o sol onde primeiramente a chuva caía, ver a seara verde, o fruto maduro, a pedra que mudou de lugar, a sombra que aqui não estava. É preciso voltar aos passos que foram dados, para repetir e para traçar caminhos novos ao lado deles. É preciso recomeçar a viagem. Sempre”.*

*José Saramago*

## AGRADECIMENTOS

O risco de esquecer alguém que tenha contribuído no percurso de pesquisa é sempre grande, ainda mais, quando pensamos que o processo começou muito antes da sua formalização.

O primeiro gesto de gratidão tem que ir para minha Mãe, pelo amor incondicional que vem me tratando ao longo de toda a minha vida, é sempre maravilhoso correr para o colo da mãe. Ensinou o mais importante, SER GENTE.

Ao meu pai, falecido há quase vinte anos, ensinou valores que carrego durante toda a vida.

Aos meus sobrinhos, Kleber e Júnior, amigos e parceiros, que sempre me colocam para cima e compartilham ótimos papos nas temporadas de Interior.

Ao meu grande companheiro, Márcio que, há mais de quinze anos, auxilia no meu crescimento e desenvolvimento, com seu bom humor.

Especialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Zacarias Pereira Borges, pela confiança, respeito e seriedade.

Aos professores Dr. José Roberto Montes Heloani e Dr. Luiz Enrique Aguilar pelas importantes contribuições na banca de qualificação, em um momento que direcionar passos era fundamental.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Unicamp que, desde o momento da inscrição no processo seletivo, demonstraram profissionalismo e gentileza.

Ao Prof. Dr. Celso de Rui Beisiegel, orientador no Mestrado na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, pelas demonstrações de confiança e respeito.

Aos educadores e pais da Escola de Aplicação, em especial àqueles que participaram respondendo os questionários e, presentes às reuniões setoriais no segundo semestre de 2008, deram condições para que vários capítulos do trabalho tornassem realidade.

Às direções da Escola de Aplicação; à Inês, Lúcia e Letícia, secretarias da instituição, que, nos últimos anos, contribuíram na coleta de dados e forneceram os documentos para análise.

À Escola de Aplicação que, há mais catorze anos, garante, além da minha sobrevivência, o meu crescimento como profissional e pensador.

Às amigas Cristina e Luana que ajudaram na formatação e apresentação gráfica do trabalho.

Aos amigos José Carlos e Jussara que, ao longo de todos estes anos, se mostram verdadeiros irmãos na jornada diária de lutas e conquistas.

À amiga Ênia, grande conquista deste doutorado, pelos momentos que compartilhamos medos e angústias e, para nós dois, o trabalho saiu.

A todos os amigos que contribuíram e incentivaram durante todo o trajeto.

Mais uma vez, à Da. Cecília, minha professora do antigo primeiro ano primário, a quem sou eternamente grato. Mostrou-me os primeiros caminhos das letras e, como uma verdadeira mestra, deu-me o acolhimento da sua sala de aula e, logo, percebeu minha sede de aprender. Sem ela, o caminho da alfabetização, o contato com a palavra escrita, não teriam despertado o encantamento que despertou.

BISPO, Vanderlei Pinheiro. **Democracia e discurso democrático na gestão escolar**: estudo de uma escola de aplicação. 2011. 290f. Tese de Doutorado-Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

## RESUMO

Este trabalho buscou analisar alguns dos significados da democracia na gestão de uma escola. Uma das preocupações foi identificar como, no interior de uma unidade de educação básica, é utilizado o discurso democrático e quais os procedimentos considerados característicos da gestão. Foi importante analisar os discursos dos candidatos à gestão da escola e captar como pais e educadores qualificavam a gestão da instituição e o que esperavam dela para considerá-la realmente democrática.

Foram analisadas atas de reuniões dos diferentes segmentos e relatório de grupos de trabalho que pautavam a avaliação do trabalho escolar e a proposição de encaminhamentos para as eventuais dificuldades e problemas identificados.

Foi importante perceber que, mesmo proclamada como democrática nos documentos reguladores da vida institucional, nos discursos dos gestores e nos momentos de maiores dificuldades de gestão, ainda faltavam para pais e educadores mecanismos efetivamente democráticos, chegando a negar sua existência e considerando-a como democracia de fachada.

Concluiu que a qualificação de práticas e procedimentos como democráticos legitimavam ações muitas vezes distantes da qualidade proclamada e que a gestão da escola por mecanismos de representação, no contexto de complexa heterogeneidade social, não garantia a construção e a busca de uma educação efetivamente voltada para o acesso e desenvolvimento cognitivo e intelectual de todos.

**Palavras-Chave:** Gestão democrática, Democracia, Participação, Representações, Qualidade de Ensino.

BISPO, Vanderlei Pinheiro. **Democracy and democratic discourse in school management: a study of a school of application.** 2011. 290f. Tese de Doutorado-Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

## ABSTRACT

This work pursued to analyze some of the meanings of democracy in the management of a school.

Identifying how, within a unit of basic education, democratic speech is used and what procedures are considered management characteristics was a point of concern. It was important to analyze the speeches of the candidates for school management and capture how parents and educators qualified the management of the institution and what they expected from it to consider it truly democratic.

Minutes of meetings from the different segments and reports of working groups that lined the evaluation of school work and the proposition of referrals to the possible difficulties and problems identified were analyzed.

It was important to realize that even proclaimed as democratic in the institutional life regulatory documents, in the speeches of the managers and at times of greater management difficulties, for parents and educators there was still a lack of effective democratic mechanisms, getting to the point of denying its existence and considering it as a fake democracy.

It concluded that the classification as democratic of practices and procedures legitimized actions often far from the quality proclaimed and that school management through mechanisms of representation in the context of the complex social heterogeneity did not guarantee the construction and the pursuit of an education effectively focused on the access of the Cognitive and intellectual development of all.

**Keywords:** Democratic administration, Democracy, Participation, Representations, Teaching Quality.

## LISTA DE SIGLAS

**APM:** Associação de Pais e Mestres

**AEL:** Associação Escola – Lar

**CRPE:** Centro Regional de Pesquisas Educacionais

**CBPE:** Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais

**EA:** Escola de Aplicação

**EAFEUSP:** Escola de Aplicação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

**ED:** Escola de Demonstração

**FE:** Faculdade de Educação

**FEUSP:** Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

**GT:** Grupo de Trabalho

**GT 1:** Grupo de Trabalho 1

**GT 2:** Grupo de Trabalho 2

**IDESP:** Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

**SARESP:** Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

**USP:** Universidade de São Paulo

---

**LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1:</b> Proporção de alfabetizados e analfabetos na população brasileira de quinze anos ou mais .....	93
<b>Tabela 2:</b> Taxa de escolarização da população escolarizável .....	97
<b>Tabela 3:</b> Índice de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais .....	97
<b>Tabela 4:</b> Analfabetismo na população de quinze anos ou mais .....	100
<b>Tabela 5:</b> Ensino primário comum .....	100
<b>Tabela 6:</b> Inscrições para o 1º ano EF em 2008 e 2009 .....	119
<b>Tabela 7:</b> Bolsas oferecidas – 2009 .....	128
<b>Tabela 8:</b> Nível de escolarização dos pais .....	129
<b>Tabela 9:</b> Número de pessoas na família – 1º ciclo .....	132
<b>Tabela 10:</b> Número de irmãos – 1º ciclo .....	133
<b>Tabela 11:</b> Número de pessoas na família – 2º ciclo .....	134
<b>Tabela 12:</b> Número de pessoas na família – Ensino médio .....	134
<b>Tabela 13:</b> Número de irmãos – 2º ciclo .....	135
<b>Tabela 14:</b> Número de irmãos – Ensino médio .....	136
<b>Tabela 15:</b> Número de pessoas na família – geral EA .....	137
<b>Tabela 16:</b> Vínculo com a universidade – pais .....	138
<b>Tabela 17:</b> Vínculo com a universidade – mães .....	139
<b>Tabela 18:</b> Pedidos de transferência nos últimos anos .....	141
<b>Tabela 19:</b> Escolaridade dos pais – 1º ciclo .....	142
<b>Tabela 20:</b> Escolaridade das mães – 1º ciclo .....	143
<b>Tabela 21:</b> Escolaridade dos pais – 2º ciclo .....	144
<b>Tabela 22:</b> Escolaridade das mães – 2º ciclo .....	145
<b>Tabela 23:</b> Escolaridade dos pais – Ensino médio .....	146
<b>Tabela 24:</b> Escolaridade das mães – Ensino médio .....	147
<b>Tabela 25:</b> Escolaridade dos pais – Geral EA .....	148
<b>Tabela 26:</b> Escolaridade das mães – Geral EA .....	149

<b>Tabela 27:</b> Ocupação empregatícia dos pais .....	151
<b>Tabela 28:</b> Ocupação empregatícia das mães .....	152
<b>Tabela 29:</b> Renda familiar – Porcentagem por faixa de salários mínimos .....	153
<b>Tabela 30:</b> Candidaturas individuais à Direção .....	162
<b>Tabela 31:</b> Candidaturas individuais à Vice – direção .....	162
<b>Tabela 32:</b> Número de Candidaturas à Direção e Vice – direção 2001 a 2011 e Vínculo dos Candidatos .....	164
<b>Tabela 33:</b> Número de Candidaturas à Direção e Vice – direção 2001 a 2011 e Vínculo dos Candidatos .....	164
<b>Tabela 34:</b> Processos de Consulta com mais de um candidato á função .....	165
<b>Tabela 35:</b> Resultados das votações nos processos de consulta .....	166
<b>Tabela 36:</b> Comparecimento do segmento – Famílias .....	167
<b>Tabela 37:</b> Comparecimento do segmento - educadores e funcionários da EA .....	167
<b>Tabela 38:</b> Comparecimento do segmento – docentes da FEUSP .....	168
<b>Tabela 39:</b> Organização das Cartas de Intenções .....	172
<b>Tabela 40:</b> Número de questionários respondidos por ciclo .....	198
<b>Tabela 41:</b> Justificativas dos pais por avaliação .....	201
<b>Tabela 42:</b> Respostas dos pais por categoria .....	203
<b>Tabela 43:</b> Número das repetições das qualidades apresentadas pelos pais .....	205
<b>Tabela 44:</b> Aspectos respondidos por mais de um educador .....	208
<b>Tabela 45:</b> Respostas dos educadores por categorias e quantidades .....	210
<b>Tabela 46:</b> Aspectos negativos por categoria/responsabilidade (Educadores) .....	218
<b>Tabela 47:</b> Médias no Enem – 2007 .....	225
<b>Tabela 48:</b> Desempenho da EA no Saesp – 2007 .....	225

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Renda per capita das famílias que procuraram a COSEAS – 2009 .....	126
<b>Gráfico 2:</b> Escolaridade dos pais que procuraram a COSEAS – 2009 .....	127
<b>Gráfico 3:</b> Escolaridade das mães que procuraram a COSEAS – 2009 .....	127
<b>Gráfico 4:</b> Escolaridade diretoria executiva APM .....	130
<b>Gráfico 5:</b> Número de irmãos – 2º ciclo .....	135
<b>Gráfico 6:</b> Número de irmãos – Ensino médio .....	136
<b>Gráfico 7:</b> Número de irmãos – Geral EA .....	137
<b>Gráfico 8:</b> Vínculo com a universidade .....	138
<b>Gráfico 9:</b> Vínculo com a universidade – Mães .....	139
<b>Gráfico 10:</b> Escolaridade dos pais – Geral EA .....	148
<b>Gráfico 11:</b> Escolaridade das mães – Geral EA .....	149
<b>Gráfico 12:</b> Renda familiar – 1o Ciclo .....	154
<b>Gráfico 13:</b> Renda familiar - 2º Ciclo .....	154
<b>Gráfico 14:</b> Renda familiar – Ensino Médio .....	155
<b>Gráfico 15:</b> Visão das famílias sobre a gestão .....	199
<b>Gráfico 16:</b> Avaliação da gestão pelos educadores .....	212

---

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Justificativas apresentadas pelos pais .....	200
<b>Quadro 2:</b> Qualidades para ser representante .....	204
<b>Quadro 3:</b> Respostas dos educadores quanto aos aspectos relevantes para uma gestão democrática .....	207
<b>Quadro 4:</b> Respostas dos educadores quanto à justificativa da avaliação .....	213
<b>Quadro 5:</b> Frentes de discussão – GT 1 .....	228

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	1
1.1 A pesquisa: metodologia e procedimentos .....	5
2. DE QUAL DEMOCRACIA ESTAMOS TRATANDO? UM ESTUDO DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA .....	11
2.1 As teorias da democracia por Joseph Schumpeter .....	14
2.1.1 Outra teoria da democracia em Schumpeter .....	20
2.2 Conceito de poliarquia em Robert Dahl .....	28
2.2.1 Sequências históricas .....	34
2.2.2 A ordem socioeconômica: concentração ou dispersão .....	35
2.2.3 A ordem socioeconômica: nível de desenvolvimento .....	37
2.2.4 Igualdades e desigualdades .....	38
2.2.5 Subculturas, padrões de clivagem e eficácia governamental .....	40
2.2.6 As crenças de ativistas políticos .....	41
2.2.7 O controle estrangeiro .....	42
2.3 A teoria da democracia por Giovanni Sartori .....	44
2.3.1 A definição pela negação: o que a democracia não é .....	63
2.3.2 Uma teoria da democracia como processo decisório .....	70
2.4 Os três modelos normativos de democracia em Habermas .....	75
2.5 Bobbio e a teoria da democracia .....	78
2.6 Algumas considerações .....	83
3. DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL E GESTÃO DEMOCRÁTICA .....	89
3.1 Escolarização e ensino durante o império .....	91
3.2 Escolarização e ensino na república – do ideal republicano ao governo militar de 1964 ...	92

3.3 A democratização do acesso e a gestão democrática da escola pública .....	101
4. A INSTITUIÇÃO PESQUISADA .....	111
4.1 O CRPE e a EA: as origens da Escola de Aplicação .....	113
4.2 O Regimento atual – 2006 .....	118
4.2.1 O provimento de vagas .....	118
4.2.2 A Estrutura administrativa e os órgãos representativos .....	120
4.2.3 A formação das turmas e a política de assistência .....	125
4.3 Os colegiados internos e órgãos de representação .....	128
4.4 Retrato da comunidade atendida .....	131
4.4.1 Número de pessoas na família e de irmãos do aluno .....	132
4.4.2 Vínculo com a universidade .....	137
4.4.3 Escolaridade dos pais .....	141
4.4.4 Ocupação empregatícia do pai e da mãe .....	151
4.4.5 Renda familiar .....	153
4.4.6 Os níveis e dimensões da heterogeneidade das famílias atendidas .....	156
5. A GESTÃO DA ESCOLA DE APLICAÇÃO .....	159
5.1 Os processos de consulta à comunidade, as candidaturas .....	161
5.2 As propostas dos candidatos: as cartas de intenções .....	170
5.2.1 Os candidatos se apresentam e se justificam .....	171
5.2.2 Temas e conteúdos em destaque .....	175
5.2.2.1 Papel da Escola .....	176
5.2.2.2 Relação entre Escola de Aplicação e Faculdade de Educação .....	179
5.2.2.3 Aspectos didáticos pedagógicos .....	181
5.2.2.4 Visão de Gestão, Participação e gestão democrática .....	188

6. A VISÃO DE PAIS E PROFESSORES SOBRE A GESTÃO DA ESCOLA .....	195
6.1 As respostas dos pais .....	197
6.2 As respostas dos professores .....	206
7. CAMINHOS RECENTES DA ESCOLA DE APLICAÇÃO: CRISE, GRUPOS DE TRABALHO E GESTÃO – OS IMPACTOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA .....	221
7.1 O primeiro Grupo de Trabalho (GT 1) relatório e plano de ação .....	226
7.1.1 Com a palavra: a mantenedora .....	229
7.1.2 Os encontros com educadores .....	232
7.1.3 O Relatório .....	244
7.2 O segundo grupo de trabalho (GT2) .....	251
7.3 Andamento das propostas no início de 2009 .....	253
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	255
REFERÊNCIAS .....	273

---

***1. INTRODUÇÃO***



## 1. INTRODUÇÃO

Nesta introdução são apresentadas as inquietações que motivaram a pesquisa de doutorado, bem como os problemas de pesquisa, os procedimentos metodológicos e as hipóteses iniciais do trabalho.

O ponto de partida deste trabalho foram algumas questões suscitadas em pesquisa anterior<sup>1</sup> realizada, entre 2002 e o primeiro semestre de 2005, junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre, intitulada “Aspectos da heterogeneidade e as expectativas das famílias na EAFEUSP”. Tendo como objeto o estudo das expectativas de qualidade do trabalho escolar em diferentes segmentos sociais, estudou-se de que forma a qualidade do ensino ministrado pela instituição pesquisada relacionava-se à participação dos diferentes segmentos internos<sup>2</sup> na vida institucional, na organização de seu cotidiano, na definição do planejamento e na implantação de seu projeto pedagógico.

Neste doutorado pretendeu-se estudar alguns significados da chamada Gestão Democrática em um contexto de complexa heterogeneidade social e sua relação com a construção de uma educação democrática.

Há vários anos, verifica-se um discurso corrente na sociedade brasileira que chama atenção para a perda de qualidade do ensino público. Não por coincidência, esse discurso tomou maior dimensão a partir dos processos de expansão da educação básica<sup>3</sup>.

Ao mesmo tempo, diferentes pesquisadores têm alertado para as tendências implícitas no discurso da perda de qualidade e atentado para o fato de a escola pública ter passado a atender a uma camada da população que, na história da educação brasileira, não tinha assento nos bancos escolares, gerando resistências ao processo. Por outro lado, alguns pesquisadores apontaram o fato de a prática escolar não estar atendendo às necessidades dessa população.

---

<sup>1</sup> Bispo, 2005.

<sup>2</sup> A Escola que foi campo da pesquisa garante a todos os segmentos internos diferentes formas de inserção na vida institucional. Foram identificados como segmentos internos aqueles diretamente envolvidos no cotidiano escolar: alunos, pais, funcionários, educadores e equipe técnica.

<sup>3</sup> Diferentes pesquisadores trataram do fenômeno em questão.

A escolha da instituição na qual se deu a pesquisa também não foi um acaso. Existente há mais de 50 anos, viveu momentos e transformações comuns às escolas brasileiras, sendo possível ouvir sobre ela o mesmo discurso da perda de qualidade.

Apesar de apresentar elementos comuns a outras unidades de educação básica, a instituição pesquisada possui alguns diferenciais que a tornam bastante peculiar<sup>4</sup>. Dentre as peculiaridades, a composição da comunidade<sup>5</sup> atendida permite a formação de um grupo bastante heterogêneo quanto à posse dos capitais sociais, econômicos e culturais<sup>6</sup>.

Dados da comunidade atendida pela instituição demonstram que as famílias possuem rendas que variam da faixa de um a três salários mínimos a rendas superiores a 20 salários mínimos.

Na instituição, os representantes das famílias possuem assento em vários colegiados internos, órgãos de representação existentes para a definição dos objetivos pedagógicos, para a avaliação do trabalho escolar e para o acompanhamento das atividades das diferentes classes<sup>7</sup>. As famílias exercem um relevante papel na construção da identidade escolar, dos seus rumos, na definição das necessidades e dos projetos.

Estudos anteriores sobre a comunidade possibilitaram inferir que o grupo estudado vivia uma realidade bastante específica, havendo contatos frequentes dos diferentes sujeitos com os mais variados níveis de escolarização e posições sociais muito distintas, possibilitando a construção e reconstrução constante do chamado capital cultural.

O estudo documental demonstrou que a instituição se adequava aos princípios e pressupostos da chamada gestão democrática. Na pesquisa anterior foi possível verificar que as expectativas das famílias quanto ao trabalho escolar não eram as mesmas.

A primeira pesquisa indicou a necessidade de problematizar o conceito de *gestão democrática*. A instituição específica aqui estudada configura um universo imensamente rico em função da sua complexidade e heterogeneidade, não comum à maioria das unidades públicas de educação básica.

---

<sup>4</sup> A referida instituição possui regimento próprio, forma de provimento das vagas por sorteio, seleção própria dos educadores, sendo mantida por uma unidade universitária.

<sup>5</sup> Apesar da existência de literatura problematizando o significado e uso do termo comunidade, trato como comunidade o conjunto dos segmentos envolvidos no cotidiano da instituição.

<sup>6</sup> Refiro-me aos diferentes tipos de capitais propostos pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu na definição do espaço social ocupado pelo sujeito, conceitos utilizados no mapeamento e dimensionamento daquela comunidade.

<sup>7</sup> Classes aqui se referem às diferentes turmas por ano de escolaridade.

Parece consensual que as peculiaridades e as características dos alunos sejam levadas em conta na definição do trabalho escolar. No caso da instituição pesquisada, a existência da participação das famílias no dia a dia, através dos colegiados, garante a sua adequação aos princípios de gestão democrática ou, mais ainda, indica um exemplo de democratização da educação pública.

A instituição possui especificidades, já apresentadas, que problematizam a discussão sobre o assunto. A heterogeneidade social no interior da escola e a realidade dos diferentes colegiados indicam ser necessária uma reflexão sobre alguns dos princípios da chamada gestão democrática.

Essas foram as questões que motivaram o início da pesquisa. Obviamente a trajetória do pesquisador e do próprio trabalho foi apontando outras questões, problematizando as questões iniciais e gerando novos problemas.

A seguir, são apresentados os elementos constituintes da pesquisa e seus objetivos.

### **1.1 A pesquisa: metodologia e procedimentos**

A pesquisa “Democracia e Discurso Democrático na Gestão Escolar” teve por objetivo central:

- captar alguns dos significados da gestão democrática no interior de uma instituição marcada pela heterogeneidade social.

Foram objetivos específicos:

- estudar como professores e equipe técnica de uma determinada instituição entendem a gestão democrática, os pressupostos de sua prática e a forma de condução do seu processo;
- refletir acerca do papel dos principais colegiados na realidade específica de gestão da instituição;
- analisar as respostas dadas pela instituição a uma situação considerada como de crise, os recursos e instrumentos definidos e utilizados para enfrentá-la, o

encaminhamento dado pelos órgãos gestores e a relevância da gestão democrática nos caminhos escolhidos e os usos do discurso democrático no processo.

Dados coletados na pesquisa anterior apontaram para algumas questões que foram o norte inicial desta. O presente trabalho tem foco distinto da pesquisa anterior, foram hipóteses iniciais:

- a complexidade assumida pelas sociedades atuais (inclusive a brasileira, apesar de todas as suas especificidades) implica uma realidade escolar também complexa que, somada às diferentes culturas escolares presentes no seu cotidiano, leva a diversas representações do trabalho escolar, expressas em expectativas diferentes do trabalho escolar e da condução dos processos de gestão da instituição escolar;
- tendo os pais expectativas diferentes do trabalho escolar, a política de representatividade assumida nos colegiados presentes em diferentes instituições marcadas pelos princípios democráticos não proporcionam o contato dessas instituições com a diversidade que as marca;
- a forma da condução dos encontros dos vários colegiados existentes na Escola de Aplicação não garante uma gestão efetivamente democrática<sup>8</sup>;
- em um contexto de heterogeneidade social, pode ocorrer entre os sujeitos o fenômeno da dissimetria social<sup>9</sup>, levando algumas visões a se sobreporem a outras, de modo que atender aos princípios da chamada gestão democrática não garantiria a democratização da educação pública e do processo de ensino-aprendizagem, existindo, aliás, um risco no caso específico de elitização;
- definir ou caracterizar um processo de tomada e condução de decisões como democrático imprime-lhe uma legitimidade e um pretense respeito dos

---

<sup>8</sup> Os dois próximos capítulos deste trabalho procuram discutir diferentes significados que a democracia assume, além de debater a chamada *gestão democrática*.

<sup>9</sup> O conceito de dissimetria social foi trabalhado pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu, ocorrendo em relações hierárquicas permeadas pela desigualdade quanto ao capital cultural.

sujeitos, impedindo que estes, em várias situações, se oponham aos caminhos e às medidas escolhidas;

- muitas vezes as práticas levadas a efeito como relacionadas a uma gestão democrática não carregam em si os procedimentos e prescrições que caracterizam a democracia segundo vários dos seus teóricos, podendo estar esvaziadas de significados.

A pesquisa pode ser identificada como uma pesquisa qualitativa e caracteriza-se como um estudo de caso em uma instituição específica. O fato de o pesquisador estar ligado à instituição pelo exercício profissional, portanto a sua proximidade com o objeto estudado, trouxe algumas vantagens ao percurso da pesquisa e, ao mesmo tempo, determinou que alguns cuidados fossem ser tomados.

O convívio diário na instituição possibilitou uma coleta participativa de dados, através da observação dos seus diferentes momentos; entretanto foi necessário estabelecer alguns focos para os olhares.

A observação e a coleta concentraram-se em reuniões dos diferentes colegiados da instituição que, segundo o seu regimento, têm por objetivo gerir, avaliar demandas e apresentar alternativas. As reuniões do órgão máximo da instituição mantenedora, especificamente quando pautava questões referentes à Escola, também foram objeto de coleta e análise de dados.

As reuniões dos colegiados da EA acontecem periodicamente. Neles estão representados os pais, os alunos, educadores e funcionários, sendo: reuniões do conselho de escola, reuniões de conselho de classe e assembleias de classe<sup>10</sup>. No caso do conselho de escola, participam também os docentes e alunos da Faculdade de Educação. O segundo procedimento de pesquisa foi a análise de atas de reuniões de dois grupos de trabalho que tiveram por objetivo analisar a situação da escola e apresentar um relatório à instituição mantenedora com encaminhamentos que fariam frente a uma propalada situação de crise.

O primeiro procedimento de pesquisa foi o estudo de alguns documentos

---

<sup>10</sup> As assembleias de classe são reuniões de pais, alunos, educadores e orientação educacional-pedagógica com o objetivo de avaliar o trabalho realizado em cada trimestre.

importantes para a vida escolar, a saber: o Regimento Escolar<sup>11</sup> e o Plano Escolar Anual. O estudo teve por objetivo a análise das versões escolares relacionadas à sua gestão, à participação das famílias e à heterogeneidade da comunidade atendida, bem como do respeito às regras do jogo definidas nos documentos escolares durante os encontros e nos encaminhamentos propostos pelos grupos de trabalho.

O segundo procedimento concentrou-se na análise dos documentos referentes aos processos de consulta à comunidade para a escolha do diretor e vice-diretor no período de 1998 a 2010, estudando os relatórios e atas acerca dos processos e as cartas de intenções dos candidatos<sup>12</sup>.

Um terceiro procedimento foi a aplicação de questionário aos gestores, professores e pais, contendo questões acerca da visão destes sobre a realidade escolar no período 2005-2010, especificamente quanto à gestão daquela instituição. O instrumento de coleta procurou, também, ter acesso às referências e visões dos sujeitos sobre gestão democrática.

Por fim, foram estudadas as atas dos encontros com educadores da Escola de Aplicação e os docentes da Faculdade de Educação durante os trabalhos dos grupos de trabalho que foram instituídos, em 2008, para a avaliação do trabalho da Escola e a proposição de encaminhamentos. Os grupos de trabalho (GT1 e GT2) apresentaram, no segundo semestre daquele ano, à Congregação da Faculdade de Educação relatórios que também foram analisados no último capítulo desta tese.

A aplicação e a análise de questionários têm demonstrado ser um procedimento de pesquisa com uma rica possibilidade de coleta de dados, muitas vezes ultrapassando as expectativas do pesquisador. No entanto, o receio de alguns responderem aos questionários por vezes indica a necessidade de certos cuidados, aproximando-nos do que Bourdieu (1997: 83) escreveu acerca do uso de entrevistas<sup>13</sup> para coleta de dados:

É o pesquisador que inicia o jogo e estabelece a regra do jogo, é ele quem, realmente, atribui à entrevista, de maneira unilateral e sem negociação prévia, os objetos e hábitos, às vezes mal determinados, ao menos para o pesquisado. Essa dissimetria é redobrada por uma dissimetria social todas as vezes que o pesquisador ocupa uma posição superior ao pesquisado na

---

<sup>11</sup> Ao longo dos anos de 2003 e 2004 foram encaminhadas propostas para alteração do Regimento; em 2005. A escola passou a contar com novo regimento, o que justificou fazermos um novo estudo do documento.

<sup>12</sup> Como apresentado em capítulo próprio, ao se inscreverem para os cargos de diretor e vice-diretor, os candidatos devem entregar uma carta que contenha suas intenções para o exercício do mandato de dois anos.

<sup>13</sup> Apesar de não utilizar entrevistas, em especial no questionário aplicado aos pais tem sido possível verificar a ocorrência da chamada dissimetria social.

hierarquia das diferentes espécies de capital, especialmente do capital cultural [...].

Além dos cuidados indispensáveis na elaboração dos instrumentos, a análise dos dados indicou a necessidade de uma reflexão cuidadosa sobre os dados, uma vez que, de acordo com Brandão (2003: 76):

[...] a tendência a investigar a complexidade que pode envolver a elaboração de um questionário e a definição de uma amostra adequada ao problema de pesquisa, assim como a minimizar os cuidados preparatórios para a condução de uma entrevista – de forma articulada aos interesses da investigação – é uma das principais razões do ‘fascínio’ exercido [pelo uso de questionários e entrevistas] sobre os pesquisadores menos experientes e outros com maior experiência, porém, menos cuidadosos com a produção de seus resultados.

Apesar de uma possível facilidade na obtenção de dados, pelas razões já mencionadas, houve sempre o risco de maximizar percepções e opiniões previamente formadas, muitas vezes independentes dos dados coletados. Não é possível negar as experiências pessoais, porém foi necessário tentar filtrá-las e analisá-las com o apoio do referencial teórico e dos procedimentos metodológicos, deixando que os dados apresentassem as informações possíveis.

A pesquisa bibliográfica mostrou-se imprescindível ao desenvolvimento do trabalho e à redução dos riscos apontados no parágrafo anterior.

Em síntese, conforme apresentado, foram etapas do processo de investigação:

- 1ª) pesquisa bibliográfica;
- 2ª) análise de documentos escolares;
- 3ª) aplicação e análise de questionário ao conjunto de educadores (inclusos os gestores) e a uma parcela dos pais;
- 4ª) estudo dos processos de consulta;
- 5ª) análise das atas das reuniões dos grupos de trabalho e dos relatórios finais.

Nas próximas páginas, são apresentados o trabalho e os resultados da pesquisa.

No primeiro capítulo, considerado um capítulo bibliográfico, há uma discussão a respeito das teorias da democracia, concentrada em cinco autores: Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Jürgen Habermas, Norberto Bobbio e Giovanni Sartori. As últimas páginas do capítulo foram dedicadas a uma síntese das ideias e considerações dos autores.

O segundo capítulo se debruça sobre o processo de democratização do ensino

público no Brasil, com destaque para o Período Republicano, implicando comentários iniciais acerca do Império. No mesmo capítulo, há uma abordagem de diferentes autores a respeito da Gestão Democrática da Escola Pública.

A partir do terceiro capítulo, o foco é a instituição pesquisada, campo da coleta de dados para a pesquisa. Inicia com uma apresentação das origens e da história da instituição e segue com a apresentação de dados da análise de seu Regimento e do Plano Escolar e com um retrato da comunidade atendida.

O quarto capítulo está dedicado ao estudo dos processos de consulta à comunidade para a escolha de Diretor e Vice-diretor no período de 1998-2010. Foram analisados os dados de votação, os resultados dos pleitos e as cartas de intenções dos candidatos.

No quinto capítulo são estudadas as respostas dos educadores e pais aos questionários que objetivaram verificar a avaliação que os sujeitos faziam da gestão da Escola e o entendimento acerca da gestão democrática da escola pública, seus processos e necessidades.

O último capítulo traz a análise das atas dos encontros com educadores da Escola e docentes da Faculdade durante processo de avaliação da instituição decidido pela Congregação da Faculdade de Educação, além dos relatórios dos dois grupos de trabalho instituídos com o propósito de coletar dados, apresentar diagnóstico e propor encaminhamentos aos problemas que fossem levantados.

Finalmente, nas considerações finais, são resgatadas as hipóteses iniciais, as referências bibliográficas e os dados de campo, quando são apresentadas as conclusões deste pesquisador.

---

---

***2. DE QUAL DEMOCRACIA ESTAMOS TRATANDO?  
UM ESTUDO DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA***

## 2. DE QUAL DEMOCRACIA ESTAMOS TRATANDO? UM ESTUDO DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA

Atualmente não existem dúvidas acerca da importância assumida pela sociedade do discurso democrático. Classificar como democrática uma discussão, procedimento ou decisão parece já implicar uma legitimidade, tornando-se, em si, uma propaganda que impossibilita oposição ou resistência. Democrático tornou-se um adjetivo a ser utilizado para questões de qualquer natureza, não se limitando às esferas do trato político, ou seja, ninguém quer ser chamado de antidemocrático, nada pode ser decidido sem que passe por um procedimento classificado como democrático.

Todavia o que pode ser chamado de democrático? Quais aspectos precisam ser considerados para que um procedimento seja definido como tal? Quais as regras que precisam ser respeitadas para que um processo assim seja denominado? Apesar do constante uso do adjetivo, estas não são perguntas com respostas tão óbvias como corriqueiro se tornou o uso do termo, utilizado, muitas vezes, somente pela sua carga semântica, e não pelo significado que conota.

Este capítulo tem o objetivo de apresentar discussões feitas por alguns teóricos da democracia, podendo-se defini-lo como um capítulo bibliográfico que pretende, única e tão somente, indicar a riqueza do embate que o termo democracia carrega e qualificar<sup>14</sup> o que pode, para os autores estudados, ser chamado de procedimento democrático ou de sociedade democrática. Cada um dos itens do capítulo procura resgatar, em linhas gerais, a discussão de um dos teóricos sobre a questão em pauta: Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Jürgen Habermas, Norberto Bobbio e Giovanni Sartori.

---

<sup>14</sup> Trata-se de qualificar sem sombra de dúvidas, até mesmo porque, na visão deste pesquisador, a democracia é algo a ser constantemente perseguido, não podendo tornar-se algo esvaziado de sentido e significado.

## 2.1 As teorias da democracia por Joseph Schumpeter

Em sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia* (1984), sua obra mais famosa, publicada pela primeira vez em 1952, Schumpeter afirmou que o capitalismo seria morto por seus êxitos econômicos, não por seus fracassos; seus êxitos criariam uma atmosfera de hostilidade quase universal à sua própria ordem social. Na discussão sobre democracia, em relação ao capitalismo e ao socialismo, esse autor formulou uma definição econômica de democracia, concebida como um arranjo institucional semelhante ao mercado, em que vários grupos e indivíduos – equivalentes a empresas e empresários – competem entre si pelos votos dos eleitores, os “consumidores” políticos. Schumpeter (1984) enfatizou fortemente essa analogia entre economia e política.

Escrevendo ao final das depressões econômicas da década de 1930, o autor recusava com toda força a visão dominante de que iria ocorrer um colapso econômico do capitalismo. Em particular, argumentava com vigor contra o que chamava de teoria das oportunidades descrentes de investimento. Sua visão das perspectivas econômicas do capitalismo já foi definida por alguns analistas de excessivamente otimista; o declínio do capitalismo, se ocorresse, não acarretaria o surgimento de uma sociedade socialista. Na visão desse autor, era o processo econômico que tenderia a se socializar.

Sua teoria definiu democracia como sendo apenas um método de seleção dos líderes políticos. Na doutrina clássica, a democracia teria incorporado ideais políticos específicos referentes à participação dos cidadãos na vida política e à natureza da relação entre os líderes políticos e o povo. A análise de Schumpeter, por sua vez, pode ser vista como uma alternativa a essa doutrina. Ele introduziu ideias de ação racional, responsabilidade individual, autodisciplina, tolerância, e assim por diante, que mais pareceram pertencer à doutrina clássica. Entretanto, permaneceu central a sua visão de democracia como competição pela liderança política. Schumpeter (1984) referiu-se à democracia apenas como “viável” ou “inviável”.

Aos movimentos de lutas de classes e de libertação nacional no século XX, juntou-se a expectativa de criar uma sociedade mais democrática, em que um número maior de pessoas, especialmente aquelas até então excluídas, desempenharia papel mais direto e mais

efetivo nas decisões que afetam suas vidas.

Para alguns autores, o aspecto de maior valor na visão de Schumpeter é a concepção da democracia como método de selecionar líderes políticos e a ideia de dissenso e oposição nela incorporada. A competição pela liderança política tornaria possível, aos grupos sociais insatisfeitos com sua posição na sociedade ou com a direção geral da política social, expressar sua crítica e exercer alguma influência sobre os futuros líderes políticos.

Dois elementos seriam essenciais para o funcionamento efetivo de uma sociedade totalmente democrática: em primeiro lugar, o maior número possível de cidadãos deveria partilhar das decisões, ou seja, deveria ter a oportunidade e a experiência, em diversas esferas e por algum tempo de suas vidas, de exercer a liderança política; em segundo lugar, deveria haver grande variedade de associações relativamente autônomas onde se praticasse a autogestão e fornecessem a base para a crítica e as reformas permanentes e irrestritas dos acordos sociais.

Para Schumpeter (1984), a democracia meramente política seria, necessariamente, um simulacro. O socialismo, ao existir, poderia ser o próprio ideal da democracia, porém os socialistas nem sempre seriam muito exigentes quanto à forma em que ele deveria passar a existir. Para os socialistas, o socialismo estaria acima da observância aos procedimentos democráticos, havendo grupos socialistas coerentemente comprometidos com os ideais democráticos. Um regime socialista poderia ser não democrático; a característica definidora do socialismo nada diria quanto ao procedimento político. A questão seria saber se – e em que sentido – ele pode ser democrático<sup>15</sup>.

A democracia é um método político, determinado tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, não podendo ser um fim em si mesmo. Esse deveria ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definir a democracia, como método político; a democracia não pode, mais que qualquer outro método, ser um fim em si mesma; não basta simplesmente definir algo como democrático, as coisas não existiriam somente para serem democráticas.

A democracia enquanto questão lógica pode ser um ideal absoluto ou um valor

---

<sup>15</sup> Ao discutir a experiência dos partidos socialistas, Schumpeter (1984: 298-302) afirma ser inevitável não surgir dúvidas a respeito da validade de suas declarações; afirma, também, que grupos socialistas que professavam fé democrática jamais tiveram a possibilidade de professar qualquer outra.

último. Uma adesão incondicional a ela pode se dever apenas a uma adesão incondicional a certos interesses ou ideais a que pode servir. Como qualquer outro método político, não produz sempre os mesmos resultados nem promove os mesmos interesses e ideais em qualquer tempo ou sociedade.

Para o autor, as proposições sobre o funcionamento da democracia não têm significado se não fizerem referência a épocas, locais e situações dados, o mesmo devendo ocorrer com os argumentos antidemocráticos. Não se trata de um conceito que possa ser usado em sentido a-histórico; suas caracterizações precisam ser demarcadas temporalmente.

Em Schumpeter (1984), *método político* significa o método que uma nação usa para chegar a decisões. Para que tal método se caracterize como tal, deve ser indicado por quem e como são tomadas tais decisões; novamente o método precisa ser visto dentro dos seus limites históricos e sociais. Ao igualar “tomar decisões” a “governar”, poderia definir democracia como *governo do povo*, todavia isso não é suficientemente preciso, já que essas definições não são independentes da argumentação sobre democracia: “o *populus* no sentido constitucional pode excluir totalmente os escravos e parcialmente outros habitantes [...]” (Schumpeter, 1984: 305).

É possível dizer que uma sociedade democrática é aquela que não diferencia os cidadãos, ao menos em assuntos referentes aos negócios públicos, tais como o direito ao voto. Porém algumas nações que praticam a discriminação do tipo referido apresentam a maioria das características normalmente associadas à democracia.

Em comunidades pequenas, chamadas pelo autor de estruturas sociais simples, em que não há muito sobre o que discordar, é concebível que todos os indivíduos que formam o povo, tal como definido pela constituição, realmente participem de todos os deveres da legislação e administração. Nos casos em que o povo chega a decisões políticas através de debates realizados com a presença física de todos os cidadãos, tal como ocorria, por exemplo, na *polis* grega, existe a chamada democracia direta. Em todos os outros casos, seria apropriado falar não de governo pelo povo, mas sim de governo aprovado pelo povo.

Muitas das proposições normalmente feitas sobre a democracia são verdadeiras para todos os governos que têm a adesão geral da grande maioria da população ou, melhor ainda, da grande maioria de todas as classes da população. Excetuando-se o caso da democracia direta, o povo, como tal, nunca pode realmente governar ou dirigir. As democracias se mesclaram em uma

categoria muito mais ampla de arranjos políticos que contêm elementos de caráter não democrático.

Além da democracia direta, há uma riqueza infinita de formas possíveis pelas quais o povo pode partilhar da atividade de dirigir, influenciar ou controlar os que realmente estão com a direção. As teorias jurídicas elaboradas nos séculos XVII e XVIII<sup>16</sup> acerca da soberania do povo e da delegação e representação são definidas pelo autor como utilitaristas, tendo alcançado o auge no século XVIII. A fundamentação dessa corrente pode ser verificada como:

- racionalista, hedonista e individualista;
- em virtude de sua ênfase sobre o indivíduo racional e hedonista e sua autonomia ética, parecia estar em posição de ensinar os únicos métodos políticos certos para dirigir esse Estado e para alcançar a maior felicidade para o maior número;
- dava o que parecia uma fundamentação racional para a crença na *vontade do povo* e no conselho que resumia tudo aquilo que a democracia queria dizer: eduque o povo e deixe-o votar livremente.

A crítica a essa argumentação teria surgido quase imediatamente e revelado alguns dos erros fundamentais do utilitarismo e da teoria política a que o utilitarismo servia de base. Schumpeter (1984) estabelece que tais críticas estariam contidas na chamada **doutrina clássica da democracia**.

A filosofia da democracia do século XVIII poderia ser enunciada pela seguinte definição:

[...] o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo (Schumpeter, 1984: 313).

O princípio do bem comum implica respostas a todas as perguntas; todo fato social e toda medida tomada ou a ser tomada podem, inequivocamente, ser classificadas como

---

<sup>16</sup> Sobre a questão, ver a discussão em Schumpeter (1984: 309-311).

“boas” ou “ruins”. Há um bem comum do povo

[...] exatamente coincidente com o bem, ou interesse, ou bem-estar, ou felicidade comuns. Todos os membros da comunidade, conscientes de tal objetivo, conhecendo seu próprio pensamento, discernindo o que é bom do que é ruim, tomam parte, ativa e responsavelmente, na ampliação do primeiro e na luta contra o segundo, e todos os membros assumem juntos o controle dos negócios públicos (Schumpeter, 1984: 313).

A administração de alguns desses negócios exigiria aptidões e técnicas especiais e deveria ser confiada a especialistas que simplesmente agiriam de maneira a realizar a vontade do povo.

Em uma comunidade de qualquer tamanho, seria inconveniente para cada cidadão isolado ter de entrar em contato com todos os outros cidadãos sobre todos os assuntos. Seria mais conveniente reservar apenas as decisões mais importantes para o pronunciamento dos cidadãos isolados e tratar do resto através de uma comissão apontada por eles – uma assembléia ou parlamento cujos membros fossem selecionados por voto popular. Essa comissão deveria expressar, refletir ou representar a vontade do eleitorado. Entre as comissões menores haveria uma de assuntos gerais, destinada principalmente a tratar da administração corrente, chamada de gabinete ou governo, possivelmente tendo à frente um secretário-geral, chamado de primeiro-ministro.

Schumpeter (1984: 315) problematiza que a democracia:

seja um bem comum unicamente determinado, o que se deve, basicamente, ao fato de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum está fadado a significar diferentes coisas. Esse fato estaria oculto ao utilitarista. Mesmo que um bem comum suficientemente definido se mostrasse aceitável para todos, isso não implicaria respostas igualmente definidas para as questões isoladas. Os pais utilitaristas da doutrina democrática deixaram de ver a importância disso simplesmente porque nenhum deles considerou com sinceridade qualquer mudança substancial na estrutura econômica e nos hábitos da sociedade burguesa.

Para que a vontade dos cidadãos seja um fator político merecedor de respeito, ela primeiro deve existir, todos teriam de saber precisamente o que desejam. Essa vontade definida teria de ser posta em prática pela capacidade de observar e interpretar corretamente os fatos diretamente acessíveis a todos e filtrá-los criticamente. O cidadão teria de realizar a crítica, o ato de filtrar e selecionar por si mesmo e independentemente de grupos de pressão e da propaganda. Mesmo que todos agissem com presteza e racionalidade ideais, não se seguiria,

necessariamente, que as decisões políticas produzidas por esse processo representassem qualquer coisa que se pudesse, de maneira convincente, chamar de vontade do povo.

Schumpeter (1984) destaca que os leitores de jornal, os ouvintes de rádio, os membros de um partido, mesmo que não estejam reunidos fisicamente, têm uma terrível facilidade de se transformar em multidão psicológica e de alcançar um estado de *frenesi* em que qualquer tentativa de se desenvolver uma argumentação racional apenas estimula os instintos animais. Por outro lado, os consumidores são tão permeáveis à influência da propaganda e de outros métodos de persuasão que muitas vezes parece que são os produtores que os comandam, em vez de serem comandados por eles.

A afirmação muitas vezes repetida conta mais que a argumentação racional. No caminho comum das decisões repetidas com frequência, o indivíduo está sujeito à influência das experiências favoráveis e desfavoráveis. Schumpeter (1984) considera que o cidadão típico, assim que entra no campo político, cai para um nível mais baixo de desempenho mental, argumenta e analisa de maneira a ser prontamente reconhecido como infantil, mas, quando se trata de algo da esfera de seus interesses reais, seu pensamento torna-se associativo e afetivo, o que traz duas outras consequências de imenso significado:

- em primeiro lugar, mesmo que não haja qualquer grupo político envolvido, o cidadão tenderá a ceder a preconceitos e impulsos extrarracionais ou irracionais;
- em segundo lugar,

quanto mais fraco for o elemento lógico nos processos da mente do público e mais completa for a ausência de crítica racional e da influência racionalizadora da experiência e das responsabilidades pessoais, maiores serão as oportunidades que se oferecerão aos grupos que tenham interesse em defender (Schumpeter, 1984: 328)

Isso implica que a vontade política do povo pode ser criada e a análise dos processos políticos demonstra que vontades, em grande parte, não são genuínas, são produzidas. A vontade do povo é o produto, e não o motor do processo político.

Schumpeter (1984) conclui sua análise da corrente utilitarista afirmando que sua base teórica está morta; ninguém a aceita como teoria correta do corpo político. A

democracia deixou de ser apenas um método que pode ser discutido racionalmente e se tornou um ideal. A própria palavra pode tornar-se uma bandeira, um símbolo de tudo que o homem preza, de tudo que ele ama em sua nação. Em seu nome, podem ser aceitos quaisquer desvios que possam estar envolvidos em seu próprio comportamento ou posição. O credo democrático passou a significar um evangelho de razão e de melhorias.

Schumpeter (1984) considera que há padrões sociais em que a doutrina clássica realmente se adapta aos fatos. É o caso de muitas sociedades pequenas e primitivas que, na realidade, serviram como protótipos aos autores de tal doutrina. Pode ser o caso de sociedades que, mesmo não sendo primitivas<sup>17</sup>, não são muito diferenciadas socialmente e não abrigam problemas sérios. Porém a doutrina clássica se aproxima da realidade, neste último caso, não porque ela descreva um mecanismo efetivo de decisão política, mas apenas porque não há grandes decisões a ser tomadas.

### 2.1.1 Outra teoria da democracia em Schumpeter

Uma das principais críticas feitas à teoria clássica centrava-se na proposição de que “o povo” tem uma opinião definida e racional sobre todas as questões individuais e que ele objetiva essa opinião escolhendo representantes que zelariam para que ela fosse seguida. Assim, a seleção dos representantes torna-se secundária em relação ao propósito básico do arranjo democrático, que é investir o eleitorado do poder de decidir questões políticas.

Assumindo-se a visão de que o papel do povo é produzir um governo, ou melhor, um corpo intermediário que, por sua vez, produzirá um governo ou um executivo nacionais, e definindo-se o método democrático como aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população, é possível dispor de um critério razoavelmente eficiente pelo qual podem ser distinguidos os governos democráticos de outros.

A teoria clássica, segundo Schumpeter (1984), enfrenta dificuldades nesse

---

<sup>17</sup> Schumpeter (1984: 334-335) afirma que há padrões sociais em que a doutrina clássica realmente se adapta aos fatos com uma aproximação suficiente, como aquelas que o autor chama de sociedades que não sejam primitivas.

campo porque tanto a vontade como o bem do povo podem ser mais bem servidos por governos a que não cabe a definição de democráticos, de acordo com qualquer uso aceito do termo.

Schumpeter (1984) seguiu sugerindo o que chama de *outra teoria da democracia*, calcada, inicialmente, nas críticas feitas à teoria clássica. Porém não seria correto afirmar que a de Schumpeter se oponha de fato à clássica; antes disso, o autor utilizou-se do que considerou lacunas conceituais para constituir a “nova teoria”.

Na “outra teoria”, o que foi chamado de *vontade manufaturada* não é mais externo a ela, uma aberração, mas entra na própria teoria.

A definição, o conceito de competição pela liderança na vida política é vista como fundamental, já que sempre há alguma competição pela adesão do povo. A democracia pareceria implicar um método reconhecido pelo qual se pode conduzir a luta competitiva; o método eleitoral é praticamente o único disponível a comunidades de qualquer tamanho.

Para o autor, a teoria parece esclarecer a relação que subsiste entre democracia e liberdade individual. Se nesta última entende-se à existência de uma esfera de autogestão individual, o método democrático não garante, necessariamente, uma liberdade individual maior que a permitida por qualquer outro método político em circunstâncias similares. Se todos são livres para competir pela liderança política, apresentando-se ao eleitorado, isso, na maioria dos casos, significa considerável liberdade de discussão para todos, significa considerável liberdade de imprensa.

Se a função básica do eleitorado é a produção de um governo, ela também implicaria a possibilidade de desapossá-lo. Considerada como clarificação de uma antiga controvérsia, a decisão por maioria simples é vista como algo que pode distorcer, em lugar de efetivar a vontade da maioria, e não a vontade do povo.

A representação proporcional oferece oportunidades para que se afirmem todos os tipos de idiossincrasias, mas também para que se impeça a democracia de produzir governos eficientes, revelando-se, desse modo, um perigo em momentos de tensão. O princípio da democracia significa, então, meramente que as rédeas do governo devem ser dadas àqueles que têm mais apoio do que quaisquer dos indivíduos ou grupos em competição. Isso, por sua vez, parece garantir a permanência do sistema de maioria dentro da lógica do método democrático.

A aplicação desse princípio pressupõe que, em uma democracia, a função

primária do voto do eleitor é produzir o governo, e a produção do governo significa, na prática, decidir quem será a pessoa na liderança. Nesse sentido, o primeiro e principal objetivo de cada partido político seria sobressair-se em relação aos outros para chegar ao poder ou se manter nele. As exceções ao princípio de liderança governamental em assembleias “representativas” servem apenas para mostrar quão realista ele é e seriam de dois tipos:

- primeiro: nenhuma liderança é absoluta. A liderança política exercida de acordo com o método democrático é até mesmo menos absoluta que outras, devido ao elemento competitivo que é a essência da democracia. Teoricamente, todo seguidor tem o direito de derrubar seu líder e, como quase sempre, há alguns seguidores que têm uma possibilidade real de fazê-lo;
- segundo: há casos em que a máquina política deixa de absorver certos temas que podem então ser assumidos por pessoas de fora que preferam realizar uma tentativa independente de alcançar o poder a servir nas fileiras de um dos partidos existentes.

Quanto ao papel do eleitorado, sua escolha não flui por sua iniciativa, mas é formulada e sua formulação é parte essencial do processo democrático. Mesmo aquilo que está implícito em grande parte da iniciativa eleitoral, tal como a aceitação de um dos candidatos concorrentes, restringe-se ainda mais pela existência de partidos. Um partido não é, como a doutrina clássica fez crer, um grupo de homens que deseja realizar um bem comum em função de algum princípio sobre o qual todos concordem.

Schumpeter (1996) considera que os princípios ou plataformas podem ser tão característicos do partido que os adote e tão importante para o seu sucesso quanto o são as marcas dos produtos vendidos por determinada loja; atualmente um partido não poderia ser definido em termos de seus princípios. Um partido é um grupo no qual os membros se propõem agir combinadamente na luta competitiva pelo poder político. Do contrário, seria impossível que diferentes partidos adotassem exatamente ou quase exatamente o mesmo programa.

De acordo com Schumpeter (1984), partido e máquina política são simplesmente a resposta ao fato de a massa eleitoral ser incapaz de qualquer ação que não seja o estouro da boiada; eles constituem uma tentativa de regular a competição política, que é

exatamente semelhante às práticas correspondentes de uma associação comercial. Por tal análise, a teoria da liderança competitiva mostra-se uma interpretação satisfatória dos fatos do processo democrático, podendo ser usada na tentativa de esclarecer a relação entre a democracia e a ordem socialista das coisas. Para o autor, os socialistas não apenas reivindicam a compatibilidade entre democracia e socialismo, como afirmam que um implica a outra e que não pode haver verdadeira democracia fora do socialismo; por outro lado, há aqueles que defendam que a economia planificada é de todo incompatível com a democracia.

Schumpeter (1996) considera que, entre o socialismo e a democracia, não há qualquer relação necessária: um pode existir sem o outro. Mas também não há qualquer incompatibilidade: em condições apropriadas ao ambiente social, a máquina socialista pode ser controlada por princípios democráticos.

Outra questão posta por esse autor é se o método democrático funcionaria com mais eficiência num regime socialista do que num regime capitalista. Para tal resposta, devem ser formuladas as condições sob as quais se pode esperar que o método democrático seja satisfatório.

Democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe; significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo, acrescentando mais um critério que defina o método democrático: a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado; a democracia é o controle sobre o político. O êxito pessoal em política implica a concentração do tipo profissional em modernas democracias, daí a política se tornar inevitavelmente uma carreira.

A eficiência do governo democrático é inevitavelmente enfraquecida pela imensa perda de energia que a constante batalha no parlamento, e fora dele, impõe aos líderes; enfraquece ainda mais com a necessidade de curvar a política às exigências da guerra política, em decorrência do que o método democrático produz legislação e administração como subprodutos da luta pelos cargos políticos.

O funcionamento satisfatório do método democrático é contingente ao preenchimento de certas condições e cria políticos profissionais que, por sua vez, se transformam em administradores e “estadistas amadores”. As qualidades do intelecto e do caráter que fazem um bom candidato não são necessariamente as que fazem um bom administrador e a seleção através do êxito nas urnas pode ser contrária a pessoas que teriam sucesso à frente dos negócios.

Não é bem verdade que o sucesso político nada prove sobre uma pessoa ou que o político nada seja além de um amador. Há uma coisa muito importante que ele conhece profissionalmente: conduzir homens; a capacidade de ganhar uma posição política de liderança estará associada a certo grau de força pessoal e também de outras aptidões que serão muito úteis no gabinete de um primeiro-ministro.

A democracia parece ter êxito em padrões sociais que apresentam certas características, podendo-se muito bem duvidar de que haja algum sentido em se perguntar o que lhe aconteceria em outros padrões que não possuíssem tais características. As condições necessárias para que o método democrático tenha êxito são agrupadas em Schumpeter (1984) sob quatro títulos, limitada a análise às grandes nações industriais do tipo moderno.

A primeira condição é que o **material humano da política** – as pessoas que dirigem as máquinas partidárias, eleitas para o parlamento, as que chegam ao gabinete – seja de qualidade suficientemente alta. O método democrático não seleciona políticos dentre a população, mas apenas dentre os elementos da população que estejam disponíveis para a ação política ou, mais precisamente, que se proponham para eleição. Por outro lado, o processo democrático pode facilmente criar condições no setor público que, uma vez estabelecidas, expulsarão a maioria das pessoas que não sejam capazes de obter êxito, e nada mais.

Pode haver várias maneiras de se obterem políticos de qualidade, porém a experiência parece sugerir que a única garantia efetiva está na existência de um estrato social que se liga à política como coisa natural.

A segunda condição para o sucesso da democracia é que o **alcance efetivo da decisão política não deve estender-se a muito longe**. O ponto a que pode chegar depende, dentre outras coisas, das circunstâncias particulares de cada caso individual.

Não é condição necessária que o aparelho político deva tratar apenas das questões que o povo em geral possa compreender perfeitamente e sobre as quais tenha uma opinião séria. A democracia não exige que qualquer função do Estado esteja sujeita a seu método político.

Como terceira condição, o governo democrático na moderna sociedade industrial deve dispor, para todos os propósitos incluídos na esfera política, dos serviços de **uma burocracia bem treinada e de boa posição e tradição, dotada de forte senso de dever**. Tal

burocracia é a principal resposta ao argumento de governo de amadores. A burocracia deve ser suficientemente forte para guiar e, se necessário, instruir os políticos que encabeçam os ministérios; deve ser um poder em si mesma.

O material humano disponível nessa burocracia é considerado de grande importância. O treinamento, embora essencial, é secundário; deve existir um estrato social de qualidade adequada e prestígio correspondente do qual se possam obter recrutas.

A quarta condição é o conjunto que pode ser resumido na expressão **autocontrole democrático**. Todos os grupos importantes de uma nação devem estar dispostos a aceitar qualquer medida legislativa, desde que ela seja legalmente constituída e que todas as ordens executivas emanem das autoridades legalmente competentes. Porém o autocontrole democrático implica muito mais do que isso: os eleitores e parlamentos devem se pôr a salvo das ofertas dos maníacos e velhacos, caso contrário pessoas que não o são ver-se-ão forçadas a seguir esses caminhos. Ainda podem ocorrer fracassos que desacreditem a democracia e destruam a adesão a ela se forem passadas medidas que não considerem os direitos de outros ou a situação nacional.

Os seguidores do governo devem aceitar sua liderança e deixar que ele construa um programa e aja de acordo com ele; a oposição deve aceitar a liderança do “gabinete sombra” que a dirige e deixar que ele mantenha a guerra política dentro de certas regras. Os eleitores de fora do parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles e os políticos que elegem; a ação política torna-se tarefa destes e não daqueles.

Para Schumpeter (1984), esse princípio se choca com a doutrina clássica da democracia e realmente significa seu rebaixamento; se as pessoas devessem governar, no sentido de decidir questões isoladas, seria mais natural dar instruções a seus representantes.

A concorrência efetiva pela liderança exige grande dose de tolerância quanto a diferenças de opinião. Qualquer líder potencial que não esteja legalmente excluído deve poder apresentar sua argumentação sem causar transtornos. Nada disso é possível sem um respeito genuíno pelas opiniões dos concidadãos, o que significa a disposição de subordinar suas próprias opiniões.

Schumpeter (1984: 368) considera que:

Democracias de todos os tipos são praticamente unânimes em reconhecer a existência de situações em que é razoável abandonar a liderança competitiva e adotar a monopolística. Dispositivos semelhantes estão presentes em praticamente todas as constituições, inclusive a norte-americana: o Presidente dos Estados Unidos adquire, em certas condições, um poder que, para todos os propósitos, faz dele um ditador no sentido romano, por maiores que sejam as diferenças na constituição jurídica e nos detalhes práticos. Se o monopólio for efetivamente ilimitado, seja a um tempo definido ou à duração de uma emergência definida e de curto prazo, o princípio democrático da liderança competitiva fica meramente suspenso. Se o monopólio, seja por lei ou de fato, não for limitado quanto ao tempo, o princípio democrático ficará revogado e teremos o caso da ditadura no sentido dos dias de hoje.

Para o autor, o cerne da democracia apoia-se num esquema racionalista da ação humana e dos valores da vida, de modo que ela é considerada, portanto, de origem burguesa. A democracia que conhecemos cresceu com o capitalismo, esteve à frente do processo de mudança política e institucional pelo qual a burguesia reformulou a estrutura política e social que precedeu sua ascensão: o método democrático foi a ferramenta dessa reconstrução. O método democrático funciona bem em certas sociedades extra e pré-capitalistas; todavia a democracia moderna é produto do processo capitalista.

O esquema burguês das coisas limita a esfera da política e da autoridade pública; sua solução está no ideal do Estado cauteloso, que existe basicamente para garantir a lealdade burguesa e promover uma estrutura firme para o esforço individual autônomo em todos os campos. O burguês absorvido em suas preocupações privadas está, em geral, muito mais disposto a mostrar tolerância pelas diferenças políticas e respeito pelas opiniões de que ele não compartilha do que qualquer outro tipo de ser humano. Schumpeter (1984) afirma ser excessivo julgar não poder haver verdadeira democracia na ordem capitalista.

O método democrático nunca tem seu melhor desempenho quando as nações estão muito divididas quanto a questões fundamentais de estrutura social. Essa dificuldade mostrou ser particularmente séria, pois a sociedade burguesa claramente deixou de satisfazer outra condição para o funcionamento do método democrático. A burguesia produziu indivíduos que alcançaram êxito quanto à liderança política entrando numa classe política de origem não-burguesa, embora se possa pensar que a terceira geração das famílias industriais tenha todas as oportunidades de formar uma. Todos esses fatos parecem sugerir um prognóstico pessimista para esse tipo de democracia; sugerem também uma explicação para a aparente facilidade com que, em alguns casos, ela se rendeu à ditadura.

Para o autor, a ideologia do socialismo clássico é fruto da ideologia burguesa.

Compartilha plenamente do racionalismo utilitarista e de muitas das ideias e ideais que entraram na doutrina clássica da democracia; os socialistas não tiveram qualquer dificuldade em se apropriar dessa parte da herança burguesa. O socialismo não democrático seria perfeitamente possível, restaria saber se o socialismo se qualifica bem ou mal para a tarefa de fazer funcionar o método democrático, caso queira.

Nas palavras de Schumpeter (1984: 372):

Nenhuma pessoa responsável pode encarar com equanimidade as consequências de se estender o método democrático, quer dizer, a esfera da “política”, a todos os negócios econômicos. Acreditando que o socialismo democrático signifique precisamente isso, tal pessoa naturalmente concluirá que o socialismo democrático deverá fracassar. A ampliação do alcance da administração pública não implica uma correspondente extensão da administração política. Pode-se conceber que a primeira seja ampliada de modo a absorver os negócios econômicos da nação e a última permaneça ainda dentro dos limites estabelecidos pelas limitações do método democrático.

Em uma sociedade socialista, as limitações criam um problema muito mais sério: faltam as restrições automáticas impostas à esfera política pelo esquema burguês, não sendo possível consolar-se com o pensamento de que as ineficiências do procedimento político são, afinal de contas, uma garantia de liberdade. A falta de administração eficiente significará falta de pão.

Para Schumpeter (1984: 373):

Democracia Industrial ou Econômica significa principalmente duas coisas: primeira, o comando sindical sobre as relações industriais; segunda, a democratização da fábrica monárquica, através da representação dos trabalhadores em conselhos ou outros artifícios que visem garantir-lhes influência sobre a introdução de melhorias tecnológicas, políticas empresariais em geral.

Apesar de os instrumentos, formas e órgãos atuais do procedimento democrático funcionarem, tanto quanto o próprio princípio da democracia, como um fruto da estrutura e das questões do mundo burguês, não significa que devam desaparecer junto com o capitalismo com a implantação do socialismo. Eleições gerais, partidos, parlamentos, gabinetes e primeiros-ministros podem ser os instrumentos mais convenientes para lidar com as questões que a ordem socialista reserve para a decisão política.

Schumpeter (1984) conclui enfatizando que não é possível esperar que a democracia funcione satisfatoriamente a não ser que a vasta maioria da população em todas as

classes esteja resolvida a ater-se às regras do jogo democrático. Tantas pessoas renunciaram e tantas mais vão renunciar a seu compromisso com os padrões da sociedade capitalista que, nesse terreno, a democracia está fadada a funcionar com crescente atrito. O socialismo pode tapar a lacuna, pode restabelecer a concordância quanto aos princípios estruturais do tecido social. Se o fizer, os antagonismos remanescentes serão exatamente do tipo que o método democrático é perfeitamente capaz de enfrentar. Assim, o socialismo registraria muita coisa em seu favor. A tarefa de manter a rota democrática pode mostrar-se extremamente delicada, a administração eficiente da economia socialista significa ditadura não do, mas sobre o proletariado na fábrica. Essa democracia não significará maior liberdade pessoal e maior aproximação em relação aos ideais socializados pela doutrina clássica.

## 2.2 O conceito de poliarquia em Robert Dahl

No prefácio à obra *Poliarquia*, de Dahl (2005), Fernando Limonghi afirma que uma concepção maximalista de democracia envolve a ideia de que não basta pura e simplesmente que o arranjo político-institucional seja democrático e que se possa falar de democracia no sentido restrito a mecanismos e procedimentos institucionais; é necessário, em vez disso, que a democracia tenha um conteúdo social mais rico, seja mais ambiciosa do ponto de vista social. Przeworski<sup>18</sup> define a democracia em termos que na verdade a reduzem à garantia dos direitos civis dos cidadãos e ao chamado “Estado de Direito”. Alguns pensadores colocam em dúvida se é possível imaginar que a garantia dos direitos civis e políticos opere de maneira efetiva em circunstâncias em que os direitos sociais não estejam assegurados e em que haja grande desigualdade social. A existência da desigualdade social, como a que existe no Brasil, por exemplo, significaria que diferentes indivíduos estarão controlando quantidades muito desiguais de recursos na esfera privada e que haverá, portanto, um desequilíbrio privado de poder que tornará problemático o exercício efetivo dos direitos políticos e civis.

---

<sup>18</sup> Apud Limonghi, in Dahl (2005).

O “compromisso democrático” próprio da social-democracia seria um compromisso social que envolveria certo entendimento entre patrões e empregados, entre capitalistas e trabalhadores, de tal maneira que os trabalhadores abdicariam da revolução socialista e os capitalistas aceitariam a ação social do Estado em benefício dos trabalhadores.

Alguns autores consideram que há política em qualquer circunstância em que haja interação estratégica, em que se coloque o problema do poder, em que qualquer entidade, individual ou coletiva, seja levada a tentar prevalecer sobre outra, em que os interesses se confrontem, em que exista, portanto, conflito potencial ou real. Toda e qualquer atividade na qual estejam envolvidas as ideias de poder, interesse, interação estratégica, conflito etc., articulando-se logicamente, insere-se, nessa perspectiva, no campo da política. A própria definição da política supõe a autonomia dos interesses, envolve certo desdobramento cuja natureza é normativa: a postulação do não poder, a postulação de uma condição igualitária, de uma condição de autonomia de todos. A política é concebida como só existindo na relação entre iguais e no debate livre que a relação igualitária torna possível: os sujeitos por excelência da política são aqui somente aqueles cidadãos atenienses que podem juntar-se na praça pública e fazer política.

A autonomia individual é condição *sine qua non* para que qualquer empenho na busca de autonomia coletiva faça sentido.

A teoria descritiva da democracia com base em **Schumpeter** mostra que democracia é tão somente um método de escolha de dirigentes e que a sua qualidade tem a ver com a quantidade de alternativas disponíveis. A reflexão de Schumpeter estabelece as bases de uma teoria descritiva da democracia. Nela o que importa é verificar como funcionam as democracias, e não como elas devem ser. Um dos desdobramentos mais importantes desse paradigma está contido na obra de Robert Dahl.

Reis (2002) afirma que, embora seja uma obra intelectualmente calçada na tradição descritiva, a reflexão de Dahl contém premissas e consequências abertamente normativas.

Dahl (1989) escreve uma teoria do que o próprio chama de **poliarquia**. Para o autor, não cabe mais falar em democracia, a palavra remete ao cenário grego original, de participação direta. As democracias contemporâneas são poliarquias, já que estruturadas por uma competição entre elites pelo poder político, por via eleitoral.

A preocupação de Dahl (1989) está em tentar entender como surge uma poliarquia e como uma não poliarquia pode transformar-se em poliarquia, e conclui que esta é uma combinatória de duas variáveis.

A democracia – ou poliarquia – mais do que um regime ou sistema é um processo, um movimento; pode ser um processo de construção institucional que cada vez mais incorpora e cada vez organiza a competição política.

Dahl (1989) considera as democracias efetivamente existentes pobres aproximações do ideal democrático e sugere que estas sejam chamadas de *poliarquias*. Define a democratização como um processo de progressiva ampliação da competição e da participação política, identificando a democratização como avanços nestes dois eixos – competição e participação. Discute o argumento de que a democracia seria possível apenas em países que se desenvolveram no século XIX e de que os países pobres estariam condenados ao autoritarismo e não escapariam a esse destino mesmo que se desenvolvessem. Infere que, nesse argumento, regimes políticos independem da intervenção de atores políticos e das escolhas institucionais que fazem, não havendo lugar para a política.

A modernização é normalmente definida como o processo de transformações sociais pelo qual as sociedades passam ao transitar do tradicional ao moderno, processo em meio ao qual ocorre a diferenciação e a autonomização das diferentes esferas da vida social. A obtenção de uma democracia estável é o ponto culminante desse processo, marcado pelo aparecimento e incremento prévio da urbanização, educação, comunicação em massa, burocratização etc.

A generalização mais comum seria a de que a democracia está relacionada com a situação de desenvolvimento econômico. Quanto mais próspera for a nação, tanto maiores são as probabilidades de que ela sustente a democracia. Uma sociedade dividida entre uma grande massa pobre e uma pequena elite favorecida resultará numa oligarquia (domínio ditatorial do pequeno estrato superior) ou em tirania (ditadura de base popular).

Diferente de Dahl, Lipset (1967) afirma que o desenvolvimento favorece a manutenção da democracia, o que não é o mesmo que afirmar que o desenvolvimento leva à obtenção da democracia, a modernização causa a democracia. De acordo com Lipset (1967: 66), a sociedade moderna geraria uma estrutura social condizente com a democracia, ao alterar a

estrutura de estratificação. Não há ação política que possa contribuir de maneira direta para a democracia. A ação possível é indireta, via apoio à modernização.

Para Dahl (2001), Lipset (1967) não recorreu a uma série temporal, supõe que a história seja única, que todo e qualquer país, em qualquer momento da história, passa pelos mesmos estágios. Assim, os países subdesenvolvidos representariam o passado dos países desenvolvidos e estes o futuro daqueles.

A democracia estabelecer-se-ia somente onde a burguesia fora forte o suficiente para levar a cabo uma transformação violenta da ordem social. A democracia dependeria, basicamente, das alianças de classe consumadas ao longo do processo de modernização.

Moore<sup>19</sup> procura explicar os acontecimentos do século XX lançando mão de variações ocorridas no impulso do processo de modernização. Segundo ele, os regimes políticos dependem do momento em que os países iniciaram seu processo de modernização. Para entender o fracasso da democracia do Terceiro Mundo, seria necessário vinculá-lo à fraqueza do próprio processo de modernização e sua incapacidade de eliminar formas arcaicas de dominação do campo.

Para Limonghi (2005), Dahl libera a política da determinação férrea do processo histórico de modernização, não descartando explicações derivadas da estrutura social; procura estudar os efeitos do acesso e do controle dos recursos de poder socioeconômicos e da coerção sobre a democracia; distingue as sociedades de acordo com seu grau de pluralismo.

Na visão de Dahl (2005), o pluralismo societal seria um dos principais determinantes da sorte da democracia. Em sociedades plurais, nenhum grupo social teria acesso exclusivo a qualquer dos recursos de poder, isto é, nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais. A preservação da liberdade política estaria associada à sobrevivência e à contraposição de inúmeros poderes sociais independentes, não havendo incompatibilidade intrínseca entre a democracia e o subdesenvolvimento. O desenvolvimento econômico contribui para aumentar o grau de pluralismo societal.

Dahl (2005) rompe com o esquema explicativo imposto pela teoria da modernização, invoca variações institucionais para explicar o sucesso da democracia. A variação possível refere-se à ordem dos avanços em direção à democracia ao longo dos dois eixos que a

---

<sup>19</sup> Apud in Limonghi (2005).

definem: competição e participação política.

Em obra anterior, Dahl (1989) oferece uma explicação alternativa para a excepcionalidade dos países desenvolvidos, nos quais a competição precedeu a inclusão política, isto é, em que teve lugar a sequência identificada como mais propícia à democracia. Essa alternativa não estaria mais disponível aos países subdesenvolvidos, posto que não há mais como justificar limitações à extensão do sufrágio, isto é, as dificuldades para a estabilidade democrática nos países subdesenvolvidos decorreriam de razões políticas. As chances de um país ser governado por um regime no qual as oportunidades de contestação pública estão disponíveis para a maioria da população (isto é, de uma poliarquia) dependem de pelo menos sete conjuntos de condições complexas. Trata-se, segundo o autor, das condições complexas que explicam o surgimento/desenvolvimento das **poliarquias**:

- I. Sequências históricas
- II. A ordem socioeconômica
- III. O nível de desenvolvimento socioeconômico
- IV. Igualdade e desigualdade
- V. Pluralismo subcultural
- VI. Dominação por um poder estrangeiro
- VII. Crenças de ativistas políticos

A democracia, afirma Dahl (2001), é fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito; sustenta-se a partir de um equilíbrio de forças, isto é, quando nenhum grupo social está em condições de eliminar os demais. A manutenção da democracia não depende da adesão prévia dos atores sociais a determinados valores. Os atores políticos tomam decisões, antecipam as consequências de seus atos, escolhem instituições políticas; agem politicamente.

Segundo Dahl (2005: 25), o desenvolvimento de um sistema político que permite oposição, rivalidade ou competição entre um governo e seus oponentes é um aspecto importante da democratização, mas democratização e desenvolvimento da oposição pública não são idênticos. Uma peça central da democracia é a contínua responsividade do governo às

preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.

Para que um governo continue sendo responsivo durante certo tempo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: de formular suas preferências; de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação em relação ao conteúdo ou à fonte da preferência.

Para parecerem democráticos, mesmo os ditadores mais repressivos geralmente se dizem favoráveis ao legítimo direito do povo de participar no governo, isto é, de participar na “administração”, ainda que não na contestação pública.

A democratização é formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação. Contudo desenvolver um sistema de contestação pública não é necessariamente equivalente à democratização plena.

As poliarquias podem ser pensadas, então, como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados ou, em outros termos, são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos, amplamente abertos à contestação pública.

A democratização consiste em diversas transformações históricas amplas: a transformação de hegemonias e oligarquias competitivas em quase-poliarquias; a transformação de quase-poliarquias em poliarquias plenas; a democratização ainda maior de poliarquias plenas.

Essa terceira onda de democratização acontecerá apenas nos países mais “avançados” e ajudará a configurar o caráter da vida nesses países no século XXI. A maior parte do mundo continua distante da possibilidade dessa particular transformação.

Para a maioria dos países, então, a primeira e a segunda ondas da democratização – e não a terceira – serão as mais relevantes. O deslocamento de regimes hegemônicos e de oligarquias competitivas na direção de uma poliarquia aumenta as oportunidades de efetiva participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas. Quanto maior o conflito entre governo e oposição, mais provável é o esforço de cada parte para negar à outra uma efetiva oportunidade de participação nas decisões políticas

À medida que novos grupos obtenham o sufrágio, candidatos com características sociais mais próximas às das camadas recém-incorporadas irão ganhando uma fatia maior dos cargos eletivos.

Para Dahl (2005) há diversas condições necessárias à democratização e ao desenvolvimento das sociedades rumo à poliarquia, cada uma das quais é elucidativa desse processo, sendo que é o conjunto que explica o surgimento das poliarquias. A seguir será apresentada cada uma dessas condições e como o autor as define e as relaciona ao processo de desenvolvimento das poliarquias.

### 2.2.1 Sequências históricas

Uma das condições necessárias à democratização é a **sequência histórica**. Os processos históricos podem ser concebidos como tendo dois aspectos relevantes: o caminho ou a sequência específica de transformações de um regime e a maneira como um novo regime é inaugurado.

Dahl (2005: 52) considera apenas três os caminhos possíveis para a poliarquia:

I – A liberalização precede a inclusividade

II – A inclusividade precede a liberalização

III – Atalho: uma hegemonia fechada é abruptamente transformada em poliarquia por uma repentina concessão de sufrágio universal e direitos de contestação pública.

A sequência mais comum entre as poliarquias mais antigas e mais estáveis tem sido alguma aproximação do primeiro caminho, isto é, a política competitiva precede a expansão da participação. O primeiro caminho é mais passível do que os outros de produzir o grau de segurança mútua exigido para um regime estável de contestação pública. Porém não está aberto para a maioria dos países com regimes hegemônicos.

A alternativa mais provável seria a de os regimes hegemônicos existentes inaugurarem um sistema mais competitivo, seja por evolução, seja por revolução. O simples fato de o processo revolucionário trazer um alto risco de fracasso não significa que ele não será

tentado. Mas as revoluções provavelmente implicarão aos novos regimes sérios conflitos sobre a legitimidade e com isso criarão, desde o início, uma alta probabilidade de regressão para um governo hegemônico.

No futuro, as poliarquias e as quase-poliarquias estáveis resultarão mais provavelmente de processos evolutivos bastante lentos e menos da derrubada revolucionária de hegemonias existentes.

Dahl (2005) reitera que nenhum país precisa procurar o caminho no escuro, durante séculos de experiências, sem qualquer ideia clara sobre as instituições elementares necessárias para um regime altamente liberalizado: partidos competitivos e eleições sem obrigatoriedade de voto não são meramente uma meta, mas um fato. Existem modelos testados para oferecer às sociedades modernas regimes tão radicalmente diferentes como uma hegemonia unificada em sua forma mais totalitária ou uma poliarquia inclusiva com uma tolerância extraordinária a todos os tipos de oposição.

Em resumo, o processo de inauguração mais premente para uma poliarquia é o que transforma formas e estruturas hegemônicas legítimas nas formas e estruturas adequadas à competição política, evitando assim produzir clivagens duradouras ou dúvidas generalizadas sobre a legitimidade do novo regime. O processo inaugural mais passível de levar a este resultado é a evolução pacífica no interior de um Estado-nação independente. O processo de inauguração menos desejável para uma poliarquia é o que deixa um grande segmento do corpo de cidadãos contrário à legitimidade da política competitiva.

Em países sem um legado recente de experiência no funcionamento de uma política competitiva, a transformação de regimes hegemônicos em poliarquias provavelmente continuará sendo um processo lento, medido em gerações.

### **2.2.2 A ordem socioeconômica: concentração ou dispersão**

Os principais recursos usados por governos para eliminar oposições são, para Dahl (2005), os meios violentos de coerção, persuasão e indução. A probabilidade de um governo

tolerar uma oposição aumenta com a redução da capacidade do governo de usar de violência ou de sanções socioeconômicas para eliminar uma oposição.

Duas naturezas de circunstâncias muito gerais podem reduzir a capacidade de um governo de fazer uso de violência ou de sanções socioeconômicas contra uma oposição. Esses fatores, às vezes, deixam de estar disponíveis como recursos políticos ou, ainda, podem estar tão amplamente dispersos que nenhum grupo unificado, inclusive o governo, tem o monopólio sobre eles.

Para Dahl (2005), nos países onde as forças militares são relativamente grandes, centralizadas e hierárquicas, como acontece na maioria deles, a poliarquia é certamente impossível a menos que os militares sejam suficientemente despolitizados para permitir um governo civil.

As circunstâncias mais favoráveis para a política competitiva existem quando o acesso à violência e a sanções socioeconômicas ou está disperso ou é negado tanto a oposições como ao governo. Portanto, essas circunstâncias são nitidamente as de uma ordem social pluralista.

As sociedades comerciais e industriais têm sido mais apropriadas para a política competitiva do que as agrárias. A doutrina liberal ortodoxa explicava esse fato estabelecendo uma conexão entre uma ordem social pluralista e uma econômica competitiva com propriedade privada: a política competitiva exige uma econômica competitiva.

A ordem social pluralista exige, por sua vez, uma economia capitalista competitiva. Ao mesmo tempo, o pensamento liberal clássico defendia que, para uma economia socialista existir, teria de haver uma ordem social completamente centralizada, com o acesso às sanções sociais, econômicas e físicas concentrado nas mãos de autoridades centrais.

O liberalismo clássico estabelecia como rígida premissa ao capitalismo competitivo a existência da política competitiva e, posteriormente, da poliarquia.

Para Dahl (2005), essa análise não demonstra efetivamente que as equações estavam corretas, e outros desdobramentos históricos revelaram sua inconsistência. As equações do liberalismo clássico deram-se mal na suposição de que qualquer alternativa ao capitalismo competitivo exigia, necessariamente, uma economia centralmente dirigida, enquanto, na realidade, a competição entre empresas privadas não é absolutamente o único método de

descentralizar uma economia.

Dahl (2005) estabelece que um regime político competitivo e, portanto, uma poliarquia, dificilmente será mantido sem uma ordem social pluralista; ele não pode ser mantido em um país onde as forças policiais e militares estão acostumadas a intervir na política. A propriedade privada não é uma condição necessária nem suficiente para uma ordem social pluralista e, portanto, para a contestação pública e a poliarquia. Uma ordem social pluralista, a contestação pública e a poliarquia podem existir num país com uma economia descentralizada, seja qual for a forma de propriedade.

A contestação pública e a poliarquia provavelmente não existirão num país com direção altamente centralizada da economia, seja qual for a forma de propriedade.

### **2.2.3 A ordem socioeconômica: o nível de desenvolvimento**

Outra condicionante discutida por Dahl (2005) é a ordem econômica, o nível de desenvolvimento. Uma conclusão possível seria que quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior sua probabilidade de ter um regime político competitivo; quanto mais competitivo o regime político de um país, maior sua probabilidade de estar em um nível relativamente alto de desenvolvimento socioeconômico. Quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior a probabilidade de que seu regime seja uma poliarquia inclusiva ou uma quase-poliarquia. As chances de competição política dependeriam efetivamente do nível socioeconômico da sociedade.

Dahl (2005) nega que todos os regimes competitivos ou mesmo as poliarquias só existam em países com alto nível de desenvolvimento socioeconômico e que todos os países com alto nível de desenvolvimento têm poliarquias ou mesmo regimes competitivos.

O fato de a política competitiva estar indiscutivelmente associada, de algum modo, ao desenvolvimento socioeconômico não é, ao que parece, uma conclusão muito satisfatória.

Um alto nível de desenvolvimento socioeconômico é desejável, mas não é uma condição necessária ou suficiente para a política competitiva, nem a política competitiva é uma

condição necessária ou suficiente para um alto nível de desenvolvimento socioeconômico.

Para Dahl (2005), as sociedades agrárias, pré-industriais europeias e de fala inglesa do século XIX eram, sob muitos aspectos, muito diferentes das sociedades pré-industriais do mundo moderno. As chances de um país desenvolver-se e manter um regime político competitivo dependem da medida com que a sociedade e a economia do país forneçam alfabetização, educação e comunicação, criem uma ordem social mais pluralista do que centralmente dominada e impeçam desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes do país.

Por seus requisitos inerentes, uma economia avançada e as estruturas sociais que a sustentam distribuem automaticamente recursos políticos e habilidades políticas a uma enorme variedade de indivíduos, grupos e organizações. Ela gera automaticamente muitas das condições exigidas por uma ordem social pluralista. À medida que uma ordem social pluralista evolui, alguns de seus membros cobram uma participação nas decisões através de meios mais apropriados a um sistema político competitivo do que a um hegemônico.

Mesmo que crie algumas das condições exigidas para uma ordem social pluralista, uma economia avançada não cria todas as condições requeridas para tal. O deslocamento de sistemas hegemônicos para níveis superiores de desenvolvimento torna cada vez mais difícil manter uma ordem social controlada. Nesse sentido, o próprio desenvolvimento econômico gera as condições de uma ordem social pluralista.

O sucesso econômico, diferentemente do fracasso econômico, é capaz de ameaçar as hegemonias gerando reivindicações pela liberalização política, porém não tem ameaçado as poliarquias. Isso porque as dificuldades econômicas, particularmente quando tomam a forma de desemprego grave ou inflação acelerada, geram demandas por um regime hegemônico e uma ordem social centralmente controlada.

#### **2.2.4 Igualdades e desigualdades**

As igualdades e desigualdades numa sociedade parecem afetar as chances de hegemonia e de competição política através de dois conjuntos diferentes de variáveis: a distribuição de recursos e habilidades políticos e a criação de ressentimentos e frustrações.

As desigualdades extremas na distribuição de recursos-chaves, como renda,

riqueza, *status*, saber e façanhas militares, equivalem a desigualdades extremas em recursos políticos. Evidentemente um país com desigualdades extremas em recursos políticos comporta uma probabilidade muito alta de ostentar desigualdades extremas no exercício do poder e, portanto, um regime hegemônico.

Como os países poliárquicos são, em média, mais desenvolvidos economicamente, uma proporção menor da sua força de trabalho está empregada na agricultura; daí por que as igualdades e desigualdades na distribuição da terra provocam um impacto menor na vida política.

A industrialização de uma sociedade agrária gera uma modificação profunda na natureza das igualdades e desigualdades entre os cidadãos ou sujeitos. Ela redistribui benefícios e privilégios de maneira drástica. Essas novas alocações são frequentemente muito desiguais e, se não eliminam as desigualdades, as sociedades industriais reduzem significativamente muitas delas. A elevação de níveis de industrialização diminui as desigualdades extremas em recursos políticos importantes; apesar de não gerar igualdade, ela gera uma maior paridade na distribuição dos recursos políticos.

As sociedades industriais mudam seu padrão de desigualdades de outra maneira ainda: apesar de não impedirem inteiramente a acumulação de valores, elas reduzem drasticamente a acumulação de recursos políticos e criam, em seu lugar, um sistema de desigualdades dispersas por cujo intermédio os atores excluídos de um tipo de recurso político têm uma grande oportunidade de acesso a algum outro recurso político parcialmente compensador.

A desigualdade pode ser reduzida ou eliminada em consequência de medidas tomadas pelo governo, mas as condições desiguais também podem ser reduzidas, mesmo que o governo não tome medidas positivas. Porém há motivos para se pensar que os regimes hegemônicos podem tolerar mais desigualdades do que sistemas competitivos, especialmente poliarquias.

Quando surgem reivindicações de maior igualdade, um regime pode obter aceitação junto aos grupos excluídos atendendo, ainda que não necessariamente a todas, a uma parte delas.

### 2.2.5 Subculturas, padrões de clivagem e eficácia governamental

A classe econômica é tão-somente um fator, frequentemente menos importante que outros, que pode provocar, e evidentemente provoca, segundo Dahl (2005), subculturas. Tais subculturas são, em geral, muito duradouras na vida não só de um indivíduo, mas também na de uma sociedade<sup>20</sup>.

Apesar de um sistema político competitivo ser menos provável em países com uma dose considerável de pluralismo subcultural, isso não significa que este necessariamente afaste a possibilidade de uma poliarquia inclusiva.

Dahl (2005) cita três condições essenciais para um país com pluralismo subcultural considerável manter seus conflitos num nível suficientemente baixo para garantir uma poliarquia:

- é mais provável que o conflito seja mantido em níveis moderados se nenhuma subcultura étnica, religiosa ou regional for “indefinidamente” privada da oportunidade de participar do governo;
- o segundo requisito para reduzir conflitos num país com um pluralismo subcultural considerável é um conjunto de entendimentos ou engajamentos, nem sempre codificado nas provisões constitucionais formais, que proporcione um grau relativamente alto de segurança às diversas subculturas;
- as chances de uma poliarquia são maiores se o povo de um país acreditar que uma poliarquia é efetiva no atendimento de reivindicações relativas aos principais problemas do país, tal como esses problemas são definidos pela população ou, pelo menos, pela camada política.

Um conjunto de escolhas trágicas em sistemas com elevado pluralismo subcultural pode ser o preço da ruptura do país, conduzindo a um regime hegemônico.

---

<sup>20</sup> Ao discutir a preocupação com o conflito de classes, Dahl (2005: 112) afirma que “as classes [...] tenderam a desviar a atenção de outras diferenças que originaram subculturas nas quais os indivíduos se socializam: estas são as diferenças de religião, língua, raça, ou grupo étnico, e região”.

### 2.2.6 As crenças de ativistas políticos

Para Dahl (2005) as crenças das pessoas mais envolvidas na ação política, como ativistas, militantes, aqueles com maior poder manifesto ou implícito, são importantes para o desenvolvimento da poliarquia. Chama atenção, no entanto, para o fato de que as crenças presentes nas camadas menos influentes não são irrelevantes.

Os ativistas e os líderes seriam mais inclinados do que outras pessoas a: ter sistemas de crenças políticas moderadamente elaboradas; ser guiados por suas crenças políticas em suas ações; ter mais influência nos acontecimentos políticos, até mesmo nos que afetam a estabilidade ou a transformação dos regimes (Dahl, 2005: 130).

Uma das proposições analisadas pelo autor é que quanto maior a crença na legitimidade das instituições da poliarquia de um país, maiores as chances da poliarquia. A confiança mútua favorece de três modos, pelo menos, a poliarquia e a contestação pública, ao passo que a desconfiança extrema favorece a hegemonia. A poliarquia exige a comunicação mútua ou de mão dupla; esta fica bloqueada entre pessoas que não confiam umas nas outras.

Certo nível de confiança mútua é necessário para as pessoas se reunirem livremente a fim de promoverem seus objetivos. As organizações baseadas em influência recíproca são difíceis de se constituírem e de se manterem numa atmosfera de desconfiança. Os conflitos são mais ameaçadores para as pessoas que desconfiam uma das outras.

Para Dahl (2005), há boas razões para se pensar que a incapacidade de cooperar reduz as chances de uma poliarquia. Se o ponto de vista estritamente competitivo impede o grau de cooperação e confiança exigido para a poliarquia, o ponto de vista contrário, de que todas as relações são ou deveriam ser estritamente cooperativas, não livra nem um pouco de dificuldades o funcionamento de uma poliarquia. Isso porque ele tende a solapar a legitimidade de certas instituições-chaves numa poliarquia, particularmente a dos partidos políticos.

O funcionamento da poliarquia e o da contestação pública exigem ambos a cooperação e o conflito em instituições altamente visíveis, tais como eleições, partidos e parlamentos. Daí por que é de se esperar que a poliarquia seja favorecida por crenças que

ênfatem a possibilidade e a desejabilidade, tanto do conflito como da cooperação, particularmente talvez onde o conflito político possa ser visto como elemento de uma ordem de cooperação superior e limitado por ela.

Nos lugares onde os acordos são menosprezados, a cooperação é difícil e os conflitos, mais provavelmente, permanecerão sem solução. Se o conflito for insuportável, a hegemonia poderá ser vista então como a melhor maneira de forçar a cooperação.

Outro fator baseado na probabilidade de alguém vir a adotar uma determinada crença política é o quanto essa pessoa sente que a crença é coerente com suas próprias experiências. A experiência é particularmente importante para a credibilidade dos aspectos cognitivos da crença.

Assim, o percurso histórico tomado por um país até o presente ajuda a determinar os êxitos e fracassos que simbolizam uma crença, o prestígio relativo daquela crença e também a chance de que ela seja adquirida por um indivíduo que fique exposto a ela durante um período de receptividade. Em um país com diversas subculturas distintas, os membros de uma determinada subcultura adquirem crenças e experiências que ajudam a dar forma a suas percepções da realidade.

### **2.2.7 O controle estrangeiro**

Para Dahl (2005), o destino de um país nunca está inteiramente nas mãos do seu próprio povo; a dominação imposta por pessoas de fora do país pode ser tão decisiva a ponto de suplantar os efeitos de todas as outras condições.

Os Estados mais poderosos são, de certo modo, limitados por influência, controle e poder de outros. Os políticos geralmente levam em consideração as ações e as reações de pessoas de fora de seu próprio país que possam interferir na economia local. Aqueles fortemente dependentes do comércio internacional e de investimentos estrangeiros ficam mais sujeitos às ações dos estrangeiros.

A influência do ambiente internacional no desenvolvimento de uma poliarquia é

bastante complexa. Dahl (2005: 177-179) especifica três maneiras com que as ações, reações ou ações esperadas de estrangeiros podem afetar as chances de poliarquia ou hegemonia em determinado país.

Primeiro, as ações de estrangeiros podem ter algum impacto em uma ou mais das condições já discutidas. Todos os países estão abertos a influências de atores estrangeiros.

Segundo, as ações dos estrangeiros podem alterar as opções disponíveis para um regime sem alterar necessariamente a forma do regime. O poder de uma superpotência é limitado por outra superpotência e pelos demais atores do cenário internacional. Os efeitos dos estrangeiros não se limitam aos assuntos externos; a situação é mais aguda para países com recursos de poder mais limitados, como os pequenos ou menos desenvolvidos.

A redução das opções disponíveis para um país em função das ações estrangeiras leva-o à perda da capacidade de autogovernar. Entretanto um regime poliárquico poderia existir em um país cujas opções fossem fortemente restringidas pelas ações estrangeiras. O sistema político poderia ser internamente muito igualitário, consensual, altamente participativo, fortemente protetor de liberdades pessoais e políticas, altamente democrático pelos critérios usuais.

Terceiro, o povo de um país pode deliberadamente tentar usar seus recursos para impor um determinado tipo de regime político a outro país: a dominação estrangeira. Com suas ações, os estrangeiros podem afetar em grande escala as chances de hegemonia ou poliarquia de um país de modo bastante independente das demais condições apresentadas anteriormente. Ao avaliar as chances de uma poliarquia ou de uma hegemonia em um país é importante saber se as potências estrangeiras estavam tentando ou pretendiam impor um determinado regime.

Finalmente, para Dahl (2005: 194), não é possível atribuir pesos às diversas variáveis. A falta de dados satisfatórios tornaria fictícios os valores dos condicionantes. É possível concluir que um país, que tenha pouca ou nenhuma tradição, experiências com as instituições de contestação pública e com a competição política, faltando tolerância para com oposições políticas, tem poucas probabilidades de se tornar uma poliarquia estável no espaço de alguns anos. Também é inquestionável que países com prolongada história de tolerância, política competitiva e ampla participação raramente viram uma hegemonia.

### 2.3 A teoria da democracia por Giovanni Sartori

Sartori (1994) afirma que, dentre as premissas da democracia, a menos lembrada é a de que ideias erradas a respeito dela a fazem dar errado. Para o autor, a democracia é, em geral, em nosso tempo, o produto final político (até esta data) da civilização ocidental<sup>21</sup>.

A democracia ainda tem inimigos. A melhor forma de evitar a democracia é dizer que age em seu nome e com seu próprio nome, o que vem ocorrendo nas sociedades contemporâneas.

A teoria da democracia seria uma *macroteoria* que gira, em grande parte, em torno de generalizações abrangentes. A pesquisa que alimenta a teoria empírica da democracia produz *microevidência*, no sentido de que a evidência é pequena demais para as generalizações que se propõe testar<sup>22</sup>.

Muitas circunstâncias e tendências intelectuais contribuem para enfraquecer a corrente principal do discurso sobre democracia. O elemento central desse enfraquecimento é, segundo Sartori (1994: 22), a degradação do vocabulário da política. Até os anos 40, as pessoas sabiam o que era democracia e gostavam dela ou a rejeitavam. Depois disso, todos dizem gostar da democracia, mas não sabem mais o que ela é. É a era da *democracia confusa*.

Em termos literais, democracia significa “poder do povo”, significa que o poder pertence ao povo. Entretanto, o termo democracia *representa* algo. A questão não é só “o que significa a palavra”, mas também, ao mesmo tempo, “que coisa representa?”

No mundo real, observa Dahl<sup>23</sup>, as democracias são “poliarquias”. Sendo isso verdadeiro, a democracia deveria ser reservada para o mundo ideal, mas Sartori observa que a solução não é tão simples.

Um sistema democrático estabelece-se em decorrência de pressões

---

<sup>21</sup> Sartori (1994: p. 17), ao apresentar o que chama de *era da democracia confusa*, discute alguns significados da democracia em tempos atuais.

<sup>22</sup> Para o autor, um dos problemas é perceber as relações entre a corrente teórica dominante da democracia (macroteoria) e a teoria empírica da democracia; a segunda testaria a primeira.

<sup>23</sup> Dahl, Robert (1979), apud Sartori (1994: 23).

deontológicas<sup>24</sup>. O que a democracia *é* não pode ser separado do que a democracia *deve ser*. Uma democracia só existe na medida em que seus ideais e valores dão-lhe existência. As poliarquias não são compreendidas em termos literais como sistemas “em que o poder sobre as autoridades é amplamente [...] partilhado”<sup>25</sup> através de um grau relativamente grande de controle dos cidadãos comuns sobre os líderes. Se os cidadãos controlam seus líderes, pode-se supor que estes lhes sejam receptivos. A poliarquia como uma estrutura não tem necessariamente essas implicações, pois seria o resultado da democracia enquanto sistema ideal. Desse modo, as poliarquias de Dahl são o que são porque corporificam ideais.

As democracias também são sociedades políticas dirigidas a uma finalidade; as metas são estabelecidas através do processo democrático, de acordo com procedimentos democráticos. O problema de definir democracia é duplo, exigindo uma definição tanto descritiva quanto prescritiva. Uma não existe sem a outra e, ao mesmo tempo, uma não pode ser substituída pela outra.

O ideal democrático não define a realidade democrática. A democracia resulta de interações entre seus ideais e sua realidade e é modelada por elas: pelo impulso de um *deve ser* e pela resistência de um *é*<sup>26</sup>.

Para o autor, desde o século V até cerca de um século atrás, democracia foi um conceito político; significava *democracia política*. Hoje em dia, porém, ela tem também um sentido apolítico ou subpolítico.

O conceito de democracia social remontaria a Tocqueville, que contrastou democracia e aristocracia e, até 1848, concebia a democracia mais como um estado da sociedade do que como uma forma política. Depois de Tocqueville, democracia chegou a ser traduzida como um *ethos*<sup>27</sup> e um modo de vida, como um estado geral e estilo de uma sociedade.

Uma democracia social é, então, uma sociedade cujo *ethos* requer que seus membros se concebiam como seres socialmente iguais. Ela está muito longe de ser uma “democracia socialista”. Seu elemento característico não é apenas sua existência no plano social.

---

<sup>24</sup> Para Sartori (1994), deontologia significa literalmente “discurso sobre o que deve ser feito”, sobre a obediência. Ele utiliza o termo para qualquer discurso feito de forma imperativa sem referência específica à ética.

<sup>25</sup> Para aprofundar a discussão, ver Sartori (1994: 24).

<sup>26</sup> Sartori (1994: 24) discute nesse momento a distância entre a democracia real e a democracia ideal.

<sup>27</sup> *Ethos* aqui está entendido, de maneira geral, como os traços característicos de um grupo, do ponto de vista social e cultural, que o diferenciam de outros. Seria, assim, um valor de identidade social.

Enquanto uma democracia social se organiza de baixo para cima, uma socialista organiza-se de cima para baixo. A democracia social é antes de tudo um estilo de vida, enquanto a socialista é, sobretudo, um estilo de governo.

Outra abordagem diz respeito à *democracia industrial*, expressão posta em voga no fim do século XIX por Sidney e Beatrice Webb<sup>28</sup>. Em essência, é a democracia no interior das fábricas, consistindo em uma adaptação da democracia direta dos gregos a uma sociedade industrial, na qual o membro da comunidade política é substituído pelo membro da comunidade econômica: o trabalhador em seu local de trabalho.

Para Sartori (1994), a democracia econômica é uma noção multifacetada e escorregadia. Ela é, ou reflete, uma preocupação com a equalização da riqueza. A expressão denota uma democracia cuja meta política é a redistribuição da riqueza e a equalização das condições e oportunidades econômicas.

Democracia econômica pode muito bem ser um complemento e representar uma extensão da democracia política; é também uma expressão usada como um dos significados de democracia industrial, apontando para o controle do trabalhador sobre a economia.

Na literatura marxista<sup>29</sup>, a democracia econômica não pressupõe uma democracia política; aquela desaloja e substitui esta última. Essa substituição decorre da concepção materialista da história e do que ela acarreta: a negação da autonomia da política. Segundo a visão marxista, a democracia política não tem valor em si, nenhuma razão intrínseca de ser, pois é apenas o instrumento de dominação dos exploradores sobre os explorados. Ela seria uma superestrutura da opressão capitalista e burguesa, e pode, em consequência, ser reduzida a democracia capitalista.

Se a política é uma superestrutura desse tipo, e se a substância verdadeira da realidade é sua substância econômica, o caminho para o comunismo não leva a um sistema político, mas a um sistema econômico. No fim, não haverá necessidade de uma democracia não capitalista, pois não será necessário governo algum. No fim, então, uma “*democracia econômica*” não é nada mais, nada menos, que uma “*economia comunista*”.

Para Sartori (1994), democracia social e democracia industrial referem-se claramente a estruturas identificáveis e demonstram uma democracia não política no sentido de

---

<sup>28</sup> Apud Sartori (1994: 26).

<sup>29</sup> Para aprofundar a discussão de Sartori acerca da visão marxista do tema, ver Sartori (1994: 27).

que os dois conceitos não se referem ao problema da democracia em nível de sociedade política, isto é, de democracia econômica.

Destarte, democracia no sentido político é uma macrodemocracia de larga escala, enquanto a democracia centrada no grupo e a democracia centrada na fábrica são microdemocracias de pequena escala.

Se o sistema principal, o sistema político global, não é um sistema democrático, então a democracia social tem pouco valor, a democracia industrial tem pouca autenticidade e a igualdade econômica pode não diferir da igualdade entre os escravos.

Centrado na democracia política, Sartori (1994) afirma ser preciso, então, ter em mente que o termo democracia leva a uma definição prescritiva e que há necessidade de procurar também uma definição descritiva. Tece críticas ao que chama de abordagem mais simplista que reduz a democracia a seu nome. Chama o produto dessa abordagem de “democracia etimológica”, ou democracia literal, quando se faz a democracia parecer muito simples e se pode ter certeza de que a simplificação foi longe demais, tratando-se de um prejuízo à democracia, em vez de um serviço. A concepção original a tomou horizontalmente, a democracia grega não apresentou um problema altimétrico, o problema de uma estruturação vertical. As democracias modernas, ou democracias representativas, sim<sup>30</sup>.

O autor distingue democracia eleitoral, democracia participativa, democracia de referendo e teoria competitiva. O contraste principal se traduz em termos de teorias de democracia participativa *versus* teorias de democracia competitiva.

A democracia é um artefato e, na verdade, um macroartefato em evolução. Isso implica, antes de tudo, que ela deve considerar um projeto. Por isso se pode dizer que a teoria da democracia é o que se deve investir para obter o projeto de democracia. As democracias são experimentos voltados para uma finalidade; mesmo uma teoria empírica da democracia tem de ser, num certo sentido, normativa.

A definição etimológica de democracia é, portanto, e simplesmente que democracia é o governo ou poder do povo. No século V a.C., *demos* significava a comunidade ateniense (ou similar) reunida na *ekklesia*, a assembleia popular. Dizer democracia é como dizer

---

<sup>30</sup> Sartori faz tal afirmação ao discutir algumas das dificuldades, armadilhas, comuns na discussão a respeito da democracia.

“policracia”, uma multiplicidade separável constituída da unidade “cada um”<sup>31</sup>.

O povo, que são os cidadãos de uma democracia, não pode incluir literalmente todo o mundo. Segundo esse requisito, a democracia nunca existiu nem é provável que exista. Ela é, em grande parte, um procedimento; o povo enquanto uma grande quantidade é uma noção que apresenta o requisito procedimental impossível de ter de determinar, a cada vez, quantos o constituem ou são suficientes para constituí-lo. À medida que uma sociedade se moderniza, sua forma socioeconômica piramidal dá lugar a uma forma hexagonal. O princípio da maioria realmente pressupõe as exclusões.

Durante muito tempo, tanto o *demos* grego quanto o *populus* latino foram concebidos como uma corporação, não como a soma total de indivíduos distintos. Do povo enquanto totalidade orgânica pode-se inferir facilmente que o indivíduo nada representa em nome da totalidade, um e todos podem ser esmagados a qualquer momento; por trás da fórmula “todos como uma só unidade” vislumbra-se a justificativa das autocracias totalitárias, não de democracias. Uma democracia não pode sequer começar a existir se não recusar essa fórmula. O povo é entendido, então, como resultado de regras de contagem, isto é, como um princípio de maioria absoluta ou de maioria limitada.

Como critérios para verificação do procedimento democrático o autor indica: a democracia definida como um sistema de governo de maioria pura e simples; e, ao contrário, a democracia definida como um sistema de governo de maioria limitado pelos direitos das minorias.

Estabelecer o direito absoluto da maioria de impor sua vontade sobre a minoria ou as minorias equivale a estabelecer um controle funcional que, em longo prazo, atua contra o próprio princípio que celebra. O princípio da maioria limitada parece ser o princípio democrático e funcional da democracia.

Outro risco posto pelas experiências democráticas é o da *demolatria*, isto é, falar muito sobre o povo sem nunca considerá-lo realmente. O demólatra fala realmente do “povo real”, mas acaba, na verdade, fazendo um fetiche de um povo ideal situado completamente fora da realidade.

---

<sup>31</sup> Ao discutir o termo *demos* para os gregos, Sartori afirma que nem mesmo para eles o termo estava isento de ambiguidade. Para Aristóteles, “democracia é o reflexo de uma forma degradada da politéia, do que se poderia traduzir com a boa cidade” (Sartori, 1994: 41).

A sociedade de massas não vive mais em uma *polis*, mas em uma *megapolis*, a cidade política que perdeu toda a sua dimensão humana. Desse modo, a sociedade moderna surge como o oposto daquela totalidade orgânica que os românticos deificaram. Sartori considera que, hoje, “o povo” indica um agregado amorfo de uma sociedade extremamente difusa, atomizada e eventualmente anômica.

A *megapolis* não favorece um sentimento da eficácia individual e leva, ao contrário, à atomização e à despersonalização do anonimato. Um segundo fator é a aceleração dramática da história, da máquina do tempo; a experiência continua sendo de traumático desenraizamento histórico. O terceiro fator concomitante é a proporção e a velocidade da mobilidade horizontal, e isso é o desenraizamento da comunidade. Como a *megapolis* não restaura a intimidade, a “multidão solitária” provavelmente continuará existindo.

A teoria da sociedade de massas aponta, em essência, para uma perda da existência da comunidade, provocada principalmente pela aceleração do cotidiano e pelo desenraizamento do indivíduo. As massas possibilitaram o totalitarismo; Hanna Arendt<sup>32</sup> não identifica as massas com a classe inferior ou trabalhadora, com os pobres diabos. Em sua opinião, “as massas” são provenientes de todas as classes, segundo o remodelamento total da teoria da sociedade de massas.

Ao considerar as expressões *poder do povo* e *poder sobre o povo*, ela afirma que o poder é um conceito político, não um conceito ético. Além disso, poder não é liberdade, mas sempre a força e a capacidade de controlar os outros. Uma distinção crucial nas questões de poder seria a que existe entre detentores titulares e detentores de fato.

A democracia de Rousseau<sup>33</sup> elegia seus magistrados, mas não os ungia como representantes. O povo, para ele, não delegava seu poder e não deveria renunciar ao exercício do mesmo. Ele próprio admitia que a democracia só seria realizável em pequena escala, em repúblicas muito pequenas. Nesse sentido, uma eleição não criaria por si mesma um representante. Nas democracias modernas o que é chamado de vontade do povo soa mais como um consenso do povo. O povo perde o controle, então o governo sobre o povo corre o perigo de não ter nada a ver com o governo *do* povo.

Para Sartori (1994), a democracia não é também puro e simples poder da

---

<sup>32</sup> Apud Sartori (1994: 48)

<sup>33</sup> Apud Sartori (2004: 51).

maioria. Na verdade, poder da maioria é apenas uma fórmula condensada para poder limitado da maioria, para um poder restrito da maioria que respeita os direitos da minoria. Nesse sentido, “o teste mais seguro para julgarmos se um país é realmente livre é o grau de segurança desfrutado pelas minorias”. Nas democracias, a oposição é fundamental à soberania popular tanto quanto o governo; suprimir a oposição é suprimir a soberania do povo. Na realidade, quando há uma maioria que não pode tornar-se minoria, deixa de ser uma maioria democrática – isto é, um sistema cuja regra é o princípio da maioria.

O cidadão de uma democracia representativa não perde sua liberdade, pode decidir a qualquer momento transferir sua adesão a uma opinião majoritária para uma opinião minoritária. É nessa permissão para mudar de opinião que se enraíza não apenas sua liberdade duradoura, mas é assim também que a democracia se mantém como uma sociedade política aberta, autodirigida. O respeito e a salvaguarda dos direitos da minoria sustentam a dinâmica e a mecânica da democracia.

A defesa de que o poder pertença ao povo estabelece um princípio relativo às origens e à legitimidade do poder. Significa que o poder só é legítimo quando é realmente concedido de baixo, quando vem da vontade popular e quando repousa em um consenso básico expresso.

Considerando os procedimentos eleitorais, após as eleições o poder do povo fica inativo; há também uma grande margem de diferenciação entre grandes opções eleitorais e decisões governamentais concretas.

Nos regimes democráticos, o consenso relativo aos princípios fundamentais é uma condição que facilita a democracia. É claro, então, que o consenso procedimental, e especificamente o consenso sobre a regra de solução de conflitos da maioria, é a condição *sine qua non* da democracia.

O princípio de que na democracia há concordância em discordar significa realmente, quando bem entendido, que deve primeiro haver concordância com as regras da discordância e do tratamento das discordâncias; a discordância dentro dessas regras é a discordância que a democracia protege e favorece.

Em resumo, o consenso básico ou sobre princípios fundamentais é uma condição que facilita a democracia, embora não seja uma condição necessária dela. O consenso

procedimental, e principalmente o consenso relativo às regras e à regra de solução de conflitos, é, ao contrário, uma condição necessária, o pré-requisito da democracia.

O ponto crucial é, portanto, que o dissenso, a oposição, as políticas adversárias e a contestação são todas noções que adquirem um valor e um papel positivo, no contexto do pluralismo, isto é, na concepção pluralista da sociedade e da história. Sartori (1994: 131) defende que o pluralismo é a crença no valor da diversidade.

O que a teoria da democracia deriva de sua matriz pluralista não é e não pode ser uma exaltação do conflito, mas, ao contrário, um processamento dinâmico do consenso baseado no princípio de que o que for que se declare justo ou verdadeiro deve suportar a crítica e o dissenso e ser revitalizado por eles.

Nesse sentido, a questão “o que é opinião pública?” é mais bem respondida através de três processos: a disseminação de opiniões a partir dos níveis da elite; o borbulhar de opiniões a partir das bases; e identificações com grupos de referência. Nos regimes democráticos, os meios de comunicação de massa e os formadores de opinião exercem papel de extrema importância. Nas democracias de hoje, são os meios de comunicação de massa que desempenham o papel mais amplo e mais central na formação da opinião pública; há, ainda, a opinião pública formada pela elite.

Uma opinião pública é opinião pública não só no sentido de “público” ser o sujeito, mas também no sentido de se relacionar a “objetos públicos”, isto é, baseia-se em opiniões que resultam da informação sobre o estado da coisa pública e reagem a ela.

Em geral, a afirmação de que toda sociedade tem uma opinião pública está vinculada à implicação de que todo regime encontra um antagonista na força da opinião pública. Sartori (1994) considera essa afirmação falsa; ela é certamente enganosa por diluir a distinção crucial entre (*a*) uma opinião que é pública apenas no sentido de ser disseminada entre o público, e (*b*) uma opinião que o público, até certo ponto, formou por si mesmo.

As condições que permitem uma opinião pública relativamente autônoma podem ser resumidas em duas situações: um sistema de educação que não seja um sistema de doutrinação; e uma estrutura global de centros de influência e informação plurais e diversos.

É extremamente duvidoso que as tendências de opinião sejam realmente concebidas e originadas por elites socioeconômicas ou políticas; em geral, são detonadas por

grupos aglutinados em torno de ideias.

Uma segunda virtude das democracias, uma virtude realmente democrática, é, portanto, que seus processos de formação de opinião não são mais tipicamente hierárquicos. Grande parte das críticas atuais aos processos de informação nas democracias refere-se à questão de que o “poder de informar” é um poder de poucos e, em particular, distribuído de forma desigual.

Considera o autor que, no campo da opinião pública e do comportamento eleitoral, a teoria da democracia dispõe de evidências exatas e abundantes. Quando se lutava pelo sufrágio universal, o argumento decisivo foi que as pessoas aprenderiam a votar votando. Quando esse processo de aprendizado não realizou o que se esperava dele, a pobreza e o analfabetismo assumiram a culpa.

No campo da opinião pública e do comportamento eleitoral, os processos de informação são acusados de três erros: insuficiência quantitativa; tendenciosidade; e pobreza qualitativa.

Em termos quantitativos, o problema é mais de excesso que de falta de informação. O cidadão comum seria massacrado por um excesso de mensagens que não tem condições de digerir e que não lhe interessam. A segunda acusação está mais próxima do alvo, mas não em sua versão corrente, qual seja, a de que tem tendências capitalistas. A terceira acusação seria contra a má qualidade da informação. Essa pobreza pode ser imediatamente reconhecida e, mesmo assim, ser difícil de remediar.

Para Sartori (1994), na maioria das sociedades livres, a maior parte das notícias e reportagens do vídeo não mente ou não tem a intenção de mentir; no entanto, a televisão traz muitas coisas que, combinadas, implicam que aquilo que é mostrado é muitas vezes uma meia verdade ou algo inteiramente falso. Aqui o remédio consiste unicamente em mais responsabilidade nos meios de comunicação de massa.

Cidadãos mais bem informados e mais interessados resultariam de níveis mais altos de instrução e de sua disseminação. Essa previsão apoia-se na constatação de que o público politicamente bem informado correlaciona-se positivamente com o público mais instruído. A correlação entre ter educação superior e ser mais bem informado é duvidosa.

A pessoa pode ter um nível altíssimo de instrução e, mesmo assim, continuar

politicamente analfabeta. Não há qualquer razão imperiosa para que um crescimento geral dos níveis de instrução se reflita especificamente no crescimento de públicos politicamente bem informados. Adquirir informações sobre um setor poderia implicar negligenciar as de outros setores. A instrução em geral provavelmente não criaria um aumento significativo do público politicamente instruído.

As questões entendidas são aquelas com maior experiência pessoal, as ideias dominadas são aquelas que o indivíduo é capaz de formular por conta própria e o campo político não seria a “esfera dos interesses reais” do cidadão comum. A política não proporciona, e não pode proporcionar, recompensas e incentivos a todos, como faz a economia.

A alfabetização é provavelmente uma condição necessária para uma cidadania autêntica; no entanto, pode-se muito ser instruído, mas politicamente mal formado. Da mesma forma, um padrão de vida decente é uma condição necessária; mas a participação política não aumenta de forma significativa com a distribuição e o aumento da riqueza.

As eleições não decidem sobre políticas concretas; em vez disso, estabelecem quem vai decidir sobre elas. Também não resolvem problemas; antes decidem quem os vai resolver. Como Dahl<sup>34</sup> observa, tudo quanto uma eleição revela é a preferência de alguns cidadãos por candidatos em disputa de cargos, pois raramente podemos interpretar uma preferência majoritária por um candidato numa eleição nacional como equivalente a uma preferência majoritária por uma determinada política. Se revelam alguma coisa, as eleições podem revelar menos ainda do que sugere Dahl, pois muitas vezes não expressam sequer as “preferências”, as opções.

Como o comportamento eleitoral varia com o tempo, o quadro geral fica mais claro com o uso de dois modelos<sup>35</sup>. No primeiro, que pode ser chamado de modelo do voto referido a questões específicas, a sequência é: (a) preferência com respeito às questões; (b) percepção de problemas; (c) voto no candidato ou partido que aparece mais próximo em termos de colocação dos problemas. No segundo modelo, que pode ser chamado de modelo de identificação partidária, a sequência é: (a) autolocalização em termos de esquerda-direita, progressista-conservador ou de um espectro baseado em clivagens sucessivas; (b) imagens

---

<sup>34</sup> Apud Sartori (1994: 152).

<sup>35</sup> Sartori, nesse momento, procura discutir as condições que definem o comportamento eleitoral no interior da chamada democracia eleitoral (1994: 153)

partidárias correspondentes; (c) voto no partido com o qual a pessoa se identifica.

Os dois modelos representam casos extremos, entre os quais o comportamento real de eleitores reais pode mostrar combinações de vários critérios. Os eleitores podem não expressar sua primeira ou maior preferência, mas sua última e pior opção.

O voto referido a questões encontra seu terreno mais favorável em sociedades políticas de partidos e com pouca polarização. Se, de fato, as eleições decidem sobre quem vai decidir, a implicação é que a carga da racionalidade não pesa nos ombros dos eleitores: ele é transferido para seus representantes e, por conseguinte, para a teoria da democracia representativa. A teoria eleitoral da democracia argumenta que a democracia postula uma opinião pública autônoma que dá sustentação, através das eleições, a governos consentidos, os quais, por sua vez, são receptivos às opiniões do público, não contrariado ou refutado pelos fatos. Mas é claro que essa conclusão é pertinente dentro dos limites do pressuposto de que as pessoas exercem seu poder como eleitores, isto é, em termos de poder eleitoral.

Quando a afirmação é que o poder dos cidadãos não deve ser meramente o de decidir quem vai resolver os problemas, mas o de realmente resolvê-los, depara-se com um argumento inteiramente diferente.

A democracia eleitoral pode ser definida, em termos simples, como uma democracia indireta em que o povo não governa a si mesmo, mas elege representantes que o governam. Quanto à relação entre democracia eleitoral e representativa, basta dizer que a primeira é uma condição necessária, embora não suficiente, da segunda.

O conceito de democracia representativa compreende a democracia eleitoral; mas o inverso não é verdadeiro. Enquanto as democracias modernas são simultaneamente eleitorais e representativas, uma democracia eleitoral que não elege representantes é uma possibilidade distinta.

Uma **democracia direta** pode ser definida simplesmente como uma democracia sem representantes e sem mecanismos de transmissão da representatividade. Qualquer democracia direta é, de certa forma, uma democracia autogovernante. Uma democracia direta, literal, autenticamente autogovernante só existe em grupos relativamente pequenos.

Na realidade, a reunião do *demos* na *ekklesia* representava a parte espetacular, mas não a parte eficiente da *politeia* grega. Só em parte a democracia grega era real e

autenticamente “direta”.

Uma *democracia de referendo* é uma democracia onde o *demos* decide as questões diretamente, embora não o faça através de reuniões, mas individualmente, através do instrumento do referendo, podendo ser vista como uma das subespécies da democracia direta. Pode-se dizer, também, que a democracia de referendo representa a superação da limitação de tamanho e espaço da democracia direta.

Duas alegações justificam tratar a democracia de referendo como uma espécie em si. A primeira é a de que ela é “direta” no sentido de dispensar os intermediários, mas perde a outra característica da democracia direta: as interações diretas. É, por assim dizer, uma democracia direta de indivíduos isolados e distintos.

A segunda alegação é a de que o instrumento do referendo também pode ser introduzido na teoria e na prática da democracia representativa. Poder-se-ia argumentar que a democracia de referendo aproxima e realmente funde a democracia direta com a democracia representativa, porém a democracia de referendo não é a mera utilização do instrumento, mas seu estabelecimento como o mecanismo de uma democracia.

Na democracia de referendo, o estabelecimento da agenda é crucial, mas é difícil acreditar que algum dia a agenda será estabelecida por critérios de democracia direta, isto é, pelo próprio conjunto de cidadãos. O argumento da maioria dos formuladores da ideia não é que a democracia participativa deva eliminar as eleições ou descartar sumariamente a representação; e embora o “participativista” alimente o ideal da democracia direta, raramente leva sua teoria ao ponto de coincidir com ela. O que é claro e defendido unanimemente pelos participativistas é que a “participação eleitoral” não é participação real nem o local apropriado para a participação.

A participação seria um tomar parte pessoalmente e um tomar parte desejado, *autoativado*. Ou seja, a participação não seria um simples “fazer parte de” e menos ainda um “tornado parte de” involuntário. A participação seria um movimento próprio e, assim, o exato inverso de ser posto em movimento, isto é, o oposto de mobilização.

Um dos dois caminhos abertos à teoria participativa da democracia é enfatizar e

atribuir um papel importante a grupos pequenos e intensos<sup>36</sup>.

A *democracia de referendo* é entendida como uma macrodemocracia que substitui a democracia representativa. Sartori (1994) utiliza a metáfora do vídeo e imagina que, se todo eleitor dispusesse de um terminal de vídeo, onde as questões e as soluções propostas fossem apresentadas semanalmente, tendo apenas de apertar botões de sim-não-abstenção, deixando de lado a importante questão relativa a quem de fato estabelece a agenda e formula as questões, é evidente que uma democracia de referendo assim concebida tornaria satisfeito o requisito central da democracia direta e, conseqüentemente, da democracia populista e participativista, em que o próprio povo decide a solução dos problemas.

A democracia de referendo está exposta a uma objeção importante que estabelece um mecanismo de soma zero na tomada de decisões, isto é, um sistema de governo de maioria literal que exclui os direitos da minoria. Sobre cada questão, a maioria vencedora ganha tudo, a minoria perde tudo. Não apenas o poder da maioria se tornaria absoluto ou ilimitado, como não poderia haver compensações entre as questões.

A objeção é que a democracia de referendo é uma estrutura que maximiza conflitos e representa não apenas uma “tirania da maioria” sistemática e perfeita, como também sua encarnação menos inteligente. Nem a teoria de democracia direta nem a participativista coerente jamais foram sensíveis ao requisito do poder limitado da maioria.

Não há dúvidas de que a democracia de referendo assim descrita realizaria o ideal da *democracia governante*. Isso não significa que os cidadãos, em particular e em geral, chegariam mais perto da satisfação de seus desejos.

Uma democracia de referendo colocaria sobre a opinião pública um ônus maior do que o existente nas democracias representativas. Nela, ao contrário, tudo depende de o povo aprender a participar (na tomada de decisões) participando (ao pressionar os botões do vídeo). Se for necessário um salto qualitativo, como certamente é, então é preciso exigí-lo em termos da participação em si. A questão é saber se a participação leva ao conhecimento.

A objeção poderia ser que o participativista tem em mente uma “participação plena” e autêntica, e a sua alegação de que a participação é uma experiência de aprendizado aplica-se à experiência pessoal e ativa de tomar parte.

---

<sup>36</sup> Para Sartori (1994: 160), “esses grupos devem ser intensos porque esse é o motivo pelo qual nascem e perduram; e devem ser pequenos se o requisito for, como é, dispor do tamanho ótimo para a participação ótima”.

A participação não se revela um processo de aprendizagem no sentido requerido pela democracia de referendo, isto é, de que leve à criação de uma opinião bem informada e inteligente. Nesse caso, o participante idealizado pela teoria participativa da democracia vai produzir a opinião oposta. O participante intenso e extremo contesta utilmente o excesso de inércia do cidadão inerte, desempenhando assim um papel positivo no contexto da democracia representativa.

A conclusão geral é de que a opinião pública pode sustentar e realmente sustenta a democracia representativa, pois a democracia eleitoral requer da opinião pública exatamente aquilo que ela dá e provavelmente pode dar. Não pode ser desconsiderado o fato de que informação não é conhecimento e, além disso, de que o conhecimento é cada vez mais problemático à medida que a política se complica.

Sartori (1994) afirma que, em quase todos os países democráticos, o governo está realmente exposto a pressões crescentes vindas de baixo e a realidade da democracia de massa, assim como a retórica da democracia populista, pressionam cada vez mais as estruturas do Estado liberal-democrático. No entanto, ao se afirmar que alguns países alcançaram realmente o estágio de uma democracia governante, incorre-se no erro de confundir aparência com substância, ou seja, *mais* democracia com *falsa* democracia.

A demagogia apenas desloca a soberania popular dos locais onde ela mantém uma capacidade de julgamento e razoabilidade para locais onde as perde. É mais fácil dominar a massa que uma pequena audiência; em consequência, por esse caminho chega-se facilmente à democracia por aclamação, a uma manipulação maciça da soberania popular que exprime aos gritos a vontade real do povo real.

Por outro lado, menos poder dos governantes não implica necessariamente mais poder dos governados. O resultado do jogo não precisa ser zero: pode muito bem ser um resultado negativo, ambas as partes perdem e o poder perdido pelos governantes não é adquirido pelos governados. Esse é o processo que tem recebido uma atenção crescente e é descrito como um estado de sobrecarga e ingovernabilidade.

Quanto à “democracia governante” é claro que a expressão indica um ideal. A importância da opinião pública não existe, porém a onipotência da opinião pública também não existe. Se o sentimento ou a opinião do público contam para o sucesso ou fracasso de uma

política concreta, raramente lhe dá início. O eleitor comum raramente age; ele reage. As decisões políticas raramente são geradas pelo povo soberano; são a ele submetidas, e os processos de formação da opinião realmente não partem *do* povo, passam *por* ele.

Ao exercer uma influência, o povo também é influenciado. Ao querer algo, o faz muitas vezes porque outros querem que queira. Quando é dito que o povo governa a si mesmo, é preciso verificar se o que está à mostra não é uma democracia só de fachada, uma falsa democracia, pura e simplesmente.

A política está relacionada, em sua maior parte e na maior parte do tempo, com subordinação, supraordenação e coordenação – em essência, com a estruturação hierárquica das coletividades, denominada *dimensão vertical* da política. Ela também está relacionada a uma *dimensão horizontal*, que deixou de caracterizar a política com a queda da *polis* grega e só no século XX voltou a entrar na teoria e prática políticas de forma significativa.

A opinião pública, a democracia eleitoral, a democracia participativa, a democracia de referendo representam todas uma implementação e uma difusão horizontal da democracia, cuja particularidade reside precisamente em estabelecer, ou restabelecer, a dimensão horizontal da política. A opinião pública, as eleições, a participação e um *demos* que decide representam os alicerces do edifício; apesar de essenciais, são algo que sustenta uma construção que lhe é sobreposta. A questão imperiosa colocada é examinar a democracia como um sistema de governo e estudar sua estruturação vertical. Nesse sentido, como a regra da maioria se articula, afinal, com a da minoria?

Um princípio de maioria não é um poder substantivo da maioria. Por outro lado, a regra da minoria pode ser descritivamente enganosa e passível de contestação; a democracia produz minorias, não uma minoria no singular. A democracia não permite “comandar” no sentido mais forte da palavra, apenas no sentido vago traduzido por liderança ou direção. O propósito, então, é evitar dar “todo o poder” a muitos ou a poucos, distribuindo-o em turno e/ou simultaneamente entre maiorias e minorias.

Sartori (1994) chama atenção a três importantes aglomerados de significados que a relação maioria-minoria tem: constitucional; eleitoral (de votação) e social.

No *contexto constitucional*, a preocupação é com as minorias, não com as maiorias. A questão que passa ao primeiro plano, nesse contexto, é que a minoria ou as minorias

deve(m) ter o direito de oposição. Se a oposição é cerceada, hostilizada ou reprimida, impera a “tirania da maioria” no sentido constitucional da expressão; o poder de oposição das minorias precisa ser respeitado.

No *contexto eleitoral*, o argumento assume uma dimensão inteiramente diferente; o foco se situa exclusivamente no princípio da maioria, isto é, na “maioria” compreendida como uma regra do jogo. Em eleições, as “minorias” indicam apenas aqueles que devem submeter-se à vontade da maioria. Assim, a questão é que, ao votar, a minoria não tem direitos, seus votos são votos perdidos.

O princípio da maioria acrescenta um elemento de legitimidade, um direito, ao que de outra forma seria simples fato, ou seja, o fato de que a conformidade social existe e implica custos e excessos. A tendência da sociedade de impor suas próprias ideias e práticas, isto é, de impor a conformidade, encontra no princípio da maioria um princípio de legitimação.

Por conseguinte, o princípio da maioria:

- coloca o problema da proteção das minorias, que é, sobretudo, um problema constitucional;
- enfrenta o problema de constituir uma maioria governamental;
- pode agravar a tirania social ao legitimá-la.

Toda sociedade precisa de regras de procedimento, de solução de conflitos e de tomada de decisões; e o princípio da maioria é o procedimento ou método que melhor satisfaz os requisitos da democracia.

O mundo liberal-democrático nasceu da afirmação do princípio de que o poder injusto dos que não foram eleitos fosse substituído pelo poder dos “escolhidos”. Os homens queriam escolher quem devia governá-los e exigiam o direito de substituir o mérito e a capacidade autoproclamados pela sua própria percepção do mérito e da capacidade.

Assim, o que distingue a democracia é o princípio de que ninguém pode proclamar-se *a si mesmo* como “melhor” que qualquer outro; isso deve ser decidido pelos outros. Mas também é igualmente verdade que a democracia, para existir, deve apoiar-se no valor.

Como os valores são importantes, então a preocupação com eles deveria sê-lo em todas as questões relevantes. Atualmente pode-se dizer que o problema da seleção, e, nesse sentido, da qualidade da liderança, desapareceu inteiramente.

O princípio da maioria não é um instrumento melhor que outros quando se torna um mero princípio de poder quantitativo. Uma democracia que perece à inevitabilidade de uma liderança sem valor, de uma má seleção, é uma democracia que pode ser sentida como algo que pena para se preservar.

Na teoria clássica da democracia – segundo o argumento de Schumpeter<sup>37</sup> – a seleção dos representantes torna-se secundária em relação ao objetivo primeiro de atribuir ao eleitorado o poder de resolver questões políticas, mas a verdade é que a resolução de questões pelo eleitorado é secundária em relação à eleição dos homens que vão decidir.

Schumpeter (1984) apresenta a definição clássica do que hoje se chama *teoria competitiva da democracia*. Ele considera como método democrático o arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo.

Para Sartori (1994: 211), “a definição de Schumpeter é estritamente procedimental: a democracia se reduz a um método”. Autoridades eleitas em busca de reeleição (numa situação competitiva) são condicionadas, em sua decisão, pela antecipação (expectativa) de como os eleitorados vão reagir ao que elas decidem. A definição mais apropriada seria: “a democracia é subproduto de um método competitivo de renovação de lideranças. Eleições competitivas produzem democracia” (Sartori, 1994: 214).

A objeção à “primeira” teoria da democracia liberal é, portanto, incompleta. Para Sartori (1994), a insuficiência da teoria anterior a Schumpeter foi compensada por um excesso de prescrição relativamente à descrição: sempre que a teoria fica sem respostas, recorre a um *deve ser*.

Embora Dahl (2005) defenda a teoria competitiva, sua ênfase é muito diferente da de Schumpeter. Segundo Sartori (1994), Dahl começa onde Schumpeter para, isto é, aquele procura uma difusão e um reforço pluralista na sociedade como um todo, da competição entre elites. Se o problema de Schumpeter é entender o funcionamento da democracia, o problema de Dahl é, além desse, promover a democracia. Ao reformular o pensamento de Dahl, Sartori (1994) afirma que a estratégia básica desse autor é reservar a palavra democracia para o “sistema ideal” e entende a “poliarquia” como sua aproximação no mundo real. E ele, ao contrário, aceita a

---

<sup>37</sup> Apud in Sartori (1994: 210). Em seção anterior deste trabalho me atendo à discussão de Schumpeter acerca da teoria da democracia e ao que o próprio autor chama de “Outra Teoria da Democracia”.

“democracia” para o mundo real, dividindo seu significado em duas metades: a prescritiva (normativa) e a descritiva (denotativa)<sup>38</sup>.

Sartori (1994) define como diferença importante entre o real e o ideal, a ênfase na forma pela qual os ideais afetam o mundo real e, reciprocamente, na forma pela qual o mundo real acolhe, mas também frustra e decepciona os ideais. Nessa linha, o foco situa-se, portanto, na administração dos ideais. Traduz, assim, a democracia como uma poliarquia eleitoral, utilizando-se do conceito de Dahl.

Para esse autor, um sistema político pode ser poliárquico sem estar baseado no sufrágio popular. Uma poliarquia sem eleições permitirá, significativamente, uma delimitação e um controle recíproco entre os líderes, entretanto estará muito longe da democracia. As democracias também instituem o controle recíproco entre líderes, mas depois de primeiro terem estabelecido o controle *de* líderes, estabelece o controle *sobre* líderes.

Para restringir, controlar e influenciar os líderes, o *demos* deve ter o poder pleno e irrestrito de escolhê-los – é preciso haver eleições regulares e periódicas. Consequentemente, a democracia de larga escala é um procedimento e/ou um mecanismo que gera uma poliarquia aberta cuja competição no mercado eleitoral atribui poder ao povo e estabelece, especificamente, a responsividade dos líderes para com os liderados.

A democratização da poliarquia, segundo Dahl (1989), ocorre conjuntamente, embora não ao mesmo tempo, em duas direções: (a) liberalização e/ou contestação pública; e (b) inclusão e/ou participação. Esse autor concebe tal mapeamento e suas categorias como “pontos cardeais” ao longo dos quais todos os regimes mudam e se transformam eventualmente uns nos outros.

Sartori (1994) sublinha dois pontos: (a) o que torna a democracia possível não deve ser confundido com o que a torna mais democrática; (b) a menos que os dois problemas sejam tratados nessa ordem, os bois destruirão o carro, em vez de puxá-lo.

Ainda para Sartori, não se pode dizer que a teoria competitiva da democracia é “elitista”<sup>39</sup>; qualquer interpretação de Schumpeter mostra que as fontes de sua teoria são apenas sua insatisfação com a teoria da democracia tal como se encontrava em sua época. Os

---

<sup>38</sup> Para aprofundar essa discussão, ver Sartori (1994: 211).

<sup>39</sup> Nesse momento, Sartori (1994: 214-234) procura revisitar a chamada teoria antielitista da democracia e propõe um exame do que o “antielitismo” define como “elitismo”.

antielitistas pretendem transmitir a mensagem de que restauraram a teoria clássica de democracia e se posicionaram contra o “revisonismo” dos elitistas. Não existe uma teoria grega clássica da democracia dos antigos, pois Platão foi um crítico implacável da democracia grega e Aristóteles a classificou entre as formas degeneradas da sociedade política. Ao longo dos milênios, haveria em Rousseau a primeira idealização da democracia dos antigos.

Sartori define como o defeito letal do construto participativista não perceber que a democracia dos antigos não é a democracia dos modernos. A democracia dos antigos era confinada à cidade, direta e sem consideração pelo indivíduo; a democracia dos modernos é nacional, representativa e tem consideração pelo indivíduo; e dois pontos de referência tão diferentes quanto esses pedem duas teorias diferentes. Sempre é possível dizer que a participação caracterizou a democracia dos antigos; mas, nesse caso, também não se pode deixar de dizer que a teoria daquela democracia criticava a participação. Pois sempre que os clássicos inferiram do poder popular algum tipo de participação ativa, foram unânimes em considerar esse elemento como o fator ruinoso e autodestrutivo da democracia. Inversamente, quando o ponto de referência é a democracia liberal, a participação não mais caracteriza de maneira essencial a realidade ou a teoria da democracia representativa.

A teoria da democracia participativa repousa na “participação” como uma palavra que não é passível de fundamentação conceitual. O que o antielitista quer dizer com participação é apenas que o povo *deve* governar. Ao considerar os critérios de separação entre elitistas e antielitistas, Sartori afirma que a maioria dos antielitistas também seria elitista.

Nesse caso, participação deve ser concebida como uma linha divisória. Essa linha divisória não se refere ao grau de participação, mas, se a democracia participativa pode substituir, na sociedade política, a democracia representativa. Por conseguinte, uma teoria descritiva não é suficiente, também é necessária uma teoria prescritiva da democracia.

A democracia precisa tanto de realismo (percepção dos fatos) quanto de idealismo (a pressão do valor sobre os fatos). Se os ideais de democracia ainda são, em geral, os gregos, isso significa que se relacionam com uma democracia direta, não com uma representativa, tendo a ver apenas com a dimensão horizontal da política. A democracia é uma poliarquia eletiva.

A eleição foi reduzida a um significado apenas: o mero ato de votar. Seleção

significa pouco mais que mera preferência da vontade – quando não é distorcida e degradada como “discriminação”. Em consequência, os eleitos são apenas as pessoas em quem se votou para um cargo.

Nesse sentido, a democracia deve ser uma poliarquia seletiva. Embora a igualdade seja o valor central da democracia horizontal, pelo mesmo motivo não é, nem pode ser, o valor central da democracia vertical (cujo valor central é a liberdade). Por outro lado, a democracia deve ser uma poliarquia de mérito. O argumento difícil de criticar é o de que a igualdade de méritos (em proporção à de capacidade) beneficia a sociedade como um todo, enquanto a igualdade da falta de méritos (mesma posição para desiguais) é uma igualdade perniciososa, coletivamente prejudicial.

### 2.3.1 A definição pela negação: o que a democracia não é

A definição de democracia deve ser acompanhada do que a democracia *não é*, do que seja o seu oposto. A principal questão a notar é que o *status* lógico de dois termos contrastantes pode ser de dois tipos: contraditórios ou não contraditórios.

As perguntas acerca do que é (ou não é) uma democracia são complementares à questão de em que grau ela é (ou não é). A democracia é construída como uma entidade, como um conceito de objeto e, mais precisamente, como um tipo específico de sistema político. Pode-se perguntar em que medida uma democracia é democrática ou em que medida qualquer sociedade política é democrática.

Quando se afirma que um sistema político é democrático numa certa medida ou grau, a questão preliminar é: democrático com respeito a que característica(s)?

Nesse sentido, para Sartori, as dificuldades são três, no mínimo: a primeira é que há outras características ou propriedades aceitáveis para a seleção (igualdade, liberdade, consenso, coerção, competição, pluralismo, principio constitucional e outras); a segunda dificuldade é que essas características são inter-relacionadas; a terceira e a mais importante, se

partirmos de um atoleiro conceitual, é que as operacionalizações só podem aumentar a confusão com extravagâncias.

Seria necessário concluir que todos os sistemas políticos existentes são democracias, embora em graus cada vez menores; ou, inversamente, que todas as sociedades políticas são não democracias.

“*O que é (democracia)?*” e “*quanta (democracia)?*” são questões corretas e complementares, mas não exclusivas. A ordem dessas questões é fundamental; sem se dizer primeiro o que uma coisa é (e não é), não se pode estabelecer em que grau ela é o que se declara que seja.

Outros opostos da democracia podem ser: tirania, despotismo, autocracia, absolutismo, ditadura, autoritarismo e totalitarismo. Autoritarismo e totalitarismo são palavras cunhadas mais recentemente; surgiram depois da Primeira Guerra Mundial. Supõe-se que o totalitarismo represente, ao menos no linguajar comum, a negação mais plena da democracia. Atualmente autoritarismo é uma palavra depreciativa; indica excesso e abuso de autoridade, autoridade opressiva que esmaga a liberdade. Autoridade, no seu sentido mais antigo, indica que as pessoas de autoridade reforçam, confirmam e sancionam um curso de ação ou pensamento. Na teoria política, o conceito de autoridade sempre esteve ligado à legitimidade, não à legalidade<sup>40</sup>. O poder, ao menos o poder político, em geral está associado à coerção e à possibilidade de coerção, a sanções e possibilidade de sanções. Autoridade é, portanto, a forma do poder ou de influência que surge de investidura espontânea e que deriva sua eficácia de se fazer ouvir, do reconhecimento. Podemos dizer igualmente que a autoridade é um poder baseado no prestígio, na deferência, reflete excelência. De qualquer modo, a autoridade não nos impele a fazer uma coisa, pois uma relação de autoridade não nos deixa impossibilitados de agir de outra forma, envolve legitimidade.

Autoridade explica legitimidade e legitimidade explica autoridade; os dois conceitos estão tão ligados que chegam a representar as duas faces da mesma moeda. A autoridade consegue que as coisas sejam feitas (ou não sejam feitas) não ordenando, mas pedindo ou sugerindo “legitimamente”. É por isso que autoridade associada à liderança recebe apoio

---

<sup>40</sup> Sartori afirma que a má tradução do termo do alemão “acabou sendo um evento devastador para o campo semântico compreendido pelos termos autoridade, influência, coerção, poder e força. Em particular, autoridade tornou-se para o sociólogo o que ‘poder’ era para o cientista político [...]” (1994: 252).

espontâneo. Exatamente por isso a crise das democracias é descrita como uma crise de autoridade ou tem esse sentido quando ocorre.

Destarte, pode ser percebida facilmente a importância crucial da autoridade para a democracia. As democracias requerem um poder sustentado pela autoridade, o que não significa que esta seja algo que *acompanha* o poder, mas que *substitui* o poder. As democracias devem ter por objetivo transformar o poder em autoridade<sup>41</sup>; para a democracia, a autoridade é a sua fórmula de poder por excelência.

Autoritarismo, enquanto termo que indica um sistema político, foi cunhado pelo fascismo e pretendia ser um termo elogioso; pretendia de fato passar para um Estado ditatorial os atributos ou associações favoráveis de autoridade. Quando o termo chegou ao campo democrático, essa conotação inverteu-se e o significado foi reajustado de acordo. Para os democratas, o autoritarismo era, ao invés, um regime que falsificava a autoridade e abusava dela.

Pelo exposto, o autoritarismo não pode ser um bom oposto da democracia, a não ser que saibamos melhor o que é “autoridade”.

Até a década de 1920, a autoridade era vista e compreendida como um contraponto ou correlativo da liberdade; a verdadeira liberdade aceitaria a autoridade, assim como a verdadeira autoridade reconheceria a liberdade. A liberdade que não admite a autoridade é uma liberdade arbitrária, *licentia*, não *libertas*. Inversamente, a autoridade que não reconhece a liberdade é autoritarismo.

Mais uma vez, a democracia precisa de autoridade e, apesar disso, não é autoritarismo. Quando o autoritarismo é considerado sob o ângulo da liberdade, segue-se claramente que o autoritarismo nega a autoridade. Quanto mais um regime é autoritário, tanto menos se baseia na autoridade.

Considerando a digressão autoridade-liberdade, é o autoritarismo que melhor se define como um oposto da democracia. Embora o autoritarismo possa definir democracia ao contrário, não é, necessariamente, uma noção contraditória de democracia.

Apesar de todo sistema totalitário ser autoritário, a recíproca não é verdadeira. A única propriedade necessária a um exercício autoritário do poder é que a liberdade dos súditos seja desrespeitada.

---

<sup>41</sup> Para Sartori, “quanto maior o papel e a extensão do poder, isto é, tanto menor o poder do poder” (1994: 255).

Grande parte do conceito esteve associado às monarquias absolutas dos séculos XVII e XVIII – em Estados que ainda eram patrimoniais, isto é, concebidos como propriedades do monarca. Quando o absolutismo é aplicado ao presente, a pergunta deve ser quais são as outras condições – além de concepção patrimonial do Estado – que facilitam ou indicam um absolutismo<sup>42</sup>.

O absolutismo está diretamente relacionado à concentração de poder. Quanto mais uma sociedade perde sua estrutura pluralista e quanto mais suas forças intermediárias são debilitadas, tanto mais fácil é criar as condições que possibilitam o absolutismo. Uma democracia excessivamente centralizada – aquela que substitui a interação espontânea de uma sociedade multigrupal por sua própria vontade unicêntrica – está em condições de exercer um tipo de poder absolutista.

Há um poder absoluto, também, quando este não é disciplinado e limitado pela lei. O Estado absoluto é o Estado não constitucional, que não se submete à lei, no qual os detentores do poder não são restringidos ou foram liberados dos impedimentos e limites.

Importante afirmar que democracia e constitucionalismo não são inseparáveis. Diante dessa alegação, o absolutismo, portanto, não pode ser considerado a melhor oposição da democracia. É óbvio que uma democracia não pode ser absoluta no sentido em que as monarquias absolutas o eram; mas um absolutismo democrático cabe perfeitamente no leque das possibilidades. A legitimidade democrática em si não garante a limitação de poder. Não há para quem apelar quando a soberania é exercida em nome do povo, o último tribunal de apelação.

Todo sistema totalitário é também absoluto. Mas a recíproca não é verdadeira: o absolutismo não precisa ser totalitário. O absolutismo implica apenas que o poder é exercido arbitrariamente.

A palavra **totalitarismo** apareceu pela primeira vez em 1925 e, como a palavra autoritarismo, foi inventada pelo fascismo. Para Mussolini, o “Estado total” soava impressionante, imponente; a expressão “Estado totalitário” empolgava sua vaidade e retórica.

Para Sartori (1994), a literatura democrática sobre o totalitarismo, iniciada pelo

---

<sup>42</sup> O absolutismo aqui está entendido, pelo menos inicialmente, circunscrito a uma sociedade e a um momento histórico determinados: as sociedades europeias durante a Idade Moderna, aquelas contra as quais a sociedade liberal burguesa procurou ser conhecida como oposição.

livro pioneiro de Hannah Arendte sintetizada por Friedrich e Brzezinski<sup>43</sup> no volume clássico de 1956, tinha dois referenciais predominantes: nazismo e stalinismo<sup>44</sup>. Posteriormente o fascismo passou a ser visto, junto com o nazismo, como o caso número dois e o comunismo tornou-se cada vez mais um caso discutível, um caso que tornava o totalitarismo uma “questão a ser discutida”.

Análises posteriores indicaram discordâncias numa alternativa importante: a palavra deve indicar um traço comum a muitas sociedades-Estados diferentes ou deve designar um tipo particular de sistema político caracterizado por sua própria síndrome especial? Uma alternativa intimamente relacionada a essa é: totalitarismo deve ser uma palavra usada para todas as épocas, inclusive a Antiguidade, ou deve ser reservada para a contemporaneidade?

Sartori (1994) defende que o totalitarismo é um nome novo para algo que não tinha nome. O totalitarismo é a “crença de que um grupo organizado ou instituição, seja a igreja, o governo ou o partido, tem um acesso especial à verdade” permitindo argumentar que ele é tão velho quanto o mundo. O referencial do autor não seria o totalitarismo enquanto regime político, mas a mentalidade totalitária.

Friedrich<sup>45</sup> apresenta uma lista de cinco requisitos para um sistema totalitário: (a) uma ideologia oficial; (b) um único partido de massa controlado por uma oligarquia; (c) monopólio governamental de armas; (d) monopólio governamental dos meios de comunicação de massa; e (e) um sistema policial terrorista. Pouco depois, acrescenta um sexto requisito: (f) uma economia centralmente dirigida. Isso significa que um sistema totalitário resulta da interconexão e reforços mútuos desses requisitos.

Para Sartori (1994), o repúdio ao conceito é recomendado por uma grande variedade de motivos. Os dois argumentos mais frequentes são o de que o totalitarismo foi um instrumento de propaganda da Guerra Fria e o de que os regimes comunistas diferem entre si e daquilo que eram na década de 1950.

Se o abuso e a exploração da propaganda fossem critérios para rejeitar conceitos, então os de democracia e fascismo deviam ser mais rejeitados ainda; e, no fim, a política ficaria praticamente sem classificações utilizáveis. O mau emprego da palavra totalitarismo não justifica a conclusão de que não deve ser usada.

---

<sup>43</sup> Apud in Sartori (1994: 259)

<sup>44</sup> Apud Sartori (1994: 261).

<sup>45</sup> Apud Sartori (1994: 263).

Semanticamente, então, totalitarismo denota o aprisionamento da totalidade social dentro do Estado, uma dominação política que abrange tudo na vida extrapolítica do homem, com a destruição de tudo que é espontâneo, independente, diversificado e autônomo na vida das coletividades humanas. O totalitarismo é, pois, a intensificação máxima do despotismo, o mais forte de todos os despotismos; indica uma tendência, ou uma “tentação”, mas indicaria muito menos um tipo definido de Estado.

O totalitarismo consistiria simplesmente em todas as características dos regimes opressivos em seu ponto mais elevado de perfeição que se possa imaginar. Assim, ele se situa agora no fim de um *continuum* – e o representa – *continuum* esse cuja extremidade oposta é a democracia. Isso implica que não se espera de nenhum sistema concreto que seja “puramente” totalitário, assim como não se espera de nenhuma democracia que seja uma democracia pura. Concebendo o totalitarismo como polar, não é necessário mais decidir quais são as suas características típicas nem perguntar se todas as propriedades selecionadas têm de estar presentes.

A diferença crucial entre totalitarismo e autoritarismo não está no que realmente fazem. Embora as ditaduras simples e autoritárias raramente ultrapassem o período de vida da pessoa do ditador, as ditaduras totalitárias têm sido mais duráveis e capazes de enfrentar crises sucessórias. Também faz muita diferença se, e em que medida, a autonomia dos subsistemas e a independência dos subgrupos são permitidas ou toleradas; embora as ditaduras não totalitárias procurem adotar políticas de exclusão de grupos externos, as ditaduras totalitárias têm tanto a força quanto a motivação para procurar a destruição completa de todos os subsistemas.

As ditaduras não totalitárias o são precisamente por não conseguirem criar uma ideologia oficial *de tipo religioso*.

Em resumo: quando o totalitarismo é concebido como polar, isso contribui realmente para o mapeamento dos sistemas políticos. Por outro lado, a principal característica definidora da sociedade política totalitária é sua total penetração e extensão.

**Tirania e despotismo** são conceitos que sobrevivem no vocabulário atual principalmente como rótulos. O conceito de tirania tem um registro longo e elaborado na história do pensamento político. Somente antes do século V a.C. os termos *tirano* e *rei* eram ambos usados para indicar o poder de uma pessoa. Daí em diante, tirania passou a denotar a forma de

poder exercido por uma só pessoa que desrespeita a lei, uma forma ilegítima e degenerada. Houve ainda a definição de tiranos como aqueles conduzidos com o apoio popular mesmo que não atendendo às prerrogativas legais.

Ditadura é o termo que passou a substituir tirania; isso porque, nos últimos cinquenta anos, ganhou o sentido expresso antigamente por tirania. Ditadura pode assumir uma conotação negativa – como a negação do governo por consentimento. O *dictator* romano tinha uma magistratura de vida curta (seis meses) designada estritamente para resolver emergências militares.

Nas poucas vezes em que usou o termo “ditadura do proletariado”, Marx o fez implicando apenas, com a maior simplicidade, a ideia de recurso à força. Foi com o fascismo que “ditadura” passou a ser vista claramente como um tipo de Estado distinto e *sui generis*. Assim, não é surpreendente que uma teoria da ditadura só tenha surgido entre 1920 e 1930.

Para Sartori (1994: 276), “o que os marxistas querem dizer com “ditadura” é o que Gramsci mais apropriadamente chamava de hegemonia”. Para aquele autor, uma ditadura é um poder não constitucional, seja porque os governantes desrespeitam uma constituição preexistente, seja porque escrevem uma constituição que lhes dá o poder de, na prática, fazer o que quiserem. A estrutura das ditaduras seria o inverso das estruturas constitucionais e pode muito bem ser formulada como tal. Apesar dos maus empregos do termo, a ditadura é uma contradição da democracia; democracia e ditadura são formas políticas mutuamente exclusivas.

Todavia, para Sartori (1994: 277), “o oposto inquestionável e indiscutível da democracia, o contrário exato e a exata contradição, é a autocracia”.

A democracia denota um sistema político caracterizado pela recusa de um poder personalizado sobre os cidadãos, de um poder que *pertence* a alguém. O poder, na democracia, não é “propriedade” de ninguém; representa, ao contrário, um sistema vinculado ao princípio de que ninguém pode se autoproclamar governante, de que ninguém pode assumir em seu próprio nome um poder irrevogável. O poder do homem sobre o homem só pode ser concedido por outros – e sempre e apenas numa base revogável.

Os instrumentos constitucionais pelos quais exercício do poder passa a depender de sua investidura, e pelos quais as autoridades públicas passam a ser limitadas por estruturas jurídicas preordenadas, são condições *sine qua non* que permitem a substituição dos

dirigentes, a limitação de seu tempo no cargo, o estabelecimento de sua responsabilidade para com o povo e a prevenção de abusos do poder.

Democracia é um sistema no qual ninguém pode escolher a si mesmo o investir a si mesmo do poder de governar e, por conseguinte, de se arrogar um poder incondicional e ilimitado. Isso significa que todo sistema social ou político baseado em princípios diferentes destes não é, por definição, uma democracia. Nesse sentido, a afirmação de que somente outros podem conceder poder a você, é tanto descritiva quanto prescritiva (as democracias devem ser construídas assim).

Da mesma forma, se democracia não é *autocracia*, ainda assim é *cracia*, o que indica ser acompanhada de uma liderança. O poder será limitado, controlado e tão policrático quanto necessário para sua domesticação. Quando democracia é definida em contraposição a autocracia, há uma demarcação precisa de onde a democracia começa (ou termina) e um foco claro de onde reside sua identidade positiva.

### 2.3.2 - Uma teoria da democracia como processo decisório

Em Sartori (1994: 286), a tomada de decisões pode ser distinguida em quatro tipos de decisão: (a) individual; (b) grupal; (c) coletiva; e (d) coletivizada.

As *decisões individuais* são tomadas por cada indivíduo isoladamente, independentemente de se referir a si próprio ou ao mundo exterior. As *decisões grupais* implicam que são tomadas por um grupo concreto, isto é, formado de indivíduos que interagem face a face e participam de forma significativa em tomá-la. As *decisões coletivas* são, em geral, consideradas como aquelas tomadas por muitos; pressupõem um grande organismo que não atua e não pode atuar – devido a seu tamanho – da mesma forma que os grupos concretos.

As *decisões coletivizadas* e as coletivas compartilham a propriedade de não serem, em qualquer sentido significativo, individuais. As decisões individuais, grupais e coletivas referem-se todas a um sujeito, a quem as toma. As decisões coletivizadas, porém, se aplica e são impostas a uma coletividade independentemente de serem tomadas por uma pessoa, por algumas

ou pela maioria. Nesse caso, o critério de definição não é mais *quem* toma as decisões, mas seu alcance: seja quem for que as tome, *decide por todos*.

A noção de decisões coletivizadas permite afirmar que a política consiste nelas, mas não implica necessariamente que elas sejam também decisões que correspondam ao interesse daqueles aos quais se aplicam.

Toda decisão de grupo ou coletiva tem custos internos, isto é, que afetam os próprios tomadores, em geral denominados custos de tomada de decisões. A decisão coletivizada envolve riscos externos, isto é, que afetam os destinatários, os que recebem as decisões de fora.

A coletividade que recebe as decisões que não foram tomadas por ela está sempre exposta a riscos. O risco político pode ser de dois tipos: o de opressão e os decorrentes de incompetência, estupidez ou interesses sinistros.

As decisões têm “custos”, embora a coletividade que as recebe enfrente “riscos”. Ambas as noções estão definidas de maneira limitada. Os custos são apenas internos e procedimentais; os riscos são apenas externos e relacionados a prejuízos.

Com referência aos custos decisórios, é intuitivo que a variável crucial é o número de pessoas participando da decisão: quanto maior esse número, tanto maiores os custos da tomada de decisão. Isso só se aplica quando pressupomos que os tomadores de decisão são indivíduos independentes e autocontrolados, livres para se expressarem. Se cada participante tem voz independente, o número de pessoas que toma decisões está em relação direta com custos das decisões – ambos aumentam juntos.

O número de pessoas que toma decisões está em relação inversa com os riscos externos – à medida que o órgão decisório cresce, os riscos externos diminuem.

Na democracia é fundamental que os tomadores de decisão sejam mais que um. As regras da maioria entram em cena sempre que o princípio da unanimidade se mostra impraticável. Segundo essas regras, uma dada proporção da coletividade ou do órgão decisório não tem peso nenhum, mas aumenta as probabilidades de se chegar a uma decisão.

Existem pelo menos três magnitudes abrangidas, muitas vezes de maneira confusa, sob o título de princípio da maioria: (a) maioria qualificada (frequentemente de dois terços); (b) maioria simples ou absoluta (50,01%); (c) maioria relativa, ou pluralidade, isto é, a maior minoria (inferior a 50%). São elas facilmente confundidas.

A razão para baixar o teto majoritário é, portanto, facilitar as decisões e, em última instância, garantir que uma questão não deixará de ser decidida. Mas, se a redução dos custos de tomada de decisão fosse o único critério, sempre recorreríamos às pluralidades.

O princípio da unanimidade e as maiorias qualificadas requerem que a maior parte obtenha o apoio de uma parte menor e com isso chegue a estabelecer (embora numa medida diferente) uma “regra da minoria”. Entretanto, da maneira como está descrita, a maioria só é real sob o critério da maioria absoluta (a maioria simples do universo). Nesse caso, os vereditos eleitorais perdem a legitimidade, pois não são muitos os eleitos que recebem uma proporção superior a 50% dos votos do eleitorado; está simplesmente errado equiparar qualquer maioria que não seja uma maioria absoluta a uma regra da minoria. Uma minoria que impede a ação não é o mesmo que “regra da minoria”. As minorias em pauta não têm o poder de decidir. Não podem impor suas preferências – podem apenas protegê-las.

Tais alegações indicam, agora, a existência de três variáveis: (a) o número de pessoas que tomam decisões; (b) a forma de selecioná-las (nomeá-las); e (c) as regras da tomada de decisão. É necessário minimizar os riscos externos em relação aos custos da tomada de decisão. Os riscos externos são identificados não em função do número de participantes de uma decisão, mas basicamente em função do método de formação do grupo que decide e, por conseguinte, de sua composição e natureza.

A representação torna-se a chave do problema. Apenas a redução drástica do universo dos representados para um pequeno grupo de representantes permite uma redução importante dos riscos externos (de opressão) sem agravar os custos decisórios. Se a única forma de minimizar os riscos externos for aumentar o número de pessoas que tomam decisões, quase nunca seria conveniente coletivizar uma área de decisões.

À medida que a “política como guerra” é afastada e aproximada da “política como negociação”, transfere-se de uma política de soma zero para políticas de soma positiva.

A intensidade de preferência nos conduz a considerar o fato de que toda questão desperta um grau diferente de afeto, envolvimento ou desinteresse. Adianta-se, por conseguinte, a intensidade desigual das preferências individuais. As preferências não variam apenas por serem diferentes, mas também por serem fortes ou fracas.

O recurso às regras da maioria pressupõe que as pessoas têm preferências

contrárias e que, para superar os impasses, o que é preferido por um número maior deve prevalecer o do número menor. Essa regra ignora totalmente o fato de essas preferências terem uma intensidade diferente. Uma maioria de 51% é imbatível se consistir também em membros intensos; mas uma maioria de 51% (e até maior) não é imbatível quando é pouco intensa.

Em relação ao princípio, não é possível contestar que a unanimidade é sensível à intensidade das preferências; na verdade, é sensível demais, pois legitima o veto de um único dissidente intenso. Embora possa ser defendida, a unanimidade parece não funcionar na prática.

Na verdade, chega-se a acordos exatamente porque os membros do grupo não são igualmente intensos com respeito a todas as questões. O mecanismo do acordo no grupo consiste, em grande parte, em que os não intensos cedem aos intensos.

Os comitês<sup>46</sup> são outro mecanismo de decisão bastante utilizado na contemporaneidade; eles estão em processo de proliferação nas democracias. Sempre que um órgão decisório se torna grande demais, cria, em geral, em seu interior, um grupo menor, isto é, um comitê, que esboça de fato as decisões posteriormente tomadas pelo órgão maior. Os comitês têm sido grupos com objetivos especiais, “representantes” de talentos e competências técnicas.

Quando a democracia é traduzida ao pé da letra como poder do *demos*, isto é, quando é compreendida como um poder literal do povo, nada jamais será democrático. No fim, o poder reside em seu exercício, não em sua atribuição. Se a democracia é avaliada em termos de produto, então é possível entender que um sistema de comitês não é um anticorpo que neutraliza o aperfeiçoamento do poder do *demos*, mas um sistema de tomada de decisões que dá sustentação a distribuições entre o *demos*.

Os comitês evitam a regra da maioria, procuram acordos unânimes; já as assembleias institucionalizadas funcionam com a regra da maioria. As coletividades votantes e dispersas são caracterizadas pelo fato de um universo disperso ser incapaz de interagir ou de admitir trocas de votos: cada pessoa que toma decisões faz uma opção discreta.

A democracia majoritária é apenas um tipo de democracia. Outro tipo é a **democracia consociativa**, onde a regra majoritária é substituída pela regra consensual conjunta e cujos princípios de funcionamento, coalizões, veto mútuo, proporcionalidade e autonomia dos

---

<sup>46</sup> Sartori (1994: 308) define comitê como “um grupo durável e institucionalizado. É institucionalizado no sentido da sua existência ser reconhecida, legal ou informalmente, pelo fato de certas coisas terem de ser feitas por um grupo específico”.

segmentos afastam-se claramente dos princípios majoritários. A teoria da democracia consociativa refere-se a minorias étnicas, linguísticas e religiosas que não são apenas grandes, mas também definidas por uma estrutura particular de clivagens, as quais são cumulativas, reforçadas e especificamente “isolantes”.

Muitas e até a maioria das decisões não refletem nem a regra majoritária nem a regra da unanimidade. Essas decisões não constituem realmente aplicações da regra majoritária, literal e estritamente compreendida porque, diante de oposição e de minoria intensas, as maiorias em geral fazem concessões, diminuem as arestas e impõem, quando o fazem, uma vontade majoritária atenuada. As decisões unânimes ou quase unânimes dos comitês não resultam de forma alguma da regra da unanimidade, pois o elemento característico dessa regra, o veto, não desempenha papel algum no código operacional das compensações recíprocas retardadas.

A democracia clássica em pauta seria apenas a democracia grega; e, como os gregos antigos ainda não tinham separado a ética da política, da religião, da economia etc., qualificar a democracia dos antigos como uma sociedade política moralmente ordenada pode ser algo desorientador.

Sem dúvida, a democracia parece exigir transparência, que a sede do poder seja uma casa de vidro, pois grande visibilidade permite um controle melhor e, por isso, reduz os riscos externos. Mesmo quando a visibilidade significa custos decisórios mais elevados, esses custos são perfeitamente justificados. O elemento visibilidade pode melhorar, mas também distorcer o comportamento; a visibilidade pode intensificar conflitos, quando não os cria. À medida que a visibilidade impede o comportamento responsável, instiga a venda da imagem e a demagogia, intensifica conflitos, leva à paralisia decisória. Visibilidade demais, em coisas demais, atrapalha a visibilidade.

A noção de democracia participativa pode abranger uma série de coisas diferentes, quais sejam: (a) participação em termos de interesse, atenção, informação e competência; (b) participação em apoio à “voz”, isto é, em termos de democracia de manifestação; (c) participação no poder, isto é, uma participação real e efetiva na tomada de decisões; (d) uma participação que equivale a uma verdadeira democracia direta. Para Sartori (1994: 324), a afirmação de que

todos os que se envolvem têm uma contribuição positiva a fazer [...] é ingênua e impraticável [...]. Há três tipos genéricos de pessoas: os que se envolvem e fazem contribuições; os que [...] contribuem pouco ou nada; e aqueles que, com um impulso infalível para a coisa errada [...] criam para o resto da sociedade muitos problemas, despesas e sofrimento.

## 2.4 - Os três modelos normativos de democracia em Habermas

Habermas (1995:39), ao comparar as concepções republicana e liberal de política, delimita como diferença decisiva entre as duas o papel do processo democrático. Segundo a concepção liberal,

o processo democrático cumpre o papel de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o mecanismo de administração pública e a sociedade como o sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social.

À política caberia a função de agregar e impor os interesses sociais privados a um aparato especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos.

Na concepção republicana, segundo Habermas, a política não se esgota nessa função de mediação, sendo um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo, entendida como uma forma de reflexão de um complexo de vida ético. Ela constitui o meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural, se dão conta de sua dependência recíproca e, com vontade e consciência, levam por diante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais. Junto à instância de regulação hierárquica representada pela jurisdição do Estado e junto à instância de regulação descentralizada representada pelo mercado, surge a *solidariedade* e a orientação pelo bem comum como uma terceira fonte de integração social<sup>47</sup>.

A visão liberal enxerga o *status* dos cidadãos definido pelos direitos subjetivos

---

<sup>47</sup> Habermas (1995: 40) discute as relações entre Estado e Mercado, bem como, as instâncias de regulação da vida social.

que eles têm diante do Estado e dos demais cidadãos e gozam da proteção do Estado. Os direitos políticos dão aos cidadãos a possibilidade de fazer valer seus interesses privados, ao permitir que esses interesses possam se juntar a outros interesses privados até que se forme uma vontade política.

Para a visão republicana, o *status* de cidadão não é definido por esse critério de liberdades *negativas* das quais só se pode fazer uso como pessoa privada. A existência do Estado se encontra justificada na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de quais fins e normas correspondem ao interesse comum de todos.

Para o liberal, o sentido de uma ordem jurídica está em que essa ordem permita decidir em cada caso particular quais direitos cabem aos indivíduos; esses direitos subjetivos, de acordo com o republicano, devem-se a uma ordem jurídica objetiva que, ao mesmo tempo, possibilita e garante a integridade de uma convivência com igualdade de direitos e autonomia, fundada no respeito mútuo.

Habermas (1995:42) afirma que

para os republicanos os direitos não passam em última instância de determinações da vontade política prevalecente, enquanto que para os liberais certos direitos estão sempre fundados numa 'lei superior' de uma razão ou revelação transpolítica. De um ponto de vista republicano, o objetivo de uma comunidade, o bem comum, consiste substancialmente no sucesso de seu empenho político por definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos melhor ajustados às condições e costumes daquela comunidade, ao passo que num ponto de vista contrastantemente liberal os direitos baseados na lei superior ministram as estruturas transcendentais e os limites ao poder indispensáveis para a operação mais satisfatória possível da busca pluralista de interesses diferentes e conflitantes.

A concepção liberal de política é essencialmente uma luta por posições que asseguram a capacidade de dispor de poder administrativo. O processo de formação da vontade e da opinião políticas na esfera pública é determinado pela concorrência entre atores coletivos. O voto é a expressão da preferência dos eleitores.

Para a concepção republicana, a formação da opinião e da vontade políticas no espaço público e no parlamento não obedece às estruturas dos processos de mercado, mas têm as suas estruturas específicas, as estruturas de uma comunicação pública orientada para o entendimento. O paradigma da política não é o do mercado, e sim o do diálogo. O embate de

opiniões sustentado no terreno da política tem uma força legitimadora.

Para Habermas (1995: 44), o modelo republicano tem vantagens e desvantagens. A principal vantagem reside no fato de ele se ater ao sentido democrata radical de uma auto-organização da sociedade pelos cidadãos unidos comunicativamente e em não fazer com que os fins coletivos sejam derivados somente de um arranjo entre interesses privados conflitantes. A principal desvantagem estaria no idealismo excessivo que há em tornar o processo democrático dependente das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum.

Em situações de pluralismo cultural e social, escondem-se interesses e orientações valorativas que de modo algum podem ser considerados constitutivos da identidade da comunidade em seu conjunto. Esses interesses e orientações valorativas necessitam de um equilíbrio ou de um compromisso que não é possível alcançar mediante discursos éticos, ainda que os resultados se sujeitem à condição de não transgredirem os valores básicos consensuais de uma cultura.

Habermas (1995: 45) apresenta uma alternativa, chamada por ele de *terceiro modelo de democracia*, apoiada nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude.

Conforme a concepção liberal, o processo de formação democrática da opinião e da vontade comum se dá na forma de compromissos entre interesses. De acordo com a concepção republicana, a formação democrática da vontade comum realiza-se na forma de uma autocompreensão ética.

Entendendo a democracia como sinônimo de auto-organização política da sociedade, Habermas (1995:47) afirma que

a ênfase da argumentação liberal tem por alvo o potencial perturbador de um poder do Estado que pode estorvar e desarticular o intercâmbio social autônomo entre pessoas privadas. O eixo do modelo liberal não é a autodeterminação democrática dos cidadãos deliberantes mas sim a normatização de uma sociedade centrada na economia que, mediante a satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas empreendedoras, deve garantir um bem comum entendido, no fundo, de modo apolítico.

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano,

toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático.

A teoria do discurso, diferentemente, conta com a intersubjetividade de ordem superior de processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos.

Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como a base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema de ação econômica quanto da administração pública.

## **2.5 Bobbio e a teoria da democracia**

Norberto Bobbio (2004: 20), ao reunir alguns textos que havia escrito sobre as chamadas transformações da democracia, definiu a democracia como dinâmica e que o futuro deve considerar:

as transformações da democracia sob a forma de promessas não cumpridas ou de contraste entre a democracia ideal tal como concebida por seus pais fundadores e a democracia real em que, com maior ou menor participação, devemos viver cotidianamente.

Bobbio (2004) preocupava-se em estudar a democracia surgida após a formação dos Estados modernos<sup>48</sup> diferenciando-a do regime existente na Antiguidade Clássica. Apesar de

---

<sup>48</sup> O conceito de Estado possui uma ampla discussão na literatura específica, objeto de análise do próprio pesquisador italiano Norberto Bobbio. Para alguns autores, o Estado, pela suas características, existiria apenas com as

definir os atenienses como fundadores da democracia, demonstrou que a complexidade assumida pelas sociedades deu origem ao que chama de *democracia real*. Escreveu que, se perguntassem “se a democracia tem um porvir e qual ele é, admitindo-se que exista, responderia tranquilamente que não sei” (p. 30).

Segundo o autor, na mesma obra, uma definição mínima de democracia seria aquela

segundo a qual por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.

Bobbio afirma, ainda, que

o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e quais os procedimentos.

Afirmando ser esta a definição mais clara, inclui no conceito geral “a estratégia de compromisso entre as partes através do livre debate para a formação de uma maioria”, diferenciando a realidade da democracia representativa da realidade da democracia direta.

A regra fundamental da democracia é a da maioria, base para considerar as decisões coletivas, sendo a unanimidade possível apenas em grupos restritos ou homogêneos. Para que a democracia ocorra, é necessário que as pessoas chamadas a decidir ou a eleger os que decidirão sejam postas diante de possibilidades reais e em condição de optar por uma delas, sendo-lhes garantidos os direitos de liberdade, de opinião, de expressão, de reunião, de associação.

A sociedade democrática, em seu modelo ideal, era uma sociedade centrípeta. Já as sociedades contemporâneas são centrífugas, policêntricas e pluralistas, características para as quais a resposta seria a democracia representativa.

Para Bobbio (2004: 36) o princípio sobre o qual emerge a representação política é: “a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o

---

transformações operadas na Europa na Idade Moderna. Outros autores reconhecem a existência do Estado vinculada ao exercício do poder em outras sociedades.

representante, devendo perseguir os direitos do representado, está sujeito a um mandato vinculado”.

Ao definir mandato vinculado como típico de contrato privado, que prevê sua anulação por excesso de mandato, caracteriza, ainda, a democracia representativa a partir da proibição dos mandatos imperativos. Nessas condições, a premissa seria a negação dos interesses particulares, uma renúncia ao princípio de liberdade como autonomia.

O indivíduo considerado em seu papel geral de cidadão surgiu do nascimento da democracia moderna como método de legitimação e controle das decisões políticas.

O sufrágio universal seria um dos maiores pilares da extensão do processo de democratização; a ampliação desse processo estaria na passagem da democracia política para a democracia social<sup>49</sup>, cujo desenvolvimento se dá com o aumento não do número daqueles com direito de participar nas decisões, mas nos espaços nos quais podem exercer esse direito.

Ao fazer referência ao desejo pela democracia direta, Bobbio (2004: 54) escreveu: “[...] se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata”.

Exatamente ao verificar a impossibilidade da aplicação daquela democracia direta, o autor sugere a ampliação do processo em outras bases, em especial naquilo que chama de democracia social.

Para ele, democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas sejam tomadas não diretamente, mas por pessoas eleitas para esse fim. Existindo diferentes formas de representação, pode haver o representante como delegado ou fiduciário. O representante delegado seria apenas um porta-voz de seus representados com mandato extremamente limitado e revogável. Por sua vez, o representante fiduciário tem o poder de agir com certa liberdade em nome e por conta dos representados, gozando da confiança deles, interpretando com discernimento próprio os seus interesses, não existindo um mandato imperativo.

Como mencionado anteriormente, na democracia representativa, o representante deve ser um fiduciário, não um delegado, representando os interesses gerais, e não

---

<sup>49</sup> Um discurso corrente na sociedade brasileira define a democracia social como mais voltada a direitos objetivos de sobrevivência, ou seja, os de igualdade de oportunidades em habitação, educação, saúde. Para Norberto Bobbio, trata-se de algo diferente, como apresentado ao longo desta seção.

os particulares.

Apesar de estarem assentadas em bases distintas, a democracia representativa e a democracia direta aproximam-se quando os representantes são substituíveis, tratando-se de dois sistemas que podem se integrar reciprocamente. Sobre o assunto, Bobbio (2004: 65) escreveu: “Com uma fórmula sintética, pode se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes”.

O autor destaca o chamado *processo de ampliação da democratização*, com a passagem da democracia política para a democracia social. Na realidade, trataria da extensão da esfera das relações políticas à esfera das relações sociais<sup>50</sup>, passando para o campo da realidade civil: do bairro, do trabalho, da escola etc.

De acordo com Bobbio (2004: 98), “pode-se definir o governo da democracia como o governo do público em público”. O sentido de público possui dois significados diversos: em oposição a privado, de não pertencente à coisa pública ou ao Estado, e de manifesto, transparente, mais precisamente de visível. Deve, a democracia, configurar-se em um regime do poder visível; o caráter público é a regra, o segundo a exceção, “e mesmo assim é uma exceção que não pode fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, [...]”. (2004: 100)

A democracia representativa não negaria o caráter público do poder, entendido este como não secreto, como aberto ao público. Em paralelo e além do tema da representação, Bobbio (2004: 102) entende que a teoria do governo democrático teria desenvolvido outro tema ligado ao poder visível: o da descentralização, entendida como a valorização política da periferia com respeito ao centro – “o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está”.

A forma de governo democrático nasce do acordo de cada um com todos os demais, representada como tipo ideal de relação simétrica. Para Bobbio, Rousseau foi o grande primeiro escritor democrático, com a República idealizada no *Contrato social*, ou, ainda, ao afirmar que se é livre quando se está submetido às leis, mas não quando se deve obedecer a um homem, pois, ao obedecer às leis, acata-se apenas a vontade pública<sup>51</sup>.

Destarte, a democracia seria o governo das leis por excelência, entendida, no

---

<sup>50</sup> A extensão em pauta é melhor definida por Bobbio (2004: 67).

<sup>51</sup> Para Rousseau, segundo Bobbio, as leis somente existiriam como normas emanadas da vontade geral.

sentido definido por Rousseau, como vontade geral. Para definir a democracia, ainda, seriam necessárias duas negações que, nas palavras de Bobbio (1999: 28), seriam: “a negação do poder autocrático, em que consiste a participação, e a negação do poder monocrático, em que consiste o pluralismo”.

O regime democrático não se fundaria apenas no consenso nem no dissenso, mas na presença, ao mesmo tempo, de consenso e dissenso, de um consenso que não exclua o dissenso, dentro das regras de jogo. O dissenso que não admite debates com os que pensam de maneira diferente não seria legítimo, tampouco democrático. O dissenso que respeita as regras do jogo é legitimado pela democracia, convivendo no interior do sistema. É exatamente nesse sentido que qualquer regime democrático pressupõe a existência de oposição.

Bobbio (2004: 196) destaca, dentre outras, duas condições necessárias para que haja um pacto democrático:

[...] a) que o poder soberano [...] não se estenda sobre todas as liberdades e todos os poderes [...] e, portanto, respeite aquelas liberdades e aqueles poderes que são considerados [...] direitos naturais e enquanto tais não são nem suprimíveis nem restringíveis; b) que sejam estabelecidas regras para as decisões coletivas, vinculatórias para toda a coletividade, de modo a permitir que tais decisões coletivas sejam tomadas com a máxima participação e o máximo consenso dos próprios contraentes [...].

No conceito de democracia em Bobbio há a definição da chamada extensão do processo de democratização, a necessidade apontada de existência da democracia política e da democracia social.

A introdução da distinção entre democracia formal (referindo-se precisamente à forma de governo) e democracia substancial (conteúdo da forma) relaciona-se ao processo de expansão. Ao discutir a distinção, Bobbio (1997: 158) afirma:

[...], o único ponto sobre o qual um e outro poderiam concordar é que uma democracia perfeita deveria ser ao mesmo tempo formal e substancial. Mas um regime desse gênero, pertence, até agora, ao gênero dos futuríveis (1997: 158).

## 2.6 Algumas considerações

O objetivo central deste capítulo foi apresentar algumas das muitas discussões que cercam o termo democracia na atualidade<sup>52</sup>. Obviamente foram selecionados, de uma amostragem bastante singela, alguns pensadores que não representam (quantitativamente) a maior parcela de produções.

Há muitos outros autores, como aqueles considerados os pais da democracia moderna, alguns dos quais, mesmo tendo sido citados nas páginas do capítulo, não foram o objeto da explanação.

Ao considerar o amplo embate envolvendo os conceitos e as teorias da democracia, a intenção foi oferecer algum escopo para as análises pretendidas acerca das questões que motivaram a pesquisa e deram corpo às análises.

Reis (2002), ao analisar a teoria democrática, sugere que talvez seja possível pensar uma alternativa para compreendê-la e a própria democracia que não obrigue a decidir entre uma tradição puramente descritiva e uma tradição exclusivamente normativa. Trata-se, segundo ele, de pensar a democracia como configuração histórica acidental, como decantação de concepções normativas a respeito da boa vida. Para o autor, a democracia, tal como é conhecida hoje, é um evento posterior à II Guerra Mundial, portanto recente, com pouco mais de 50 anos. Para esse autor, a democracia encerra três ideias básicas:

- o velho paradigma da democracia clássica: a ideia de que o governo é o *demos*, sem qualquer intermediação;
- o outro paradigma, que está presente na democracia como configuração histórica do século XX, representado pela tradição liberal: a ideia de que os seres humanos têm direitos inalienáveis, direitos individuais, que implicam proteção diante de qualquer regime político e de qualquer maioria. Se a democracia diz que a maioria governa, o liberalismo garante que há direito de proteção para a minoria e que os direitos básicos desta não estarão afetados por nenhuma maioria, por mais ampla que ela seja;

---

<sup>52</sup> Para esse objetivo, consideramos aqui como da atualidade algumas produções sobre o tema nos séculos XIX e XX.

- o terceiro paradigma, coadjuvante do experimento democrático do século XX, é representado pelo socialismo.

Para Reis (2002), o socialismo ocidental é coautor do mundo ocidental, na medida em que inscreve na experiência democrática uma pauta de direitos sociais, excedendo e complementando a agenda de liberdades individuais estabelecida pela boa tradição liberal.

Schumpeter (1984) considera que a democracia tornou-se uma bandeira, um símbolo daquilo que a sociedade preza. Daí, muitos desvios de comportamento ou posição serem aceitos em seu nome, e ela se tornou um evangelho a ser professado, muitas vezes, esvaziado de seus significados e pertencimentos históricos. Apresenta o que chama de *outra teoria*, na qual destaca a chamada vontade manufaturada, considerando que algumas vontades são transformadas em fatores políticos quando estimuladas por líderes políticos.

Para esse autor, a competição pela liderança na vida política é marca fundamental da democracia à procura da adesão do povo. Da análise da competição, vem sua abordagem da democracia como um método reconhecido pelo qual se conduziria a luta competitiva, sendo o método eleitoral considerado como o único disponível a comunidades de qualquer tamanho. Na competição, julga essencial a liberdade de discussão para todos, além da necessidade da liberdade de imprensa.

Schumpeter define como função básica do eleitorado a produção de um governo na democracia, além da assunção da responsabilidade de desapossá-lo. No princípio da maioria simples, mecanismo utilizado nos processos eleitorais, pode estar embutida a possibilidade de distorcer a vontade do povo, não efetivando, necessariamente, a vontade da maioria. A outros procedimentos do processo democrático, aliam-se riscos de idiosincrasias e de impedimento de governos eficientes.

Considera o autor que o princípio da democracia significa, então, que as rédeas do governo são dadas àqueles que têm mais apoio do que quaisquer dos indivíduos ou grupos em competição. Chama a atenção para o fato de que a democracia não significa, e não pode significar, que o povo realmente governe, mas apenas que o povo deve ter a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo, acrescentando mais um critério do método democrático: a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado. Do método, nascem subprodutos da luta pelos cargos políticos, a legislação e a administração.

A democracia moderna é de origem burguesa, cresceu com o capitalismo, à frente do processo pelo qual a burguesia reformulou a estrutura política e social, e foi a ferramenta dessa reconstrução. Ela somente funciona se a vasta maioria da população, em todas as classes, estiver resolvida a ater-se às regras do jogo democrático.

Para Limonghi (2005), a análise de Schumpeter coloca a democracia em função da quantidade de alternativas eleitorais à disposição, sendo esta, na verdade, um método que permite escolher a oligarquia que vai dirigir.

Dahl (1989) escreve uma teoria para a democracia real, sistema que ele próprio chamou de **poliarquia**. Para ele, o termo democracia não é mais cabível, remete ao cenário grego da Antiguidade Clássica, na atualidade, ele considera aplicável a poliarquia, estruturada por uma competição entre elites pelo poder político, por via eleitoral. Na elaboração de sua teoria, Dahl preocupa-se em entender o processo de surgimento das poliarquias e como as não poliarquias poderiam se transformar em tal.

A poliarquia é, para Dahl, mais do que um regime ou sistema; é um processo, um movimento de construção institucional que cada vez mais incorpora e organiza a competição política. Ele define a democratização como um processo de progressiva ampliação da competição e da participação política e identifica a democratização com avanços em dois eixos – competição e participação. Portanto, **competição pública e direito à participação** são elementos-chaves na construção das poliarquias.

No processo de democratização, define como aspectos relevantes a oposição, a rivalidade e a competição, sendo nele imperativa a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.

Dahl (2005) preconiza que um regime político competitivo dificilmente será mantido sem uma ordem social pluralista, não podendo ser mantido em um país onde as forças policiais e militares estão acostumadas a intervir na política.

Sartori (1994) afirma que o que a democracia *é* não pode ser separado do que a democracia *deve ser*. Uma democracia só existe na medida em que seus ideais e valores lhe dão existência. Sociedades democráticas são dirigidas para uma finalidade estabelecida de acordo com os procedimentos democráticos; para defini-la é necessária a definição descritiva tanto quanto a prescritiva. O ideal democrático não define a realidade democrática. É uma condição

necessária o consenso procedimental, o pré-requisito da democracia.

Para Sartori (1994), dissenso, oposição, políticas adversárias e contestação são noções com valor positivo no contexto do pluralismo. A democracia direta é simplesmente uma democracia sem representantes e sem mecanismos de transmissão da representatividade. A democracia de referendo representa a superação da limitação do tamanho e do espaço da democracia direta. Nela, o *demos* decide as questões diretamente, embora não o faça através de reuniões, mas individualmente, através do instrumento do referendo, de modo que pode ser vista como uma das subespécies da democracia direta. .

A participação, segundo Sartori (1994), não se revela um processo de aprendizagem no sentido requerido pela democracia de referendo, isto é, que leva à criação de uma opinião bem informada e inteligente. O que distingue a democracia é o princípio de que ninguém pode proclamar-se *a si mesmo* como “melhor” que qualquer outro; isso deve ser decidido pelos outros.

O autor afirma que, dentre as premissas da democracia, a menos lembrada é a de que ideias erradas a respeito dela a fazem dar errado; a melhor forma de evitar a democracia é dizer que age em seu nome e com seu próprio nome. Uma teoria da democracia pode corresponder ao processo decisório. Na democracia é essencial que os tomadores de decisão sejam mais que um; as regras da maioria pressupõem que o princípio da unanimidade seja impraticável; a maioria somente seria real sob o critério da maioria absoluta (a maioria simples do universo). Nesse caso, os veredictos eleitorais perdem a legitimidade, não são muitos os eleitos que recebem uma proporção superior a 50% dos votos do eleitorado. As minorias em pauta não têm o poder de decidir. Não podem impor suas preferências – podem apenas protegê-las.

A representação é a chave do problema. Apenas a redução drástica do universo dos representados para um pequeno grupo de representantes permite uma redução importante dos riscos externos sem agravar os custos decisórios. Se a única forma de minimizar os riscos externos for aumentar o número de pessoas que tomam decisões, quase nunca seria conveniente coletivizar uma área de decisões.

As preferências possuem intensidades diferentes. Uma maioria de 51% é imbatível se consistir também de membros intensos; mas uma maioria de 51% (e até maior) não é

imbatível quando é uma maioria pouco intensa.

Se uma democracia for compreendida como o poder do *demos*, como um poder literal do povo, nada jamais será democrático. O poder deve residir em seu exercício, não em sua atribuição. A democracia exige transparência, sendo que um alto nível de visibilidade permite um controle melhor, reduzindo os riscos externos. A visibilidade pode melhorar, mas também pode distorcer o comportamento; pode intensificar conflitos, quando não os cria. A visibilidade que impede o comportamento responsável, que instiga a venda da imagem e a demagogia, intensifica conflitos, leva à paralisia decisória. Visibilidade demais, em coisas demais, nesses termos, atrapalha a visibilidade.

Para Habermas (1990), ao processo democrático alia-se o papel de programar o Estado segundo o interesse da sociedade. Ele analisa o modelo republicano e o modelo liberal e apresenta uma alternativa que chama de *terceiro modelo normativo da democracia* apoiada nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais. Associa ao processo democrático conotações normativas da teoria do discurso, concedendo um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, não entendendo como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Sua teoria do discurso conta com a intersubjetividade de ordem superior de processos de entendimento que se realizam na forma das deliberações.

Bobbio (2004) considera que uma definição mínima de democracia precisa considerar o conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas que conte com e facilite a participação ampla dos interessados. Tais regras estabelecem aqueles que estão autorizados a tomar decisões e os procedimentos que conduzem a elas.

Bobbio (2004) indica como regra fundamental que as pessoas chamadas a decidir ou a eleger os que decidirão sejam postas frente a possibilidades reais e em condição de optar por uma delas; garantidos os direitos de liberdade, de opinião, de expressão, de reunião, de associação. Sugere a ampliação do processo democrático em outras bases, em especial naquilo que chama de democracia social.

O princípio da representação política estabelece que o representante persiga os direitos do representado naquilo que chama de mandato vinculado, típico de contrato privado que prevê sua anulação por excesso de mandato. A democracia representativa impede os mandatos

imperativos. Bobbio diferencia os representantes como delegados ou fiduciários, sendo que o primeiro possui um mandato extremamente limitado e revogável, e o segundo tem o poder de agir com certa liberdade em nome e por conta dos representados, gozando da confiança deles, de modo que interpretaria com discernimento próprio os seus interesses, não existindo um mandato imperativo. Portanto, na democracia representativa, o representante deve ser um fiduciário, não um delegado, sendo representados os interesses gerais e não os interesses particulares.

O autor destaca o chamado processo de ampliação da democratização com a passagem da democracia política para a democracia social, extensão da esfera das relações políticas à esfera das relações sociais. O regime democrático pressupõe a existência do consenso e do dissenso: um consenso que não exclua o dissenso, dentro das regras de jogo; um dissenso que admita debates entre os que pensam de maneira diferente, pois caso contrário não seria legítimo, tampouco democrático. Ele introduz a distinção entre democracia formal (referindo-se precisamente à forma de governo) e democracia substancial (conteúdo da forma); correspondência de ambas definiria a democracia perfeita.

---

---

***3. DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO E GESTÃO DEMOCRÁTICA***

### 3. DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Diferentes autores dedicaram-se, ao longo das últimas décadas, ao estudo do processo de democratização do ensino público no Brasil. Este capítulo pretende apresentar alguns dados acerca do processo de escolarização da população brasileira durante sua história, em especial após a Proclamação da República (1889).

A apresentação de dados do período republicano é precedida de algumas informações sobre o Império, com o objetivo de construir um referencial para a discussão dos princípios presentes nas políticas de escolarização. Em seguida, o capítulo concentra-se na discussão a respeito do que é chamado de *processo de democratização do ensino*, introduzindo questões referentes à “gestão democrática” da escola.

#### 3.1 Escolarização e ensino durante o Império

As forças dominantes que impulsionaram o movimento da independência brasileira não eram opostas à ordem excludente do período colonial. Essa ordem norteou, também, o tratamento dado à educação na primeira Constituição brasileira. Azevedo (2009: 19) destaca que, “em seu artigo 179, a Carta Outorgada do Império garantiria a todos os cidadãos<sup>53</sup> a instrução primária e gratuita, porém o que estava em discussão não era a constituição das massas”. A cultura escravocrata com as devidas representações sociais da elite configurava uma valorização específica da educação escolar, construída em oposição ao mundo do trabalho.

Para Azevedo (2009), um dos sistemas destinava-se a atender às demandas educacionais das elites, buscando fortalecer as estruturas educativas da Colônia, juntando novas

---

<sup>53</sup> Na primeira Constituição brasileira, a cidadania estava restrita a uma pequena parcela da população que possuía uma determinada renda, de modo que a maioria da população brasileira estava excluída desse direito.

instituições de ensino superior às criadas durante a permanência da família real do Brasil. Afirma Azevedo (2009: 21):

O poder central assumia a responsabilidade sobre os cursos preparatórios, o ensino secundário acadêmico e o superior, a serem ministrados tanto pelo poder público como pela iniciativa privada, em estabelecimentos religiosos ou leigos. A predominância será, entretanto da iniciativa privada na oferta do ensino secundário e dos cursos preparatórios. Esse sistema é o que permitia a notabilização através da escola. [...]. Nesse padrão educativo foram formadas as elites que conduziram os destinos do país até a Primeira República.

A Constituição de 1824 considerava a existência de um segundo sistema encarregado da educação do povo, destinado à educação do homem livre e pobre, desconsiderando a massa escrava. Sob a responsabilidade das províncias e, mais tarde, dos estados, tal sistema deu origem à rede de ensino público e gratuito, que compreendia os que se chamavam, na época, de ensino primário e ensino secundário, essencialmente vocacional. Aos homens estava reservado o aprendizado de ofícios manuais e às mulheres, o treinamento de prendas domésticas, não cabendo a transmissão de qualquer conhecimento clássico e a equiparação com o sistema destinado às elites. O acesso ao sistema dedicado aos pobres implicava uma desqualificação social.

Todavia quem frequentou o sistema não foram os pobres; as poucas vagas foram ocupadas pelas camadas emergentes, de modo que as escolas primárias públicas acabaram atendendo à demanda por educação desse grupo.

### **3.2 Escolarização e ensino na República – do ideal republicano ao governo militar de 1964**

Na sociedade do Primeiro Reinado, não estava posta a questão do exercício de direitos políticos para a maior parte da população, que surgiu somente na Primeira República. O modelo econômico brasileiro, herdeiro das estruturas agroexportadoras da Colônia, não necessitava da escolarização da massa do país.

Na metade do século XIX, a questão educacional voltaria à baila, revigorada pelo ideal republicano que impulsionou o debate. O debate foi problematizado, a partir dos

valores predominantes na sociedade, por representações sociais sobre os subalternos e sua condição de inferioridade. Ainda não era possível falar da educação como uma questão nacional.

Sobre o assunto, Ribeiro (2007: 82), escreveu:

Com a sociedade brasileira se desenvolvendo em base urbano-comercial desde a segunda metade do século XIX, o analfabetismo passa a se constituir um problema, porque as técnicas de leitura e escrita vão se tornando instrumentos necessários à integração em tal contexto social.

Na entrada no século XX, a sociedade brasileira manteve as características que lhe reservava a economia agroexportadora. Esse foi o contexto em que a educação passou a ser problematizada como uma questão nacional. O tratamento dado a ela pela Primeira República foi tímido; criaram-se universidades, mas o aspecto dual do sistema implantado pela Carta Outorgada foi mantido. Permanecia o ensino primário público como responsabilidade dos estados, não havendo registros de ações consideráveis visando à escolarização da maioria; as oportunidades educacionais não foram ampliadas.

No início do século XX, os índices de analfabetismo atingiam cerca de 80% do total da população<sup>54</sup>. Entre a população de 15 ou mais anos, o índice era de 65%, situação mantida até a década de 1920. Foi somente em meio à efervescência que tomou conta do país com a Primeira Guerra que a questão educacional foi retomada. A diferença entre as proporções de alfabetizados e analfabetos na população brasileira de 15 anos ou mais, portanto, manteve-se assustadoramente igual:

**TABELA 1**  
**Proporção de alfabetizados e analfabetos na população brasileira de 15 anos ou mais**

<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>1900</b>	<b>1920</b>
Total	9.752.111	17.557.282
Sem declaração	22.791	-
Sabem ler e escrever	3.380.451	6.155.567
Não sabem ler e escrever	6.348.869	11.401.715
% de analfabetos	65	65

Fonte: Fernandes (1966: 47).

<sup>54</sup> Tais índices aparecem em boa parte da literatura sobre o tema, em especial em Azevedo (2009: 25)

Os números demonstram que, em vinte anos, a proporção de analfabetos em relação à dos alfabetizados foi mantida até os anos 1920. Campanhas indicando a necessidade de difusão da escola primária foram organizadas, lideradas por políticos que a reconheciam como base da nacionalidade, alguns defendendo a introdução paralela da formação patriótica com o ensino cívico. Entretanto os dados indicam que as campanhas não representaram medidas radicais; os estreitos limites que fundamentavam a sociedade brasileira foram mantidos.

Alguns estudiosos consideram que o fortalecimento do grupo urbano-industrial, em função dos ditames econômicos impostos pelo conflito mundial, conduziu à ampliação dos setores médios e do operariado, produzindo o contexto do debate da questão educacional.

Ineditamente surgiu o problema da escolarização das massas, mediante campanhas pela alfabetização e pela universalização do ensino primário. Tais questões eram vistas como condições para o saneamento da nação e a moralização dos processos políticos que implicavam as massas populares. Os baixos índices de escolaridade e as altas taxas de analfabetismo eram interpretados como causas desses males.

Os analfabetos eram representados como incapazes, virulentos e improdutivos, sendo esta exatamente a imagem que a elite tinha da maioria da população brasileira. A educação passou a ser vista como a possibilidade de resolver os problemas nacionais. Era necessário dotar a população de consciência cívica e adestrá-la para o trabalho.

Em 1915, foi criada no Rio de Janeiro a Liga Brasileira contra o Analfabetismo, vista como um vigoroso movimento contra a ignorância e em busca da estabilidade e grandeza das instituições republicanas. Seu objetivo era combater o analfabetismo e se esforçar para que, quando da comemoração do primeiro centenário da Independência, a nação brasileira pudesse se proclamar livre do analfabetismo nas suas cidades e vilas.

Em 1924, foi criada a Associação Brasileira de Educação (ABE), a primeira entidade nacional a congregar profissionais da área da educação. Para Azevedo (2009: 28), a partir dela os profissionais da educação passam a ser reconhecidos socialmente como tais. A ABE, inicialmente, constituiu-se como um espaço de estudos da causa educacional e pela sua propagação, tendo ainda, como projeto, a realização de uma reforma cívica e moral da sociedade, na perspectiva de construir o futuro da nação.

Era necessário erradicar a ignorância para garantir o voto consciente, ampliar o

número de eleitores, formar e organizar a opinião pública. Em termos educacionais, predominavam as propostas de universalização do ensino leigo, obrigatório e gratuito, sob responsabilidade do Estado; de unificação do sistema dual; e de fortalecimento da União no setor. Faziam-se indispensáveis reformas amplas, o espírito científico deveria ser incorporado ao currículo e constituir-se-ia um requisito para a melhoria da qualidade do ensino.

Da ABE, nasceram os “Pioneiros da Educação”, primeira geração de educadores brasileiros reconhecida como tal, a quem coube difundir as ideias escolanovistas no Brasil e imprimir à educação seu caráter social, contraposta à Igreja Católica, até então predominante, e de tal forma lutando pela universalização e laicidade do ensino primário e pela sua real ocupação por parte do Estado, exigindo do poder público a priorização da área educacional. Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros apontava para uma organização da escola para o povo, destinada, pela sua estrutura democrática, a ser acessível e a proporcionar as mesmas oportunidades para todos. Distante da realidade brasileira daquele momento, ele estabelecia e tornava públicos os princípios do grupo, que alardeava a necessidade de a questão educacional ser posta como problema nacional e as bases das novas políticas desejadas para a área.

Azevedo (2007) afirma que, entre 1910 e 1920, foi dado à educação o caráter de uma questão nacional, passando-se ao mesmo tempo a reconhecer a existência de especialistas na área. Ao considerar a trajetória da política de escolarização do período, a autora escreveu:

Nota-se que as verbas eram insuficientes para um atendimento a um tempo quantitativamente e qualitativamente melhor. Como foi visto, o modelo político econômico [...], sendo contrário à redistribuição do lucro, comprometia tais verbas destinadas ao atendimento popular. E para o educador se colocava o dilema: atender menos e melhor, ou mais e pior (p. 85).

A alternativa parece ter sido a primeira e, assim, foi atendido menos de um terço da população em idade escolar. Portanto, mais de dois terços foram mantidos excluídos da escola por completo.

A regulação do setor teve início com o conjunto de transformações operadas no país a partir de 1930, com o crescimento do número de indústrias no Brasil. Nesse ano, foi criado o Ministério da Educação e Saúde, a partir do qual foram instituídos o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. Foram fixadas normas setoriais através dos mecanismos constituídos pelas Leis Orgânicas do Ensino promulgadas durante o Estado

Novo e em 1946. A Constituição de 1934 estabeleceu a União como a instância responsável por planejar a educação no nível nacional, sendo também de sua competência a coordenação e a fiscalização da execução desse planejamento. O plano nacional de educação foi estabelecido somente em 1961, depois da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN).

No início da década de 1930, o percentual de alunos matriculados na escola básica havia subido. Se, em 1889, da população em idade escolar, os alunos matriculados correspondiam a cerca de 10%, em 1930, eles alcançavam cerca de 30%.

A necessidade de modernização capitalista, ampliada após 1930, com a crise da economia cafeeira, seria a prerrogativa da universalização da escola básica, em atendimento ao imperativo das demandas do capital e do trabalho. O modo como evoluiu o setor educacional articulou-se ao modelo de modernização capitalista existente no país e ao processo pelo qual se estabeleceu um tipo peculiar de cidadania. Porém, como no Brasil o avanço técnico-científico não foi o elemento propulsor da modernização, a questão educacional sofreu reflexos daquela realidade, não assumindo maior relevância nos projetos que se formaram, acarretando a permanência de padrões arcaicos no sistema de ensino que se expandiu. Entretanto, a Constituição de 1934 estabeleceu que ao governo federal cabia fixar um plano nacional de educação e coordenar a fiscalização de sua execução em todo o território do país.

Ribeiro (2007: 117) afirmou que a Carta de 1934 procurou:

intensificar o processo de democratização ao reconhecer na educação “um direito de todos” (art. 149), ao instituir a liberdade de ensino em todos os graus e ramos, ao instituir a liberdade de cátedra, a gratuidade e obrigatoriedade que deviam estender-se progressivamente do ensino primário integral ao ensino ulterior a fim de se tornar mais acessível, e criando fundos especiais de educação, parte dos quais se aplicaria a alunos necessitados mediante assistência sob diversas formas e bolsas de estudos.

Já na Constituição de 1937, do Estado Novo, segundo Ribeiro (2007: 129), ficou estabelecido que, quanto à educação:

mantém alguns princípios anteriores e procura dar ênfase ao trabalho manual. Veja-se: em seu artigo 128 declara ser a arte, a ciência e o ensino livres à iniciativa individual e à de associação ou pessoas coletivas públicas e particulares; mantém a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário instituindo, em caráter obrigatório, o ensino de trabalhos manuais em todas as escolas primárias, normais e secundárias, e, sobretudo, dá providências ao programa de política escolar

em termos do ensino pré-vocacional e profissional que se destina às “classes menos desfavorecidas e é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado” (art. 129); estabelece, no mesmo artigo, o regime de cooperação entre indústria e o Estado.

As características da Era Vargas (forma corporativa de atendimento às demandas do trabalho, cidadania regulada, legislação sindical, instauração da ditadura do Estado Novo e práticas de cooptação), a vigência restrita ou nula de uma democracia política no pós-Segunda Guerra, a predominância das práticas populistas e o golpe militar de 1964 são fenômenos que explicam o caráter autoritário dos processos políticos constituídos no país durante boa parte do século XX. Naquele século, teria predominado um pacto de poder que mantinha antigas estruturas de dominação que conciliavam diferentes interesses das elites nacionais.

O crescimento urbano, ampliado pelo processo de crescimento industrial e suas consequências, acarretou pressões no sentido de ampliação das oportunidades educacionais. Ele propiciou uma demanda educacional que resultou na expansão da oferta de ensino e no aumento dos níveis de escolarização. Esse processo ajudou a explicar as taxas de escolarização da população escolarizável:

**TABELA 2**  
**Taxa de escolarização da população escolarizável<sup>55</sup>**

<b>1940</b>	21,43%
<b>1970</b>	53,73%

**TABELA 3**  
**Índice de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais**

<b>1940</b>	56,2%
<b>1970</b>	33,1%

Fonte: Romanelli (1978).

O crescimento industrial do país exigiu um novo perfil de força de trabalho urbana, pressupondo certo nível de escolarização. Com ele, teve início uma série de iniciativas

---

<sup>55</sup> Apud Romanelli (1978)

visando ao fortalecimento de uma estrutura voltada para o ensino técnico-profissional que se completou nos anos 40. Foram promulgadas leis orgânicas de ensino industrial e comercial, e a iniciativa privada criou o Serviço Nacional do Comércio (Senac) e o Serviço Nacional da Indústria (Senai), articulando a educação e o treinamento dos trabalhadores urbanos em sistema de parceria empresa-escola. O primário pré-vocacional e profissional foi a parte do sistema voltada para as classes menos favorecidas.

Às classes médias e altas, o sistema reservou o primário e o secundário com direcionamento propedêutico, além do ensino superior.

Ampliaram-se as oportunidades educacionais para os trabalhadores urbanos, mantendo, entretanto, as características duais e rígidas dos sistemas anteriores. Os trabalhadores passaram a ter acesso, no máximo, às séries iniciais do ensino primário. Para Azevedo (2009: 36):

As dificuldades com a estrutura dos ritos e práticas escolares estabelecidas levam-nos às frequentes reprovações e, finalmente, ao abandono das escolas. [...]. A rápida expansão das classes médias, por outro lado, conduziram-nas a se apoderarem do sistema de ensino, forçando-o a se ampliar segundo os padrões seletivos vigentes. Alargou-se, desse modo, o espaço de atuação dos setores privados na oferta da escolaridade.

As classes médias lutaram pela equivalência entre os ensinos médio e acadêmico, com vistas ao acesso ao ensino superior, mas isso não correspondeu a um projeto educacional que considerasse os imperativos do modelo de desenvolvimento.

O processo de redemocratização após a ditadura do Estado Novo teve no populismo-desenvolvimentismo sua expressão. O processo de substituição de importações foi acelerado e diversificado pelo modelo de internacionalização do mercado interno. Mais tarde, a ditadura militar, iniciada em 1964, estabeleceu as condições necessárias para a plena implantação desse modelo.

Durante os anos da chamada democracia populista, as massas urbanas puderam expressar seus anseios de educação. Na Constituição de 1946, foi ratificado o direito à escola primária e se esclareceram os princípios legais e financeiros para sua efetivação, entretanto ela se mostrou mais restrita quanto aos propósitos relativos à gratuidade em comparação à Constituição de 1934; o ensino primário oficial era gratuito para todos, o ensino ulterior ao primário seria para quantos provassem a falta ou a insuficiência de recursos. À União caberia legislar sobre as

diretrizes e bases da educação nacional.

As questões educacionais não saíram de cena ao longo do período. As migrações para as cidades, o crescimento demográfico, a diversificação das atividades urbano-industriais e as possibilidades de ascensão social através da escola deram intensidade ao debate por oportunidades educacionais. Em função das demandas, o Estado ampliou (desordenadamente) a oferta de chances, favorecendo o atendimento das camadas médias com a ampliação de espaços para a iniciativa privada, mas não priorizando um projeto de escola para as massas.

No início dos anos 60, a questão educacional ganhou mais destaque, quando foi discutida e problematizada a chamada crise do sistema de ensino. Em tramitação desde 1948, o projeto de reforma educacional voltou com força, refletindo o choque de interesses no setor. Em defesa da escola pública, aglutinaram-se os educadores da geração dos pioneiros, intelectuais, estudantes e líderes sindicais.

Em 1961 foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que tornou clara a existência de uma solução de compromisso com respostas aos setores privatistas. Continuaram sem respostas os problemas da destinação social da educação, do conteúdo de ensino e da relação entre educação e trabalho<sup>56</sup>. A resolução da questão educacional foi incluída entre as reformas de base reivindicadas nas mobilizações que tomaram o país no início dos anos 60.

Entre 1955 e 1965, houve um aumento das verbas públicas destinadas à educação, passando esta de terceira área de investimentos, em 1955, para a segunda área, em 1964. Se, em 1950, 50,5% da população de 15 anos ou mais era analfabeta, nas duas próximas décadas houve melhora no nível de alfabetização da população brasileira:

---

<sup>56</sup> Sobre a questão, consultar Teixeira (1977).

**TABELA 4**  
Analfabetismo na população de quinze anos ou mais

	1960	1970
Analfabetos	15.815.903	18.146.977
Porcentagem	39,4	33,6

Fonte: Reis Filho (1974: 2)

Ao mesmo tempo em que houve uma melhora percentual na alfabetização, ocorreu uma ampliação da rede escolar tanto quanto ao pessoal docente como quanto à matrícula:

**TABELA 5**  
Ensino primário comum

	1955	1965
Pessoal docente	141.956	351.466
Matrícula geral	4.545.630	9.923.183

Fonte: Instituto Nacional de Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*, ano XVI, 1955, p. 444 e 446; ano XXI, 1960, p. 290; vol 28, 1967, p. 546 a 574; vol 32, ano 1971, p. 658 In: Ribeiro (2007: 161).

O aumento da rede escolar foi acompanhado, ainda, de alto índice de evasão de alunos que, apesar de melhora significativa se comparado ao do ano de 1935 (15%), ainda se mantinha elevado (8,7% em 1965)

A mobilização das massas assustou as elites, e a solução escolhida para a crise econômica e política foi a velha alternativa autoritária, retomada com o golpe militar, que implantou um regime burocrático-autoritário que perdurou durante vinte anos. Tornou-se imperioso ajustar a regulação do setor educacional em função dos novos referenciais, baseando-a nos valores e práticas autoritárias do regime de exceção.

### 3.3 A democratização do acesso à educação e a gestão democrática da escola pública

Alguns pesquisadores consideraram a expansão do ensino público no país na segunda metade do século XX como um processo de democratização da educação. Sobre o assunto, Azanha (1995: 12), afirmou: “[...] Anteriormente, o crescimento da rede era apenas vegetativo e jamais alcançou de maneira expressiva a imensa parcela da população de mais baixa renda”.

No caso, o autor discutia a estigmatização da escola pública, quando, a partir do caso de São Paulo, desde 1967, verificou-se uma política de expansão da escola pública. Entretanto pode-se depreender de sua alegação o fato de, a partir daquele momento, e até mesmo anteriormente, começarem a tomar assento nos bancos escolares pessoas que normalmente não tinham acesso à educação escolar.

O acesso à escola pública até então era privilégio de uma minoria social, marginalizando a grande maioria da população brasileira. Aliás, ao verificarmos o número de escolas que ofereciam educação básica, percebe-se que era praticamente impossível atender à maioria.

Beisiegel (1981: 50), afirmou:

O processo de democratização do ensino – ou a busca de extensão de um maior número de anos de escolaridade ao maior número de cidadãos – inegavelmente produziu uma situação escolar que pode ser caracterizada, de modo geral, como uma situação de crise.

Além de tratar da ampliação das vagas nas escolas públicas, Beisiegel chamou atenção ao que chamou de “situação de crise” enfrentada pela educação pública diante da expansão. É necessário afirmar que tal processo sofreu sérias reações e resistências. O mesmo autor, na mesma obra (1981: 51), afirmou ainda:

Só esse padrão de pensamento, comprometido com uma boa escola que teria existido no passado é que possibilita entender, em relação ao ensino atual do Brasil, expressões tais como: o ensino vem perdendo a qualidade, há uma deterioração do ensino do presente, ou em outras palavras, a escola está doente.

Ao discutir o discurso da crise da escola pública, da perda de qualidade do ensino, Beisiegel examinou alguns padrões das críticas feitas à situação do ensino do país e demonstrou como o acesso das camadas populares à escola pública despertou reações conservadoras em vários setores da sociedade. Muitas vezes, o discurso atribuía a perda de qualidade aos problemas da ampliação do número de escolas.

Spósito (1984: 156), ao analisar as resistências, afirmou:

[...] as defesas dos padrões da qualidade do ensino e a crítica às condições deficitárias justificando a limitação ao crescimento da rede pública pareciam não levar em conta que estas questões só podem ser definidas sob o ponto de vista dos grupos sociais que a estão integrando [...].

Spósito chamava atenção para o perigo do discurso da perda de qualidade, pois nele podia estar implícito o desejo de impedir a vários segmentos sociais o direito de acesso à escola ao identificar a decadência de qualidade à ampliação de vagas.

Apesar das ponderações, a mesma autora indicou que a escola não teria se adaptado à nova realidade, já que não teria sido reorganizada ou planejada para atender àqueles que se tornavam alunos. No mesmo trabalho (1984: p. 156), ela afirmou:

É bem verdade que o conjunto dessas manifestações, identificando parte dos problemas vividos pelo sistema escolar paulista exprimia, também, a incapacidade do Estado de formular política educacional capaz de atender, de forma satisfatória, às necessidades educacionais de grandes parcelas da coletividade.

Mesmo não atribuindo ao acesso das classes populares à escola a razão implícita ou explícita dos problemas da escola pública, era impossível não perceber que esse acesso não resolveu ou não tratou de resolver questões fundamentais.

Com a maciça expansão das vagas ocorrida a partir de 1967, a escola passou a conviver com a presença de uma numerosa clientela que trouxe problemas de ensino até então inéditos. Antes, a escola vinha desempenhando com relativo êxito sua função de instituição social discriminadora da população, segundo os interesses sociais e políticos que prevaleciam. O novo contingente populacional escolar tornava os parâmetros pedagógicos ineficazes para enfrentar a

situação emergente, como apontou Azanha (1995: 13), para quem a “transformação escolar ocorrida deu origem a problemas que tinham sua possibilidade de solução fora das coordenadas estritamente pedagógicas”. Acima de soluções técnicas, o que se exigia era uma mudança de mentalidade do magistério em face de novas responsabilidades profissionais. Segundo esse autor, a reformulação de consciência não ocorreu e o magistério demonstrou resistência à democratização do ensino público do 1.º grau.

De um lado estaria a classe média que, com a popularização da escola pública, perdia um poderoso elemento distintivo de posição social. De outro, havia o grupo social constituído em torno dos interesses privados e confessionais, na exploração comercial ou ideológica do ensino

Todo aquele contexto contribuiu para uma visão estereotipada da escola pública como instituição malograda. O que ocorrera, na realidade, fora que a ampliação de vagas inviabilizara os procedimentos de ensino até então vigentes, gerando resistência de diferentes atores sociais. Para Azanha (1995: 15), “a democratização do ensino público foi rotulada de massificação, no sentido pejorativo decorrente de uma visão elitista”.

Durante a ditadura militar, a denúncia de má qualidade do ensino público foi plenamente tolerada e estimulada, não obstante a questão da qualidade do ensino público ter deixado de ser assunto técnico, precisando ser enfrentada por toda a sociedade, como questão de relevante interesse público. Fernandes (1966) escreveu que a democratização da educação teria começado com a República e através da escola pública, sendo essa, portanto, mais uma razão para a defesa deste tipo de escola.

Outra face do processo de democratização da escola pública teria sido os movimentos de educação popular, surgidos na metade da década de 60, cujo objetivo mais amplo era que a população adulta tomasse parte ativa na vida política do país, tornando-se, assim, imperativa a criação de novos métodos de alfabetização.

Ainda a respeito da entrada das classes populares na escola pública, Paro (1998: 84) escreveu:

Há apenas algumas décadas, quando a escola pública abrigava os filhos das camadas médias e altas da sociedade, sua função primordial (visível para os educadores escolares e para a população) era preparar os jovens, encaminhando-os para as ocupações médias no mercado de trabalho [...] ou oferecer-lhes condições para concorrer a uma vaga da Universidade.

Mais à frente, acrescentou:

Essa situação configurava o que se convencionou chamar de escola de qualidade, que tem levado a manifestações saudosistas a respeito do resgate da boa qualidade do ensino, supostamente perdida com a democratização do acesso à escola (p. 85).

Após ter concentrado o debate sobre a universalização do acesso, a discussão focou-se no direito ao ensino de qualidade e à participação democrática na gestão das unidades escolares e dos sistemas de ensino. Esses debates eram (e ainda são) complementares, não sendo, de forma alguma, dicotômicos. Para alguns estudiosos, a gestão democrática teria uma dupla função: possibilitar a melhoria da qualidade do ensino público e constituir-se como mecanismo fundamental para a aprendizagem e o desenvolvimento da experiência democrática na sociedade brasileira.

A discussão do direito ao ensino de qualidade ligou-se, ao mesmo tempo, à necessidade de participação das famílias na vida das instituições escolares. Segundo Paro (2000: 68):

[...] O que se pretende é uma extensão da função educativa (não doutrinária) da escola para os pais e adultos responsáveis pelos estudantes. É claro que a realização desse trabalho deverá implicar a ida dos pais à escola e seu envolvimento em atividades com as quais não estão costumeiramente comprometidos.

Ao discutir qualidade de ensino e participação dos pais, esse mesmo autor tratou, além de algumas concepções de participação, de algumas demandas geradas pelo e ao longo do processo, uma das quais seria o envolvimento dos pais ou adultos responsáveis na vida escolar do aluno.

Nesse sentido, os anos 80 assistiram à intensificação do debate sobre a gestão democrática da escola pública, identificada por muitos como a possibilidade de dar respostas às questões de qualidade e não adaptação do ensino à realidade advinda desde os anos 60.

A participação das famílias na escola pública deveria gerar necessariamente a reformulação da proposta pedagógica desta. Não haveria sentido, em se tratando de escolas nas quais tomaram assento segmentos que estavam alijados do seu interior, em manter uma prática educativa como a existente antes do acesso das camadas populares, apesar de as necessidades,

condições e expectativas serem outras.

Spósito (2000: 54) afirmou: “Mas a gestão democrática poderá constituir um caminho real de melhoria de qualidade de ensino se ela for concebida em profundidade, como mecanismo capaz de alterar práticas pedagógicas”. E ainda: “A gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas pedagógicas, não a sua reiteração” (p. 55).

Destarte, a participação das famílias deveria conduzir a uma reformulação das práticas pedagógicas, ou seja, do currículo escolar. É necessário salientar que a discussão sobre a reformulação do currículo não foi (e não é) somente brasileira; muitos autores estrangeiros apontaram para ações nesse sentido, como, por exemplo, Sacristán (1995: 98) que escreveu: “um currículo multicultural no ensino implica mudar não apenas as intenções do que queremos transmitir, mas os processos internos que são desenvolvidos na educação institucionalizada”.

Para muitos autores, era<sup>57</sup> necessário que a participação das famílias se desse, além de na vida institucional, na vida escolar do aluno, na reformulação curricular, também no âmbito da gestão dos sistemas de ensino, ultrapassando os limites das unidades escolares. Segundo Spósito (2000: 51): “[...]; por sua vez as escolas, em geral sem poder efetivo de decisão e de autonomia, justificam as dificuldades da participação, pela estrutura hierarquizada e autoritária do sistema de ensino”. Mais à frente (p. 51), a autora acrescentou:

Torna-se também preciso aliar as práticas representativas com práticas de democracia direta, no sentido da ampliação do espaço de discussão e decisão a envolver setores mais amplos do que um Conselho<sup>58</sup>, muitas vezes constituído sem possibilidade de ampla participação.

A discussão sobre a participação das famílias imiscuiu-se nas propostas de gestão democrática da escola pública, podendo, ao mesmo tempo, ser interpretada como complementar ou, ainda, como uma extensão do debate.

Associada a todas as demandas de participação, a presença das famílias no cotidiano escolar, em órgãos consultivos e/ou deliberativos, fosse de forma direta ou em colegiados por representação, tornou-se um imperativo na literatura e pesquisa sobre o assunto. Nos sistemas de ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 regulamentou o que já estava determinado na Constituição Federal de 1988: o estabelecimento da gestão

---

<sup>57</sup> Apesar de utilizar o verbo no tempo passado, a questão em pauta ainda não foi resolvida na educação brasileira; trata-se ainda de um problema atual.

<sup>58</sup> Marília Spósito faz referência aqui aos Conselhos Deliberativos das unidades escolares da rede do município de São Paulo.

democrática como um dos princípios do ensino público, institucionalizando o que se realizava mesmo antes dela em algumas administrações públicas do país.

Cury (1997: 200) considerou que a introdução do princípio da gestão democrática na Constituição foi uma conquista da qual os educadores não poderiam se alhear. A gestão democrática do ensino público suporia a transparência de processos e atos.

Por outro lado, Paro (2007: 74) classificou como um absurdo a gestão democrática restringir-se ao ensino público. Em uma sociedade que se pretende democrática, não seria possível, a pretexto de garantir a liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar que a educação pudesse existir sem levar em conta os princípios democráticos. Ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da gestão democrática do ensino básico, a legislação, além de furtar-se de avançar, teria deixado à iniciativa de municípios e estados a decisão de importantes aspectos da gestão.

Aguiar (2006: 134) destacou que o papel da educação e da escola era fundamental: ser um espaço de formação para a cidadania. Uma escola que buscasse cumprir tal papel deveria desenvolver ritos e práticas no seu cotidiano que iriam além do processo de ensino-aprendizagem de conteúdos reservados a cada nível e modalidade de ensino, sendo central a questão como ocorre o processo educativo, envolvendo desde formas de gestão até relações entre professor e sala de aula. Nessa perspectiva, seria percebida a importância do debate sobre a vinculação da gestão da educação aos processos de ensino e aprendizagem e à busca de padrões de igualdade na relação entre a educação e o desenvolvimento social. Para a autora, a gestão democrática passaria a desempenhar importante papel no cumprimento da função social da escola pública, entendida esta como a preparação do sujeito para o exercício da cidadania, que se efetiva concomitantemente nos diferentes espaços sociais, entre eles a própria escola.

A expectativa é a de que a educação e a escola, além do cumprimento das funções pedagógicas e sociais que lhe são próprias, fossem indutoras de novas formas de sociabilidade humana capazes de influenciar o padrão de desenvolvimento e de consolidação da democracia. Ainda para Aguiar (2006: 150):

Entende-se que a escola está situada em um determinado espaço e pode desempenhar um papel importante em seu entorno, visando contribuir para o exercício coletivo da cidadania. Dependendo do nível de inserção e de compromisso com a comunidade, a escola constitui um espaço estratégico para o desenvolvimento de ações coletivas que materializam o exercício da sua função social.

A gestão democrática constituiu, assim, importante elemento para o aprendizado da democracia por meio da organização política dos grupos sociais, da luta por direitos ou por novas formas de relacionamento social, já que a escola, como o Estado, é um espaço de concentração de múltiplos conflitos que permeiam a sociedade. Nessa perspectiva, a gestão democrática da educação tornava-se importante mecanismo de questionamento das relações econômicas e sociais e destacado mecanismo de fortalecimento das relações e princípios democráticos.

Adrião e Camargo (2007: 71) consideraram ser no âmbito da gestão escolar que o princípio da democratização do ensino se afirmava como prática concreta. A democracia como princípio se articulava ao da igualdade ao possibilitar, a todos os integrantes do processo participativo, a condição de sujeitos com igual poder de intervenção e decisão.

Mendonça (2000: 13), em sua tese de doutorado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, assim se referiu à gestão democrática:

Tendo em conta que os mecanismos potencialmente democratizadores da Gestão como eleição de diretores, instalação de conselhos escolares deliberativos, descentralização administrativa, financeira e pedagógica, entre outros, têm efeitos limitados quando adotados isoladamente, considere-se que a implantação da gestão democrática do ensino público não estaria na adoção de um ou outro mecanismo ampliador da participação democrática, mas na interação orgânica desses procedimentos na forma de uma política pública de educação que envolva, inclusive, a reorganização da estrutura dos níveis centrais de ensino para que essas políticas possam ser conduzidas com consequência [...].

É de Mendonça (2000: 69), ainda, o entendimento de que

[...] a gestão democrática deve ser abordada no seu sentido amplo, como um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e processos avaliativos.

Sendo a gestão democrática um conjunto amplo de ações, ela envolveria ações curriculares, processos internos às unidades escolares, ao sistema de ensino e às políticas públicas de educação.

No que se refere à composição dos órgãos deliberativos das unidades escolares e sua importância nos processos de gestão democrática das instituições escolares, podem ser destacadas as posições de Paro e de Spósito.

Paro (1998: 12) assim se referiu aos colegiados:

Na medida em que se conseguir a participação de todos os setores da escola – educadores, alunos, funcionários e pais – nas decisões sobre seus objetivos e seu funcionamento, haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e recursos.

Spósito (2000: 45) escreveu sobre a democratização da gestão do sistema educativo:

Dentre os caminhos para a efetiva democratização do ensino público, um deles tem sido apontado com muita força nas últimas décadas, por educadores e forças progressistas: a democratização da gestão do sistema educativo, envolvendo a participação dos setores mais amplos, com pais, moradores, movimentos populares e sindicais. (p. 45).

Ao tratar a gestão democrática também como instrumento da população para pressionar e cobrar o Estado, Paro (1998) definiu a participação de todos como a inserção de todos os setores da escola (educadores, alunos, funcionários e pais).

Libâneo (2008), ao discutir o que chama de gestão democrático-participativa, listou alguns dos que identificou como princípios da organização e gestão escolar participativa:

- autonomia das escolas e da comunidade educativa;
- relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar;
- envolvimento da comunidade escolar;
- planejamento de tarefas;
- formação continuada para o desenvolvimento pessoal e profissional dos integrantes da comunidade escolar;
- utilização de informações concretas e análise de cada problema em seus múltiplos aspectos, com ampla democratização das informações;
- avaliação compartilhada;
- relações humanas produtivas e criativas assentadas na busca de objetivos comuns.

Enquanto Mendonça (2000) indicou a necessidade de os princípios democráticos ocuparem os diferentes âmbitos e níveis que envolvem o ensino público, Paro

ss(1998) destacou a necessidade de participação dos diferentes segmentos internos na gestão da escola pública. Por outro lado, Spósito (2000) chamou atenção à necessidade de participação de setores mais amplos, além daqueles já citados, como a de moradores da localidade e dos movimentos populares e sindicais, nos órgãos gestores

Esses são apenas alguns exemplos que dão conta das dimensões que a discussão sobre a gestão democrática assumiu em uma parte da literatura educacional. Nas últimas décadas, a discussão sobre a democratização da educação pública superou a da universalização do acesso público ao debate da qualidade de ensino e da gestão democrática. A gestão democrática passou a ser vista como condição para a melhoria da qualidade de ensino e como mecanismo para a aprendizagem da vivência democrática, seja no interior da escola ou na sociedade em geral, como forma de ampliar a participação do cidadão na defesa dos seus direitos sociais e políticos.

Nos vários autores estudados, pode ser percebida, em suas abordagens sobre a democratização da escola pública, elementos que os aproximam do ideal definido por Bobbio, em que a expansão da democratização é considerada como o processo que conduz à aplicação da regras do jogo democrático aos diferentes níveis da sociedade civil. Alguns autores, como Mendonça e Spósito, parecem se preocupar com aspectos relacionados a uma definição mais normativa da democracia, priorizando formas que caracterizam a gestão escolar como democrática.

Em todos os autores apresentados, parece que a definição da gestão escolar como democrática está na possibilidade de participação de todos os sujeitos escolares na condução política da administração, em que a comunidade escolar funcionaria como o *demos*, definido este como o conjunto de cidadãos do universo escolar. Não se trata, portanto, de um governo *para o demos escolar*, mas de um governo *do demos escolar*, não obstante a falta de clareza quanto à participação ser direta ou indireta, ou seja, a ausência de uma abordagem clara das diferentes faces da democracia: direta, participativa e representativa.

Nenhuma das análises em destaque considerou vários dos aspectos apresentados pelos pensadores destacados no primeiro capítulo deste trabalho, a saber: competição pública, liderança política, vontade pública, oposição, rivalidade, responsividade, consenso, dissenso. Nessas análises, o destaque é dado ao direito à participação dos envolvidos na condução democrática da gestão. Pode parecer, nas palavras de Schumpeter (1984), que a

democracia tornara-se uma bandeira, símbolo daquilo que a sociedade preza.

Considerando a questão fundante posta por Sartori (1994), o que a democracia *é* não pode ser separado do que a democracia *deve ser*. Uma democracia só existe na medida em que seus ideais e valores lhe dão existência. As sociedades democráticas são dirigidas para uma finalidade estabelecida de acordo com os procedimentos democráticos. Várias das posições indicam ser a finalidade da gestão democrática a aprendizagem dos procedimentos democráticos, favorecendo e consolidando os princípios democráticos tão caros e importantes à sociedade brasileira. Tal finalidade, à luz das questões referidas pelos teóricos da democracia, não está a salvo de críticas e problematização.

Os próximos capítulos deste trabalho são dedicados à análise de dados da vivência do discurso e dos procedimentos democráticos no interior de uma unidade escolar, quando vários dos aspectos referidos são ainda tratados e problematizados, bem como a pertinência das práticas anunciadas, sua efetivação e a finalidade da propalada gestão democrática no caso específico.

---

***4. A INSTITUIÇÃO PESQUISADA***

## 4. A INSTITUIÇÃO PESQUISADA

A instituição campo desta pesquisa foi a Escola de Aplicação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (EAFEUSP). Este capítulo se inicia com um estudo sobre a origem da Escola de Aplicação, originária das classes experimentais do Centro Regional de Pesquisas Educacionais de São Paulo, que recebeu diferentes denominações ao longo dos seus mais de cinquenta anos de existência. Após o estudo de aspectos da história da instituição, o capítulo se debruça no estudo do Regimento Escolar para, a seguir, empreender uma análise dos colegiados internos e da comunidade atendida por essa instituição de educação básica.

### 4.1 O CRPE e a EA: as origens da Escola de Aplicação

A Escola de Aplicação teve suas origens no Centro Regional de Pesquisas Educacionais – São Paulo (CRPE-SP), fundado em junho de 1956, através de um convênio entre o Ministério da Educação e a Reitoria da Universidade de São Paulo.

Segundo Ferreira (2001), o CRPE-SP inseria-se em um projeto do Prof. Anísio Teixeira que “pretendia fazer com que as atividades educacionais alcançassem condições científicas, através da colaboração das ciências sociais”. As práticas educacionais deveriam tornar-se problemas investigados pelas ciências sociais. Participando de uma rede de instituições subordinadas ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), objetivava a realização de pesquisas em todo o Brasil.

Assumindo a direção do Inep em 1952, o Prof. Anísio Teixeira teria, em 1955, enviado ao Ministério da Educação e Cultura a sugestão de criação do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais e dos Centros Regionais. Ainda segundo Ferreira (2001), “os antecedentes do processo que levaria à criação dessas instituições podem ser encontradas algumas décadas antes”, significando uma nova forma de pensar os problemas educacionais

brasileiros estabelecidos após os anos 20 e a busca da “reconstrução educacional brasileira”.

O Centro Paulista, o primeiro a ser criado, atenderia aos estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso e Goiás, tendo como principal meta, tal como o Centro Brasileiro, adaptar a educação à diversidade da população, através de pesquisa das condições culturais; pesquisa das condições escolares por meio de levantamento dos recursos em administração, aparelhamento, professores, métodos e conteúdos de ensino; elaboração de planos, recomendações curriculares, sugestões de livros para a área; treinamento de administradores e especialistas em educação.

Originalmente o CRPE-SP dividiu-se em diferentes seções: Serviços Administrativos, Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais, Divisão de Estudos e Pesquisas Sociais, Serviço de Estatística e uma Biblioteca. No mesmo ano de sua fundação (1956) foi organizada outra divisão chamada de Divisão de Aperfeiçoamento do Magistério (DAM) com o papel de organizar cursos baseados nos estudos e pesquisas realizados, de elaborar projetos destinados à formação e aperfeiçoamento de administradores escolares, especialistas em educação, professores de escola normal e professores em geral.

À DAM cabia ainda organizar e manter escolas experimentais, as quais seriam campos de experimentação para os diversos cursos organizados, com uma educação eficiente adequada ao nível e necessidades dos alunos. Nesse sentido somava ainda a função de experimentar métodos e procedimentos de ensino primário, sendo uma espécie de laboratório para estudos e pesquisas, programas de ensino, preparo de professores, métodos e recursos de educação.

Apesar de ligado ao CBPE, como os demais centros a serem criados, o CRPE não seria dirigido pelo órgão nacional, que deveria apenas coordenar os trabalhos num mesmo plano de trabalho para os diferentes estados.

Todo o processo citado contou com a parceria da Unesco, tanto no envio de especialistas estrangeiros como na oferta de bolsas para pesquisadores brasileiros e outros repasses orçamentários.

Como mencionado anteriormente, o plano de atividades da DAM contava com o projeto de criação de uma Escola Experimental, sobre o qual Ferreira (2001), afirma em sua dissertação de mestrado:

Esse projeto pretendia fazer o planejamento e organização de uma escola primária considerada ideal dentro de um plano filosófico e de educação preestabelecido e, ainda, de acordo com a realidade nacional. O responsável pelo projeto era Jorge Nagle, professor de Educação do Instituto de Educação Padre Anchieta em São Paulo.

A Escola Experimental desempenharia também a função de Escola de Demonstração, sendo, conforme os planos, “laboratório para aplicação de novas técnicas e métodos de ensino”. Alunos dos cursos de formação de professores e outros profissionais da área poderiam utilizar a instituição como campo de observação.

Em 1959 foi autorizado o funcionamento de classes experimentais, sendo implantadas duas turmas com 25 alunos em cada. O plano de trabalho foi elaborado por orientadores com especialização nos Estados Unidos da América e foram selecionados uma professora e um professor, chamados na época de professores primários.

As classes experimentais, desde a criação, tiveram grande repercussão nos meios educacionais e gozaram de grande prestígio junto às famílias das crianças. Em 1960, foi criada mais uma classe de 1º ano.

Para Zaia (2003), uma das razões para a criação do CRPE estava na crença de que faltava ao magistério brasileiro uma formação mais intensa: “[...] estavam desprovidos de preparo pedagógico, tanto para a escola primária quanto para a escola ginásial”.

Anísio Teixeira, diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, afirmava em 1962 que a solução não estava em apenas aumentar o número de professores, mas em transformar as escolas normais, criando um novo tipo de formação para o magistério. Entretanto é importante ressaltar que o projeto era bem mais amplo e complexo; envolvia novos olhares sobre a educação nacional, colocando as pesquisas das ciências sociais a seu serviço e, ao mesmo tempo, tornando-a um salutar objeto para pesquisas da área, considerando a própria educação uma área para pesquisas.

Em anos seguintes, a Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais e a Divisão de Estudos e Pesquisas Sociais fundiram-se, constituindo a Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais e Sociais que, entre outros objetivos, tinha o de promover assistência técnica à educação nacional, colaborando com administrações estaduais nos seus esforços de melhorar e aperfeiçoar a educação.

A criação da classe experimental ou laboratório foi possível, segundo Zaia (2003), através de convênio firmado com o estado para que o Grupo Escolar Rural Alberto Torres colocasse seus alunos à disposição do CRPE-SP. Ainda segundo a pesquisadora, para a primeira seleção dos alunos, foi estabelecido como critério atender àqueles que apresentavam baixo rendimento escolar e dificuldade de conduta e não tinham a idade mínima para matrícula regular. Com a progressão da escolarização dos alunos, novas classes foram criadas para a instalação dos 2.ºs, 3.ºs e 4.ºs anos.

Em 1961, a direção do CRPE autorizou a autonomia das classes experimentais, tornando-as independentes, o que ocorreu somente no final de 1962, com a inauguração do prédio próprio. A partir desse momento, as classes experimentais deram origem à “Escola de Demonstração”, estendendo a formação básica para seis anos, com a primeira turma de 5.º ano funcionando a partir de 1964 e a de 6.º ano em 1965. Criou-se em consequência a primeira classe ginásial na Escola de Demonstração.

Em 1973, após a criação da Faculdade de Educação, a Escola de Demonstração foi transferida para a FEUSP, da qual uma das primeiras iniciativas foi a formulação do Regimento Interno da Escola, com o qual a Escola de Demonstração passou a ser denominada Escola de Aplicação. A pesquisa nos documentos existentes no Centro de Memória da Escola de Aplicação levou a conclusão que esse foi o seu primeiro regimento. Não tendo encontrado nenhum documento dessa natureza anterior ao ano indicado (1973), isso levou a crer que possivelmente a Escola não havia antes desse um regimento próprio da forma como a legislação atual exige.

Sobre a seleção dos alunos feita entre a origem das classes experimentais e a transformação em Escola de Aplicação, Zaia (2003) indica, em sua dissertação de mestrado, que ela era determinada pela ordem de chegada das solicitações de matrícula. No Regimento Escolar de 1973, é encontrada a informação de que, a partir daquele ano, a seleção seria através de sorteio.

Rosa (2005), ao entrevistar ex-alunos de diferentes épocas, encontrou depoimentos que se referem à prova de seleção para alunos desde o início dos anos 70 e a uma divisão por categorias da forma como existe atualmente, apesar de não haver nenhuma indicação nesse sentido nos regimentos encontrados.

Após 1976, passaram a ser objetivos da Escola:

Proporcionar escolaridade em nível de primeiro grau respeitando o que dispõe os artigos 1.º da Lei Federal n.º 4.024/61 e os artigos 1.º e 17.º da Lei Federal n.º 5.692/71.

Aplicar e avaliar métodos educacionais previstos no plano escolar anual.

Servir de campo de estudos a professores da FEUSP e de estágios a alunos da FEUSP nas condições previstas no plano escolar anual<sup>59</sup>.

Os objetivos da Escola de Aplicação indicam, além do seu papel de oferecer ensino regular, a finalidade de se constituir como campo de pesquisa para os pesquisadores da instituição mantenedora. Na comparação dos objetivos listados com aqueles apresentados para as classes experimentais, foi detectada a ausência de referências à escola laboratório, ao ensino ideal e à preocupação com as necessidades e condições dos alunos. Não há também referência a objetivos educacionais estabelecidos fora do âmbito da própria instituição, mencionando-se apenas os “métodos educacionais previstos no plano escolar anual”.

Em setembro de 1981, foi levada à Congregação da Faculdade de Educação uma solicitação de instalação do 2.º grau na Escola de Aplicação, por iniciativa principalmente de pais e alunos por meio da Associação Escola e Lar (AEL). O pedido foi aprovado em 1982, quando se formou uma comissão na FEUSP para dar início aos trabalhos que possibilitassem a criação do 2.º grau.

A instalação do 2.º grau foi sendo adiada pela Reitoria sob alegação de não contar com recursos disponíveis, A tramitação do pedido de criação foi permeada por um debate sobre o real papel da Escola de Aplicação e sua inserção na Universidade. Finalmente, em 1985, são instaladas duas classes de 2.º grau<sup>60</sup>.

Apesar da criação do 2.º grau, permaneceu o debate sobre a Escola de Aplicação, configurando algo que poderia ser chamado de crise de identidade e de papel. Em 1986, a Faculdade de Educação organizou um debate sobre a Escola de Aplicação, promovido pelos docentes da FEUSP, presidido pelo Prof. Dr. José Mário Pires Azanha para discutir “a

---

<sup>59</sup> Gordo, Nívea. Relatório de Atividades da Escola de Aplicação da Faculdade de Educação. SP, *Série Estudos e Documentos*, vol. 18, 1981. p.8 e 9.

<sup>60</sup> Muitos dos dados sobre a História da Escola de Aplicação de 1958-1985 foram organizados, apresentados e discutidos por Iomar Barbosa Zaia na sua dissertação de mestrado, conforme referência apresentada. Sobre o CRPE-SP, foram utilizadas várias informações presentes na dissertação de mestrado de Márcia dos Santos Ferreira.

*concepção da Escola” e, se necessário, propor “uma reformulação total ou parcial dessa concepção” (Zaia, 2003: 34).*

A história da Escola de Aplicação aponta para um constante debate sobre o seu papel e os seus objetivos. O quadro do debate apontado no parágrafo anterior se estendeu por vários anos e, na década de 1990, essa situação se intensificou, quando surgiu o movimento chamado “SOS Aplicação”, com o qual os papéis e objetivos da instituição foram postos em debate, agravado por circunstâncias internas que indicavam traços de crise institucional e de profunda instabilidade.

No final do ano de 1995, a Direção da FEUSP decidiu nomear um novo diretor para a Escola de Aplicação com o objetivo aparente de propor possíveis soluções para os sérios problemas vividos pela instituição, sendo nomeado um docente da própria Faculdade de Educação. Até o ano de 1998, a Direção da Escola de Aplicação foi exercida por docentes da FEUSP, designados pela congregação da Faculdade de Educação.

Em 2006, foi aprovado pela Congregação da Faculdade de Educação, devidamente aprovado pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo, o atual Regimento Escolar, que terá algumas de suas características apresentadas nas páginas seguintes.

## **4.2 O Regimento atual – 2006**

### **4.2.1 O provimento de vagas**

Até o presente ano, a Escola de Aplicação é regida por regimento próprio, proposto em 2005 pelo Diretor da época à Congregação da FEUSP, que o aprovou com algumas adequações.

Os documentos enviados que acompanharam o Novo Regimento mencionam ampla discussão entre os segmentos para a elaboração das propostas<sup>61</sup>, que teriam contado com a

---

<sup>61</sup> Ofício 1287/97/EA/JMS de 06/10/1987, expedido pela Direção da EAFEUSP para a Direção da FEUSP.

participação de educadores, funcionários, pais e alunos. Nesse sentido, a instituição parece valorizar a possibilidade de participação de todos os segmentos, o que, claramente, é mecanismo de legitimação das práticas e deliberações escolares.

Segundo o atual Regimento, o ingresso na EA deve se dar através de sorteio, sem a realização de nenhum teste, prova ou exame. Anualmente são oferecidas 60 vagas para o 1º ano do Ensino Fundamental, divididas em três categorias:

- I. 20 vagas para filhos de funcionários e docentes da FEUSP;
- II. 20 vagas para filhos de funcionários e docentes de outras unidades da Universidade;
- III. 20 vagas para a comunidade externa.

Tomando por exemplo os anos de 2007 e 2008, foram os seguintes números de inscritos:

**TABELA 6**  
**Inscrições para o 1º Ano EF em 2008 e 2009**

<b>ANO</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>Nº DE INSCRITOS</b>
2008	I	10
	II	106
	III	330
	Total	446
2007	I	07
	II	95
	III	331
	Total	433

Fonte: Autoria Própria

Ainda segundo o Regimento, as vagas que sobraem da Categoria I, por falta de inscrições, são transferidas para a Categoria II, e assim sucessivamente.

Nos últimos anos, a Categoria I vem recebendo um número de inscrições inferior às vagas oferecidas. Atendendo ao que dispõe o Regimento, as vagas remanescentes são transferidas para a Categoria II. A Categoria II conta com um número de inscrições bem superior

às vagas oferecidas (somadas as remanescentes), gerando uma relação aproximada de cinco candidatos por vaga. A Categoria III tem sido sucessivamente a campeã em número de inscritos.

A atual forma de provimento das vagas exprime diferentes visões do papel da instituição, gerando amplos e acalorados debates. Alguns educadores da própria escola e docentes da FEUSP discordam da distribuição das vagas por categorias, defendendo que deveriam ser oferecidas por sorteio indistintamente.

Para muitos funcionários e docentes, tanto da EA como da FEUSP e de outras unidades da Universidade, a escola ainda é vista como um benefício, um serviço, como possibilidade dos seus filhos terem acesso a uma escola diferenciada de outras instituições de educação básica.

Há ainda um profundo debate sobre qual deveria ser o real papel de uma Escola de Aplicação, se deveria ser uma Escola de Demonstração, vista como experimental ou mesmo um laboratório para pesquisa, para formulação e experimentação de novos métodos de ensino, lembrando o que foi exposto em páginas anteriores, como os primeiros objetivos das antigas classes experimentais do CRPE-SP. Há, ainda, posições contrárias à existência da Escola de Aplicação como diferenciada das demais escolas públicas.

Todavia, o debate sobre o papel e os objetivos da instituição não é o objetivo deste trabalho, tampouco o objeto da pesquisa, de modo que essa discussão não será prolongada. Destaca-se essa questão tão somente porque as informações pertinentes serão relevantes para a análise de alguns dos dados apresentados, principalmente na construção de alguns retratos da população atendida e no estudo de suas expectativas.

#### **4.2.2 A estrutura administrativa e os órgãos representativos**

Atualmente a Escola de Aplicação é administrada por uma diretora e um vice-diretor escolhidos pela Congregação da FEUSP após consulta aos diferentes segmentos internos. Podem candidatar-se aos cargos os educadores da Escola de Aplicação e os docentes da FEUSP. A atual Direção foi escolhida após a anterior renunciar ao cargo que deveria ser exercido até 2011.

Desde 2008, acima da Direção há um Conselho Gestor<sup>62</sup>, composto por um representante da Direção da Faculdade de Educação, um representante da Direção da Escola de Aplicação, um representante dos docentes da FEUSP e um representante dos educadores da EA.

Da consulta à comunidade para a definição da direção da escola participam os docentes da FEUSP, os educadores da EA, os funcionários da EA e as famílias dos alunos.

A Direção da Escola está subordinada à Direção da FEUSP e aos seus colegiados. Internamente, há um Conselho de Escola composto por:

- três representantes de educadores da EA;
- um representante de funcionários da EA;
- um representante da Equipe Técnica da Escola;
- dois representantes de alunos da EA (Ensino Médio);
- três representantes de pais da EA;
- um representante de aluno da FEUSP;
- pelo(a) Diretor(a) da EA e
- três representantes dos docentes da FEUSP.

Ao Conselho, segundo o Regimento Escolar cabe:

Artigo 5º:

I – discutir e adequar, para seu âmbito, as diretrizes da política educacional estabelecidas pela FEUSP:

definindo as diretrizes, prioridades e metas de ação da escola para cada período letivo, que deverão orientar a elaboração do plano escolar;

participando da elaboração da proposta pedagógica;

avaliando o desempenho da escola em face das diretrizes, prioridades e metas estabelecidas.

II – decidir sobre a organização e o funcionamento da EA, o atendimento à demanda e demais aspectos pertinentes, de acordo com as orientações fixadas pela FEUSP:

deliberando quanto ao atendimento e à acomodação da demanda, turnos de funcionamento, distribuição de séries e classes por turnos, utilização do espaço físico, considerando a demanda e a qualidade de ensino;

garantindo a ocupação e/ou cessão do prédio escolar, inclusive para outras atividades além das de ensino, fixando critérios para o uso e preservação de suas instalações, a serem registradas no plano escolar;

realizando consulta para ocupação dos seguintes cargos de especialistas em educação: Diretor e

---

<sup>62</sup> O Conselho Gestor será objeto de discussão de capítulo posterior.

Vice-Diretor e escolha de Coordenadores Pedagógicos.

analisando, aprovando e acompanhando projetos pedagógicos e de pesquisa, propostos pela Equipe escolar e/ou pela Comunidade escolar, para serem desenvolvidos na EA;

propondo alternativas de solução aos problemas de natureza pedagógica e administrativa, tanto aqueles detectados pelo próprio Conselho, como os que forem a ele encaminhados;

discutindo e arbitrando sobre critérios e procedimentos de avaliação relativos ao processo educativo e à atuação dos diferentes segmentos da comunidade escolar;

estabelecendo critérios para os concursos de admissão de especialistas de educação, pessoal docente e técnico-administrativo da EA, homologando seus resultados;

propondo, ao CTA da FEUSP, os critérios de avaliação de mérito dos funcionários e servidores.

III – decidir sobre os procedimentos relativos à integração com as Instituições Auxiliares da Escola.

IV – propor procedimentos relativos à integração com outras Unidades da USP.

V – traçar normas disciplinares para o funcionamento da EA dentro dos parâmetros da legislação em vigor.

VI – elaborar plano de aplicação de recursos a ser encaminhado à Direção da FEUSP e decidir sobre os procedimentos relativos à priorização de aplicação das verbas.

VII – incentivar a efetiva integração entre a EA e a FEUSP.

VIII – aprovar o Relatório Anual da EA e encaminhá-lo à Congregação da FEUSP.

IX – apreciar os relatórios dos Conselhos de Série e de Assembleias de Classes.

O Conselho de Escola é, portanto, segundo o Regimento, o órgão máximo de gestão da instituição, estando todos os profissionais subordinados a ele. Entretanto, a situação atual de existência de um Conselho Gestor, independente do Conselho de Escola, caracteriza uma situação atípica, podendo figurar como descumprimento das regras do jogo definidas no Regimento Escolar.

Além do Conselho de Escola, a EA realiza trimestralmente os Conselhos de Classe, como ocorre em todas as unidades de educação básica. O diferencial da instituição está na participação de um representante de pais de cada uma das classes e um representante de alunos, porém a representação dos alunos é permitida somente para as turmas a partir do 6.º ano do Ensino Fundamental. Possuem os representantes um mandato, aparentemente, fiduciário, devendo representar os interesses do segmento ao qual pertencem,

Ainda segundo o Regimento, cabe a esse Conselho avaliar o trabalho realizado nos diferentes componentes curriculares, propor alternativas e encaminhar os casos e questões julgados necessários.

Trimestralmente, após os Conselhos de Classe, são realizadas as Reuniões de Classe, planejadas como reuniões entre educadores, orientação educacional pedagógica, pais ou

responsáveis e, a partir dos 6.ºs anos, também os alunos. A essas reuniões cabe a avaliação do trabalho pedagógico realizado por todos ao longo de cada etapa letiva. Na avaliação, pressupõe-se que estaria em pauta o trabalho desempenhado por todos os segmentos ali representados, tendo sempre em vista os objetivos curriculares. É esse o momento de participação direta de todos os envolvidos no processo escolar, pelo menos naquilo que definem os documentos.

A Escola de Aplicação conta hoje com uma Associação de Pais e Mestres (APM), herdeira da Associação Escola e Lar (AEL) e existente quando das classes experimentais, da Escola de Demonstração e da Escola de Aplicação até a metade da década de 90 do século passado. Alguns documentos existentes atestam que a Associação Escola e Lar tinha a função de representar as famílias junto à instituição escolar, levantar demandas, propor alternativas, encampando diferentes lutas na conquista de seus objetivos. Alguns depoimentos de pais, funcionários e educadores indicam fortes conflitos entre algumas diretorias da antiga Associação e a Direção/Educadores da EA.

A transformação da AEL em APM parece ter se dado em um momento no qual a Escola pretendia receber repasses de verbas federais e/ou estaduais, possíveis apenas com a existência do órgão. Apesar da mudança, a Associação de Pais e Mestres ainda mantém em seus estatutos alguns dos objetivos da AEL, como a representatividade dos pais, a procura pela melhoria constante do ensino ministrado pela Escola, porém com a possibilidade de participação dos educadores e da direção em algumas de suas instâncias.

O atual estatuto da APM define que as Assembleias de Pais, a serem convocadas pela Diretoria Executiva, devem ocorrer ordinariamente duas vezes ao ano, a fim de tratar das questões referentes à Associação, à aplicação dos recursos disponíveis e às questões pedagógicas julgadas pertinentes, e são deliberativas. Delas podem participar todos os pais e educadores.

O mesmo estatuto institui como instância intermediária o Conselho Deliberativo (CD), em cuja composição constam a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal da APM, a Direção da EA, um representante dos educadores de cada área de ensino e todos os pais representantes de classe nos Conselhos de Classe. Cabe ao CD deliberar sobre as contas da Associação, auxiliar na preparação das Assembleias e discutir questões encaminhadas tanto pela Diretoria Executiva da própria Associação como pela Direção da Escola.

O Estatuto da Associação encontra-se registrado em Cartório de Notas e Ofícios, possuindo valor legal e o reconhecimento dos órgãos oficiais.

A EA conta ainda com um Grêmio Estudantil composto por uma diretoria eleita pelos próprios alunos, tendo uma sala própria nas dependências da Escola, mas não possuindo ainda um estatuto, e que é acompanhado pela Vice-Direção.

Pelo exposto, tanto no que tange ao Regimento Escolar como ao Estatuto da Associação de Pais e Mestres, não pode ser negado que, documentalmete, há uma considerável abertura para a participação de todos os segmentos em toda a vida da instituição. Uma análise apenas dos documentos poderia indicar uma situação escolar próxima do ideal formulado por Paro (2000):

[...] Uma efetiva democracia social exige o permanente controle democrático do Estado, de modo a levá-lo a agir sempre em benefício dos interesses dos cidadãos. Esse controle precisa exercer-se em todas as instâncias, em especial naquelas mais próximas à população, onde se concretizam os serviços que o Estado tem o dever de prestar, como é o caso da escola pública. Daí a importância de que esta preveja, em sua estrutura, a instalação de mecanismos institucionais que estimulem a participação em sua gestão, não só de educadores e funcionários, mas também dos usuários, a quem ela deva servir, colegiados com participação de alunos, pais e pessoal escolar; processos eletivos de escolha dos dirigentes; processos coletivos de avaliação continuada dos serviços escolares.

Considerando os documentos escolares e o que afirma o autor, haveria na Escola de Aplicação um quadro perfeito com todas as possibilidades de representatividade, de participação, de definição e de avaliação do trabalho escolar. A instituição teria aí a garantia da qualidade do seu trabalho, a garantia de ministrar um ensino de qualidade.

Não obstante todas as condições aqui já apresentadas, a realidade escolar é um pouco mais complexa do que os documentos oficiais preveem. Somente o estudo de como se dá a participação e a representatividade poderá fornecer indícios de contradições que surgem no bojo do processo.

Uma das primeiras questões a responder é: “Quem são as famílias atendidas?” É a partir dessa indagação que se aponta para algumas reflexões que denunciam a complexidade da instituição pesquisada e da política de representatividade.

### 4.2.3 A formação das turmas e a política de assistência

O Plano Escolar da EA de 2010 traz a seguinte informação ao caracterizar os alunos atendidos: “Trata-se de uma clientela bem heterogênea quanto à origem cultural e condições socioeconômicas. A composição das classes procura manter esta heterogeneidade”.

Pesquisa realizada junto às famílias deu a real dimensão do que seja a “*heterogeneidade da clientela*”, porém a forma de acesso determinada no Regimento indica a existência de crianças e adolescentes provenientes de famílias de docentes universitários, de funcionários e da comunidade externa, esta última sem ter, necessariamente, ligações com a Universidade de São Paulo. A categorização das famílias que procuram a instituição e o sorteio pressupõe diferentes níveis de escolarização e uma considerável variação de renda familiar. Os números apresentados pela EA revelam que 25% do número total de alunos atendidos são oriundos de famílias de baixa renda.

Segundo a Orientação Educacional Pedagógica da Escola, a composição das turmas procura exatamente a heterogeneidade do ponto de vista da aprendizagem. Para a formação das turmas do 1.º Ano do EF, são colocadas na mesma classe crianças originárias das três categorias, sendo filhos(as) tanto de docentes como de funcionários e da comunidade externa, retratando as variações das faixas de renda familiar. Convivem, no mesmo espaço de aprendizagem, alunos de realidades familiares muito distintas.

Há muito tempo existe a preocupação de oferecer, às crianças mais pobres, condições materiais para que prossigam sua escolarização na instituição, uma vez que é necessária a aquisição de vários materiais, livros didáticos e paradidáticos para o acompanhamento das aulas, além da participação em várias saídas de estudo e estudos do meio. As informações da instituição apontam para a existência de crianças que necessitam até mesmo de um reforço alimentar.

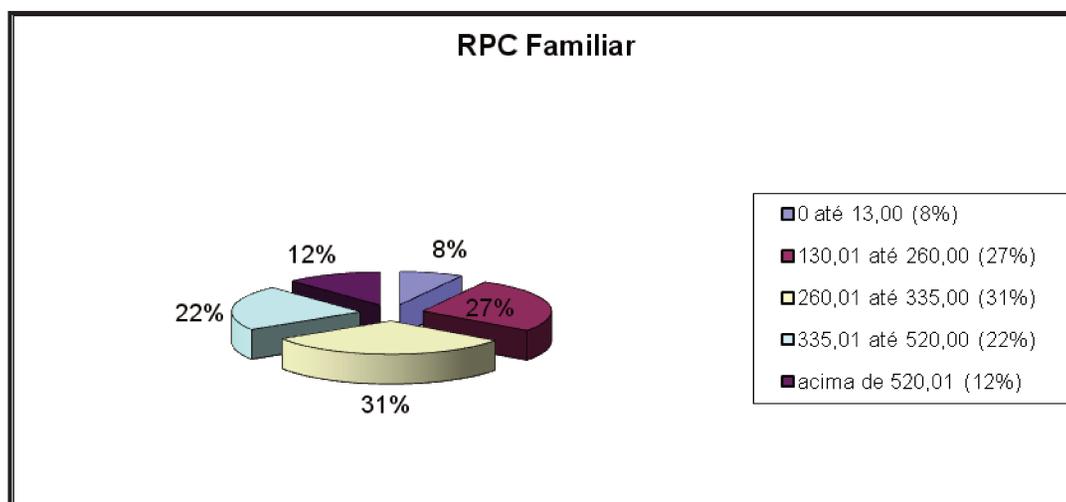
No passado, coube à Orientação Educacional fazer a triagem das famílias, selecionando aquelas que necessitavam do auxílio que era oferecido pela APM. Desde o ano 2000, durante a gestão da Profa. Dra. Isabel Galvão na Direção da EA e da Profa. Dra. Myriam Krasilchik na Direção da FEUSP, a Coseas (Coordenadoria de Serviço e Assistência Social)

realiza a avaliação socioeconômica das famílias e distribui as bolsas de assistência àquelas que procuram esse tipo de auxílio<sup>63</sup>. O custeio das bolsas é possível através de repasse orçamentário da Reitoria para a FEUSP. São oferecidas as seguintes assistências:

- material escolar e atividades didáticas;
- uniformes;
- refeições;
- lanche;
- transporte.

Segundo a Coseas, na última avaliação, realizada no segundo semestre de 2009, 185 famílias procuraram a Assistência Social da Universidade solicitando algum tipo de auxílio. Essas famílias apresentavam os seguintes níveis de renda *per capita* e de escolarização dos pais e das mães:

**GRÁFICO 1**  
**Renda *per capita* das famílias que procuraram a Coseas – 2009**



<sup>63</sup> A partir do referido ano todos os recursos necessários para o custeio das bolsas passou a originar-se da Reitoria, o que antes somente era possível graças às doações das famílias à Associação Escola e Lar.

GRÁFICO 2

Escolaridade dos pais que procuraram a Coseas – 2009

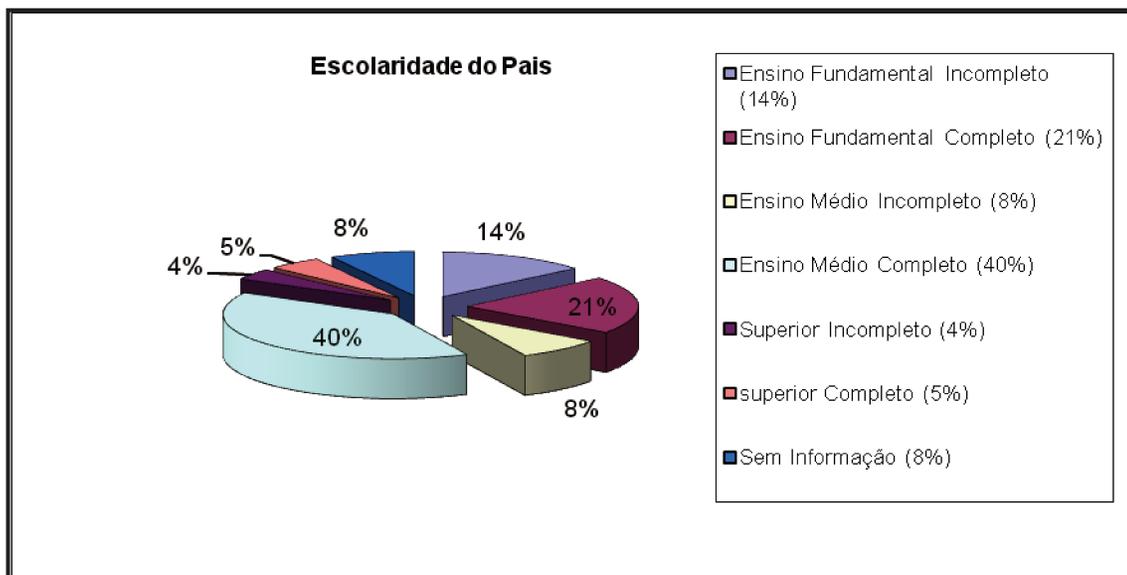
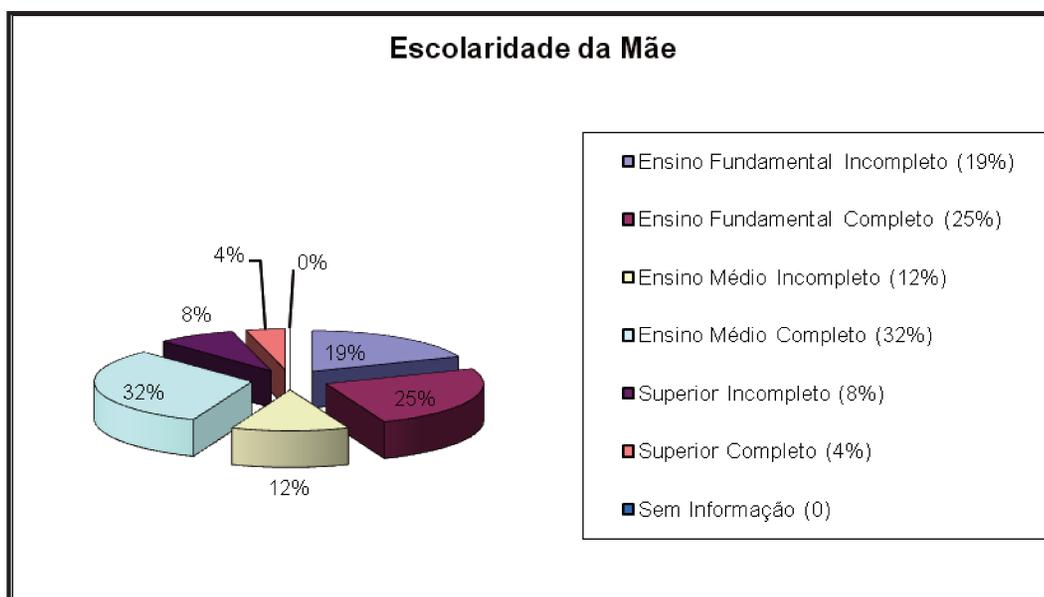


GRÁFICO 3

Escolaridade das mães que procuraram a Coseas – 2009



Das famílias que procuraram auxílio, 129 foram atendidas, resultando em:

**TABELA 7**  
**Bolsas oferecidas – 2009**

<b>TIPO DE BOLSAS</b>	<b>NÚMERO</b>
Refeições	82
Material Escolar	106
Lanche	94
Uniforme Escolar	75
Bolsa Transporte	5

Fonte: Aatoria Própria.

Algumas crianças recebem apenas um tipo de auxílio, outras mais de uma bolsa e há aquelas que recebem todos os tipos de assistência.

Os dados apresentados indicam uma preocupação institucional em oferecer as condições materiais necessárias para que as crianças permaneçam na Escola. Nota-se que a Escola de Aplicação atende um número considerável de famílias que vivem em dificuldades financeiras que, às vezes, podem comprometer a escolarização dos seus filhos. Importante ressaltar que, segundo a Assistência Social da Universidade, habituada a atender alunos do Nível Superior, o quadro apresentado pelas famílias da EA está muito aquém do apresentado pelos alunos universitários, já que estas possuem níveis de renda bastante inferiores.

#### **4.3 Os colegiados internos e os órgãos de representação**

Conforme apresentado em capítulo anterior, a estrutura da Escola de Aplicação possibilita às famílias inúmeras oportunidades de participação na vida escolar de seus filhos e na

vida institucional.

A escola conta com diversos órgãos representativos e auxiliares, alguns deles comuns à maioria das escolas públicas e outros mais raros de serem encontrados<sup>64</sup>.

As informações apresentadas neste capítulo correspondem ao ano de 2009, cuja escolha procurou coerência com a aplicação do questionário que deu origem aos dados apresentados no capítulo anterior, aplicado no final de 2008, na matrícula para o ano de 2009.

Como informado anteriormente, os pais participam do Conselho de Escola, dos Conselhos de Classe e da Associação de Pais e Mestres, por representatividade, e das Assembleias de Classe, de forma direta.

O Conselho de Escola conta com três representantes de pais, um por ciclo. No ano de 2009, dos três representantes, dois tinham Nível Superior e um Nível Médio, ou seja, 66,6% dos representantes com Nível Superior e 33,3% com Nível Médio. Para a gestão 2008-2009, nenhum pai ou mãe com escolaridade abaixo do Nível Médio candidatou-se à função.

A cada trimestre são realizados 12 Conselhos de Classe, uma reunião para cada ano de escolaridade. A Escola de Aplicação possui 24 turmas, duas de cada ano. Cada turma tem um representante titular de pais e um suplente, sendo, portanto, 48 representantes:

**TABELA 8**  
**Nível de escolarização dos pais**

<b>NÍVEL DE ESCOLARIZAÇÃO</b>	<b>NÚMERO DE PAIS</b>
Fundamental incompleto	0
Fundamental completo	0
Médio	16
Superior	32

Fonte: Autoria Própria

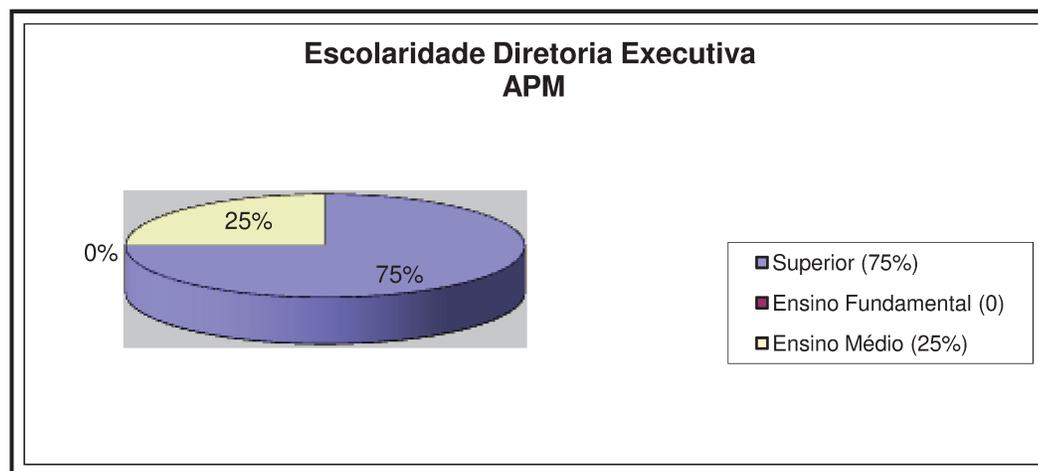
Mais da metade dos pais representantes possuía nível superior (66%), seguida por 33% com nível médio; não havia nenhum representante com escolaridade inferior ao Ensino Médio.

---

<sup>64</sup> Os órgãos e mecanismos de representação foram tratados na Seção 4.2.2.

Na Diretoria Executiva da APM e no Conselho Fiscal há oito membros, um com Pós-Graduação, seis com nível superior e dois com nível médio, conforme gráfico abaixo:

**GRÁFICO 4**  
**Escolaridade Diretoria Executiva APM**



Os dados apresentados sobre as instâncias de representação apontam que aproximadamente 75% dos postos são ocupados por pais ou mães com Nível Superior (incluindo Pós-Graduação) e 25% por pais ou mães com Nível Médio.

Se adiantados os dados apresentados<sup>65</sup> sobre a escolaridade dos pais e das mães, percebe-se que:

- os quase 40% de pais e mães com Ensino Médio completo ocuparam, aproximadamente, 24% dos postos de representação;
- os aproximadamente 35% com Nível Superior ocuparam por volta de 75% dos postos de representação.

Sem qualquer intenção de avaliar os méritos ou de, inadvertidamente, analisar as razões, é inevitável não perceber que os momentos e instâncias de representação dos pais são

<sup>65</sup> Tais dados serão tratados em capítulo posterior.

ocupados pela parcela que possui o maior nível de escolaridade, levando, obviamente, para o interior da escola suas expectativas, com maior proporção se comparadas aos dos demais grupos. É esse grupo, em tese mais articulado, que, muitas vezes, apresenta o que poderiam ser os desejos, as expectativas e a avaliação das famílias.

Novamente recorrendo a Bourdieu (1997):

Em segundo lugar, doravante a transmissão da herança depende, para todas as categorias sociais (mas em graus diversos), dos veredictos das instituições de ensino, que funcionam como um princípio de realidade brutal e poderoso responsável, devido à intensificação da concorrência, por muitos fracassos e decepções. Até a partilha pela simples palavra do pai ou da mãe, depositários da vontade e da autoridade de todo o grupo familiar, a instituição do herdeiro e o efeito e destino que ela exerce hoje cabe também à Escola, cujos juízos e sanções podem confirmar os da família [...].

Portanto, a participação majoritária de um determinado segmento nas instâncias representativas pode, como dito anteriormente, funcionar como uma garantia de que sua concepção prevaleça, contribuindo, talvez, para que a instituição escolar confirme seus “juízos e sanções”.

#### **4.4 Retrato da comunidade atendida**

No mês de novembro de 2008, foi enviado um questionário<sup>66</sup> a todas as famílias com filhos na Escola de Aplicação. Esse instrumento teve por objetivo coletar informações sobre alguns aspectos das vidas das famílias, para, de posse desses dados, construir um mapa que caracterizasse com mais propriedade a comunidade da Escola de Aplicação.

Outro objetivo da aplicação do questionário foi verificar até que ponto as famílias atendidas pela instituição eram exatamente heterogêneas e em quais dimensões isso aparecia. Foi importante coletar dados acerca da renda familiar, além do número de pessoas que residiam na casa do aluno, do nível de escolaridade do pai e da mãe, da ocupação empregatícia do

---

<sup>66</sup> O questionário foi produzido por toda a Equipe Técnico-Pedagógica da instituição e deverá fazer parte da documentação enviada na matrícula e rematrícula anualmente.

pai e da mãe, da renda familiar, do vínculo da família com a Universidade.

A escolha das questões não foi aleatória, todas elas serviram para caracterizar as famílias atendidas. Os dados em conjunto podem fornecer uma visão, mesmo tímida, da diversidade de capitais presentes na comunidade atendida.

De um total de 745 alunos atendidos naquele ano, 659 questionários retornaram respondidos. Do número total de alunos matriculados, devem ser excluídos 60 que estavam no 3.º ano do Ensino Médio (concluintes da educação básica) que não efetuaram a matrícula, houve um retorno de 96,2% dos questionários.

#### **4.4.1 Número de pessoas na família e de irmãos do aluno**

Essa categoria, quando cruzados os números entre si, fornece pistas da estrutura familiar das crianças e dos adolescentes atendidos. A seguir, são apresentados os números tabulados por ciclo de escolaridade para, depois, relacioná-los a dados gerais.

O 1.º Ciclo do Ensino Fundamental compreende alunos do 1.º ao 5.º ano, oscilando de 6 a 10 anos de idade, e 310 famílias desse ciclo responderam ao questionário.

A tabela e os gráficos apresentados a seguir dão a dimensão da composição das famílias.

**TABELA 9**  
**Número de pessoas na família – 1.º Ciclo**

<b>NÚMERO DE PESSOAS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
de 1 a 3	<b>101</b>	<b>32,6</b>
de 4 a 6	<b>161</b>	<b>51,9</b>
de 7 a 9	<b>15</b>	<b>4,8</b>
não responderam	<b>33</b>	<b>10,7</b>

Fonte: Autoria Própria

A leitura dos instrumentos indica que 51,9% das famílias são compostas de quatro a seis pessoas, 32,6 % de uma a três pessoas e 4,8% de sete a nove indivíduos, 10,7% das famílias não responderam a essa questão.

Não é possível afirmar com certeza que as famílias sejam na sua maioria compostas de pais, mães e filhos, pois esse não foi um dado levantado. Todavia o contato cotidiano com as famílias da Escola de Aplicação tem demonstrado que um número grande delas é assim composto. Contudo nota-se a existência de um número maior de famílias dirigidas por mulheres<sup>67</sup>, se comparado àquele de famílias dirigidas unicamente pelo pai.

Nesses casos, pode-se afirmar que a maioria das famílias é composta por: um responsável (ou dois), a criança que estuda na instituição e mais uma, duas, três ou quatro pessoas<sup>68</sup>. Os dados apresentados acima ganham importância se cruzados com aqueles referentes ao número de irmãos que cada aluno possui.

**TABELA 10**  
Número de irmãos – 1.º Ciclo

NÚMERO DE IRMÃOS	TOTAL	%
Não possuem irmãos	53	17,10
Entre 1 e 3	208	67,10
Entre 4 e 6	19	6,13
Entre 7 e 9	0	-
Não responderam	30	9,67

Fonte: Autoria Própria

A maioria (67,1%) das famílias indicou que o aluno possui de um a três irmãos. Menos de 1/5 das famílias indicou ter filho único (17,1%) e uma pequena parcela (6,13%) de quatro a seis irmãos. Quando cruzados os dados apresentados até aqui, pode-se considerar:

<sup>67</sup> Muitos dos atendimentos às famílias realizados pela Orientação e Direção da EA indicam que essas famílias são dirigidas pelas mães, que provêm o sustento das casas, porém não há dados numéricos a respeito.

<sup>68</sup> Como as alternativas davam um intervalo considerável de possibilidades, ficou difícil precisar o dado.

- se mais de 50% das famílias são compostas de 4 a 6 pessoas, um número maior que este (67,1%) possui de 1 a 3 irmãos. No limite, algumas famílias poderiam ser compostas por pai, mãe (ou dois responsáveis maiores), três filhos e outro agregado;
- nesse sentido, ademais outras diferenças que venham a ser apresentadas, a maioria absoluta das famílias não abrange famílias muito extensas, dado compatível com outras pesquisas realizadas no país.

Ao considerar os dados levantados no 2.º ciclo do Ensino Fundamental (5.º ao 8.º ano) e no Ensino Médio, é verificada a manutenção da tendência:

**TABELA 11**  
Número de pessoas na família – 2.º Ciclo

NÚMERO DE PESSOAS		
NA FAMÍLIA	TOTAL	%
De 1 a 3	42	19,18
De 4 a 6	146	66,67
De 7 a 9	2	0,91
Não responderam	29	13,24

Fonte: Autoria Própria

**TABELA 12**  
Número de pessoas na família – Ensino Médio

NÚMERO DE PESSOAS		
NA FAMÍLIA	TOTAL	%
De 1 a 3	34	26,15
De 4 a 6	79	60,77
De 7 a 9	2	1,54
Não responderam	15	11,54

Fonte: Autoria Própria

Apesar de algumas diferenças, as proporções se mantêm, com a maioria absoluta das famílias sendo composta de 4 a 6 pessoas independente do nível de escolaridade em que a criança se encontra. Entretanto, no 1.º Ciclo, onde estão os alunos de 06 a 10 anos, há um número um pouco maior de famílias nessas condições (67,1%).

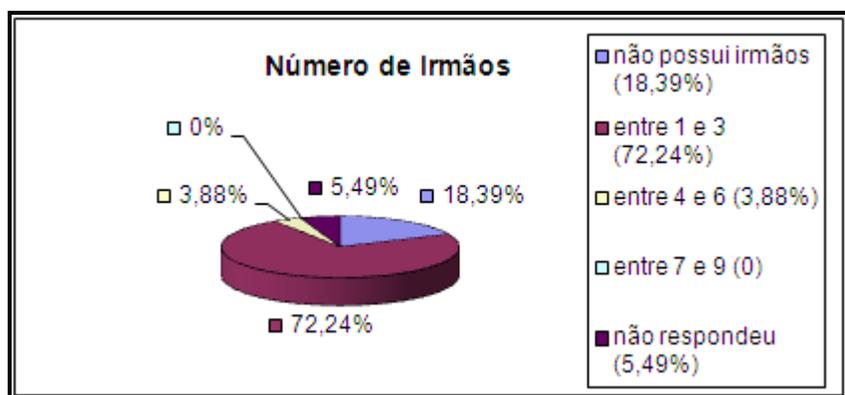
Os dados referentes aos números de irmãos nas famílias também ratificam os apresentados no 1.º Ciclo:

**TABELA 13**  
Número de irmãos – 2.º Ciclo

NÚMERO DE IRMÃOS	TOTAL	%
Não possuem irmãos	57	18,39
Entre 1 e 3	227	72,24
Entre 4 e 6	12	3,88
Entre 7 e 9	0	-
Não responderam	17	5,49

Fonte: Autoria Própria

**GRÁFICO 5**  
Número de irmãos – 2.º Ciclo

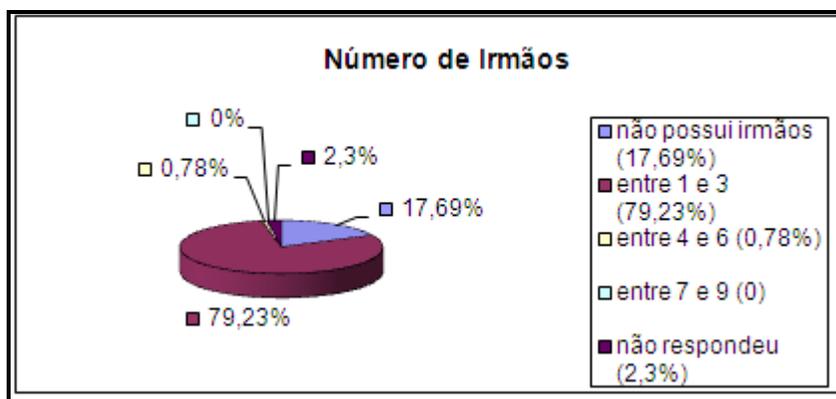


**TABELA 14**  
Número de irmãos – Ensino Médio

NÚMERO DE IRMÃOS	TOTAL	%
Não possuem irmãos	23	17,69
Entre 1 e 3	103	79,23
Entre 4 e 6	1	0,78
Entre 7 e 9	0	-
Não responderam	3	2,3

Fonte: Autoria Própria

**GRÁFICO 6**  
Número de irmãos – Ensino Médio



Da leitura dos dados, percebe-se que se mantém uma proporção muito semelhante à do 1.º Ciclo. A maioria das famílias indica que o aluno tem de 1 a 3 irmãos; entretanto, no 2.º Ciclo, esse número chega a 72,24% e, no Ensino Médio, 79,23%, números maiores que os do 1.º Ciclo. Entretanto o número de alunos no 2.º Ciclo que não têm irmãos é maior que o dos outros ciclos, 18,39%; sendo consideravelmente menor aqueles que têm de 4 a 6

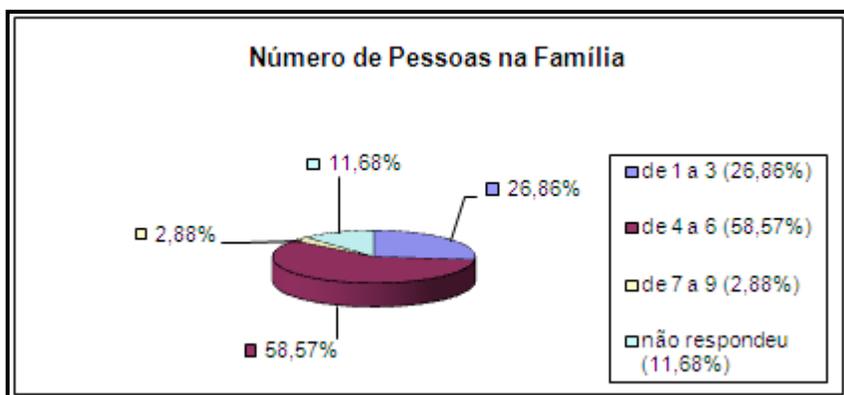
irmãos (0,78%). Como não poderiam ser diferentes, os dados gerais da instituição (unindo todos os ciclos) atestam os já apresentados:

**TABELA 15**  
Número de pessoas na família – Geral EA

NÚMERO DE PESSOAS NA FAMÍLIA	TOTAL	%
De 1 a 3	177	26,86
De 4 a 6	386	58,57
De 7 a 9	19	2,88
Não responderam	77	11,68

Fonte: Autoria Própria

**GRÁFICO 7**  
Número de irmãos – Geral EA



#### 4.4.2 Vínculo com a Universidade

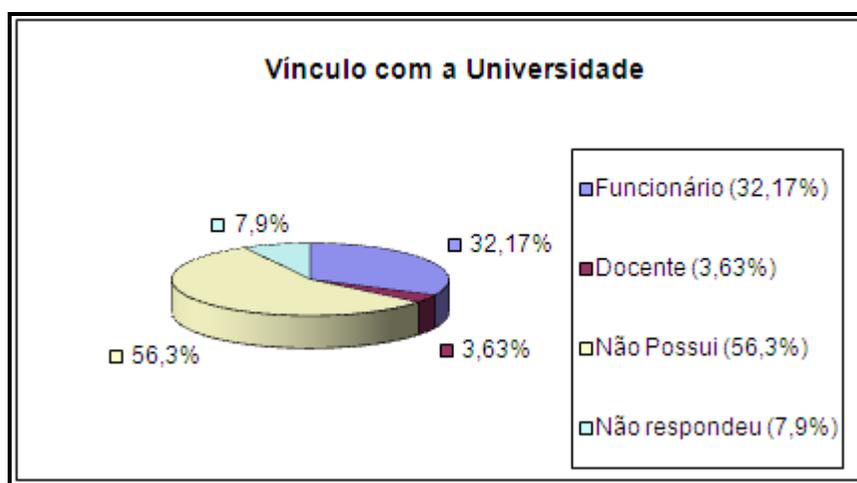
Uma das questões do questionário solicitava que os pais indicassem se possuíam ou não vínculo empregatício com a Universidade, informando se eram docentes ou funcionários. Havia uma questão para os pais e outra para as mães.

**TABELA 16**  
Vínculo com a Universidade – Pais

VÍNCULO COM A UNIVERSIDADE	TOTAL	%
Funcionário	212	32,17
Docente	24	3,63
Não possuem	371	56,3
Não responderam	52	7,9

Fonte: Autoria Própria

**GRÁFICO 8**  
Vínculo com a Universidade – Pais

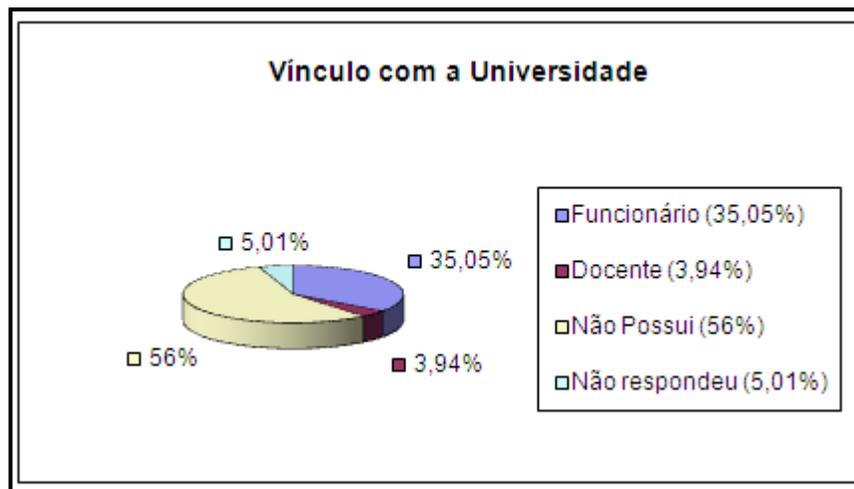


**TABELA 17**  
Vínculo com a Universidade – Mães

VÍNCULO COM A UNIVERSIDADE	TOTAL	%
Funcionário	231	35,05
Docente	26	3,94
Não possuem	369	56,00
Não responderam	33	5,01

Fonte: Autoria Própria

**GRÁFICO 9**  
Vínculo com a Universidade – Mães



A maioria absoluta dos pais indicou não possuir vínculo com a Universidade (59,1%), seguida de 30,2% que informaram ser funcionários e um número bem menor, 2,2%, que informou ser docente.

A tabela com os dados referentes às mães apresenta números muito próximos: 56,8% das mães informaram não ter vínculo com a Universidade; 38,7%, serem funcionárias; e 1%, docentes.

Essas informações, a princípio, poderiam demonstrar um aumento da quantidade de alunos da Categoria III. No entanto uma família pode ter um dos pais com vínculo com a Universidade e a mãe sem (ou o contrário) e pode ainda haver famílias em que os dois pais ou nenhum deles tenham vínculo com a Universidade. O mesmo raciocínio pode ser considerado no caso em que um dos dois era funcionário ou docente, havendo portanto o vínculo.

Seria necessária uma questão que indagasse se algum membro da família possuía vínculo para identificar a permanência dos alunos inscritos em cada uma das categorias ou, ainda, uma pesquisa em todos os prontuários dos alunos, o que não foi possível realizar.

Um dado relevante é que o número de filhos dos docentes constitui a menor parcela. Se somados os números de pais e mães, há 3,6% de filhos de docentes. Porém esse raciocínio implicaria considerar sempre que os dois (aquele pai e aquela mãe que informaram ser docentes) seriam de famílias diferentes, nunca serem os docentes cônjuges. Algumas hipóteses explicariam esse dado:

1. os docentes têm optado por outra instituição escolar;
2. a maioria dos docentes da Universidade não possui filhos em idade escolar;
3. como as categorias são divididas pelo vínculo com a Faculdade de Educação e com a Universidade, os filhos de docentes (em menor número) não são sorteados, sendo sorteado um número maior de filhos de funcionários.

Como a carreira docente na Universidade inicia-se somente para aqueles que concluíram o doutorado, é grande a possibilidade de ocorrência da segunda hipótese, pois há os casos em que, quando ingressa na Universidade, o docente não possui filhos com sete ou menos anos ou, ainda, por um motivo ou outro, não possui filho algum.

Outro dado interessante é o número de famílias que, anualmente, solicita a transferência de seus filhos.

**TABELA 18**  
**Pedidos de transferência nos últimos anos (2000 a 2009)**

<b>ANO</b>	<b>NÚMERO DE TRANSFERIDOS</b>
2000	10
2001	14
2002	8
2003	11
2004	14
2006	13
2007	11
2008	16
2009	14

Fonte: Autoria Própria

Ao solicitar a transferência, a família preenche um documento no qual informa os motivos. De acordo com os registros, a maioria alega mudanças em função de desemprego. Mesmo assim, no ano que houve um número maior de pedidos de transferência, o índice não representou 2,5% do total dos alunos, comprovando o que a instituição informa: a maioria dos seus alunos permanece na EA durante toda a educação básica.

#### **4.4.3 Escolaridade dos pais**

Dos questionários enviados aos pais de alunos matriculados no 1.º Ciclo, 303 retornaram com respostas para essa questão, sendo que 3 voltaram sem. A informação buscada era sobre a escolarização do pai e da mãe do aluno.

Sobre a escolarização do pai nesse ciclo, os números foram os seguintes:

**TABELA 19**  
**Escolaridade dos pais – 1.º Ciclo**

<b>ESCOLARIDADE DO PAI</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
EF incompleto	34	11,2
EF completo	19	6,3
EM incompleto	16	5,3
EM completo	117	38,6
Superior	85	28,1
Pós-graduação	16	5,3
Sem informação	1	0,3
Não responderam	15	4,9

Fonte: Autoria Própria

Os números demonstram que 6,3% dos pais concluíram o Ensino Fundamental, enquanto 38,6% informaram ter finalizado o Ensino Médio e 28,1% possuíam Nível Superior e, destes últimos, 5,3% tinham estudos de pós-graduação.

Sobre a escolarização das mães, indicaram os questionários:

**TABELA 20**  
Escolaridade das mães – 1º Ciclo

ESCOLARIDADE DA MÃE	TOTAL	%
EF incompleto	28	9,2
EF completo	20	6,6
EM incompleto	14	4,6
EM completo	119	38,7
Superior	98	32,3
Pós-graduação	24	7,9
Sem informação	0	-
Não responderam	2	0,7

A porcentagem de mães que concluiu o Ensino Fundamental é um pouco inferior à quantidade das que o fizeram de forma incompleta. Se comparada com a dos pais, vê-se que mais homens que mulheres não completaram o Ensino Fundamental, porém a porcentagem de pais e mães que o completou é quase a mesma. Ao mesmo tempo, quase o mesmo número de homens e mulheres finalizou o Ensino Médio. A maior diferença está entre as pessoas que têm Nível Superior, sendo que a quantidade de mães supera em quase 15% a de pais e sendo, ainda, que o número de mães que possui Pós-graduação é consideravelmente superior.

Quanto à escolarização dos pais de alunos do 2.º Ciclo, os números apontam uma pequena diferença, se comparada à dos de 1.º ciclo, apesar de as proporções serem mantidas:

**TABELA 21**  
Escolaridade dos pais – 2.º Ciclo

ESCOLARIDADE DO PAI	TOTAL	%
EF Incompleto	19	8,7
EF Completo	13	5,9
EM Incompleto	16	7,3
EM Completo	90	41,1
Superior	52	23,7
Pós-graduação	10	4,6
Sem informação	2	0,9
Não responderam	17	7,8

Fonte: Aatoria Própria

A escolaridade de maior parcela dos pais concentra-se entre aqueles que possuíam o Nível Médio e Nível Superior. Um número muito próximo ao do 1.º Ciclo informou ter concluído o Ensino Fundamental, enquanto 41,3% concluíram o Ensino Médio. Em relação ao Nível Superior, uma porcentagem inferior ao ciclo anterior possuía esse nível. Dos pais com nível superior, 4,6% fizeram algum estudo de Pós-graduação.

Para as mães de alunos do 2.º Ciclo, são os seguintes números:

**TABELA 22**  
Escolaridade das mães – 2.º Ciclo

ESCOLARIDADE DA MÃE	TOTAL	%
EF incompleto	22	10,1
EF completo	20	9,1
EM incompleto	15	6,8
EM completo	82	37,4
Superior	63	28,8
Pós-graduação	14	6,4
Sem informação	0	-
Não responderam	3	1,4

Fonte: Autoria Própria

No grupo das mães de alunos do 2º ciclo, enfatizou-se o que vinha sendo sinalizado no ciclo anterior, ou seja, uma escolarização maior se comparada à dos pais: 9,1% concluíram o Ensino Fundamental e 10% não o concluíram; mais de 1/3 das mães possuía o Ensino Médio (37,4%); apesar de o número de mães com Ensino Médio ser inferior ao do de pais, 41,1% delas possuíam nível superior, sendo que 6,4%, pós-graduação.

Mantendo a tendência da concentração nos Ensinos Médio e Superior, quanto à escolarização dos pais do Ensino Médio há:

**TABELA 23**  
Escolaridade dos pais – Ensino Médio

ESCOLARIDADE DO PAI	TOTAL	%
EF incompleto	13	10,0
EF completo	16	12,3
EM incompleto	15	11,5
EM Completo	48	37,0
Superior	33	25,4
Pós-graduação	5	3,8

Fonte: Autoria Própria

Nesse ciclo, 10% informaram não ter concluído o Fundamental, entretanto uma parcela superior à dos ciclos anteriores (12,3%) possuía o Ensino Fundamental e o número de pais com Ensino Médio era inferior ao dos ciclos anteriores (37%). A porcentagem com Nível Superior foi menor se estabelecida a mesma comparação, 25,4%, com 3,8% com Pós-graduação.

Apesar de o maior contingente de pais apresentar um estudo de nível médio e superior, é facilmente verificado que as proporções se alteram entre os diferentes ciclos.

Sobre a escolarização das mães desse ciclo seguem os dados:

**TABELA 24**  
**Escolaridade das mães – Ensino Médio**

<b>ESCOLARIDADE DA MÃE</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
EF incompleto	11	8,5
EF completo	9	6,9
EM incompleto	8	6,1
EM completo	59	45,4
Superior	35	26,9
Pós-graduação	7	5,4
Sem informação	1	0,8
Não responderam	0	-

Fonte: Autoria Própria

As mães dos alunos do Ensino Médio apresentaram um quadro diferente do anterior, pois 6,9% concluíram o Ensino Fundamental. Um número superior ao de mães dos ciclos anteriores, 45,4%, finalizou o Ensino Médio, enquanto 32,3%, o Nível Superior, incluindo àquelas com Pós-graduação (5,4%). Apesar do número maior de mães com nível médio, verifica-se que, no 1.º Ciclo, a porcentagem com Nível Superior era maior (32,3%). Como verificado entre os pais, a escolarização das famílias do 1.º ciclo na Escola de Aplicação era maior que a apresentada pelos outros ciclos.

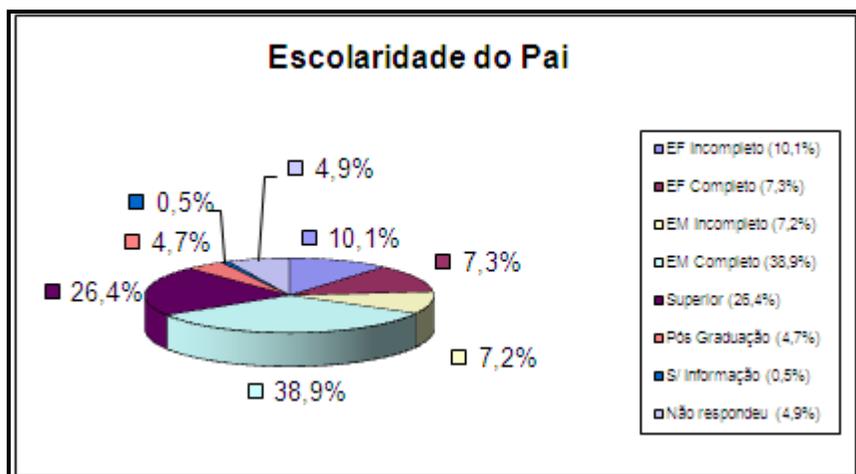
Outra tabulação considerou as famílias como um todo, não mais as dividindo por ciclos, mas mantendo a separação entre pais e mães.

**TABELA 25**  
Escolaridade dos pais – Geral EA

ESCOLARIDADE DO PAI	TOTAL	
EF Incompleto	66	10,1
EF Completo	48	7,3
EM Incompleto	47	7,2
EM Completo	255	38,9
Superior	173	26,4
Pós-graduação	31	4,7
Sem informação	3	0,5
Não responderam	32	4,9

Fonte: Autoria Própria

**GRÁFICO 10**  
Escolaridade dos pais – Geral EA

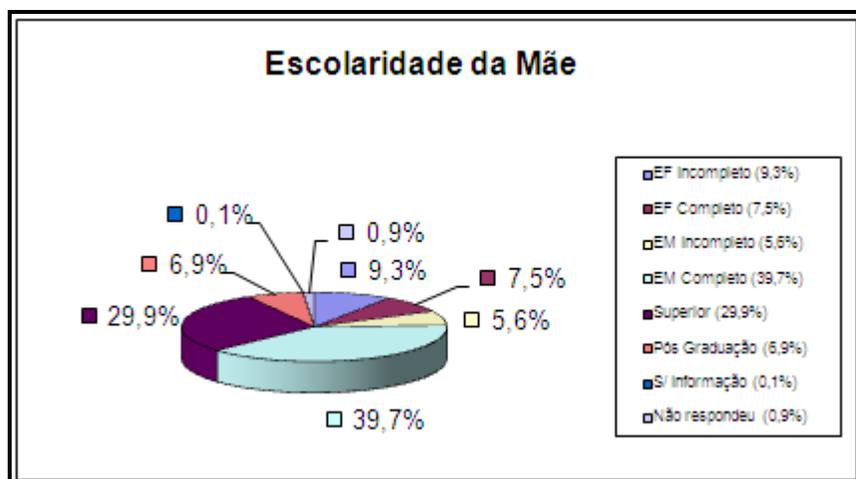


**TABELA 26**  
Escolaridade das mães – Geral EA

ESCOLARIDADE DA MÃE	TOTAL	
EF Incompleto	61	9,3
EF Completo	49	7,5
EM Incompleto	37	5,6
EM Completo	260	39,7
Superior	196	29,9
Pós-graduação	45	6,9
Sem informação	1	0,1
Não responderam	6	0,9

Fonte: Autoria Própria

**GRÁFICO 11**  
Escolaridade das mães – Geral EA



Quanto aos pais, como era de se esperar, após a análise dos dados apresentados sobre cada ciclo, a maioria apareceu com Ensino Médio completo (38,9%), seguida pelos pais com Nível Superior (26,4%). Os pais que concluíram o Ensino Fundamental representaram 7,3%, uma parcela inferior àquela que não concluiu o Fundamental (10,1%).

Quanto às mães, 39,7% possuíam nível médio completo; 29,9% estudos de Nível Superior, sendo que 6,9% com estudos de Pós-graduação, número superior do dos pais, 4,7%. As mães com fundamental completo totalizaram 7,5% e com fundamental incompleto, 9,3%.

Além das considerações esboçadas na apresentação dos dados, percebe-se que:

1. foi consideravelmente maior o número de mães com ensino superior, se comparado ao número de pais (de 39,7% para 26,4%);
2. os números de pais e mães com Ensino Médio completo eram praticamente muito próximos (38,9% para 39,7%), entretanto ainda se manteve um número maior de mães;
3. os números de pais e mães com Ensino Fundamental completo mantiveram-se muito próximos para as mães e os pais;
4. próximo também foi o número de pais e mães que não terminaram o fundamental, 10,1% para os pais e 9,3% para as mães;
5. um número maior de mães concluiu o nível superior, apesar de a diferença em relação ao de pais não ter sido tão expressiva.

Bourdieu (1992) afirma que “As frações mais ricas em capital cultural são propensas a investir mais na educação de seus filhos e, ao mesmo tempo, em práticas culturais propícias a manter e aumentar sua raridade específica [...]. O mesmo Bourdieu (1998: 45) considera que:

Ao atribuir aos indivíduos esperanças de vida escolar estritamente dimensionadas pela má posição na hierarquia social e operando uma seleção que – [...] – sanciona e consagra as desigualdades sociais reais, ao mesmo tempo em que as legitima.

É ainda de Bourdieu a ideia de que:

“[...] a instituição é habitada permanentemente por excluídos potenciais que introduzem nelas as contradições e os conflitos associados a uma escolaridade cujo único objetivo é ela mesma”.

Com base nessas afirmações do sociólogo francês, é possível considerar que um grupo específico de famílias tenderá a se posicionar na instituição escolar de maneira a procurar preservar algumas de suas condições aos seus filhos, como, no caso específico, o nível de escolarização, podendo com isso até mesmo gerar influência nos diferentes colegiados que deliberam sobre a vida escolar. Considerando o capital cultural<sup>69</sup> como um elemento importante na constituição das classes sociais, verifica-se que a heterogeneidade das famílias atendidas pela Escola de Aplicação relaciona-se, dentre outros elementos, à posse desse capital. Como visto, não há, na instituição, homogeneidade na escolarização das famílias.

#### 4.4.4 Ocupação empregatícia do pai e da mãe

A questão sobre a ocupação profissional também separou pais e mães. Um dos objetivos dessa questão foi verificar a correspondência com o nível de escolaridade.

Do total de questionários respondidos para todos os ciclos, chegou-se aos seguintes números:

**TABELA 27**  
**Ocupação empregatícia dos pais**

OCUPAÇÃO EMPREGATÍCIA DOS PAIS	
Nível básico	31%
Nível médio	38%
Nível superior	23%
Desempregados	7%
Autônomos	1%

Fonte: Autoria Própria

<sup>69</sup> Trabalhamos aqui com o conceito do capital cultural de Pierre Bourdieu, assumindo principalmente a caracterização do adquirido através da escolarização.

**TABELA 28**  
Ocupação empregatícia das mães

<b>OCUPAÇÃO EMPREGATÍCIA DAS MÃES</b>	
Nível básico	16%
Nível médio	39%
Nível superior	30%
Desempregadas	11%
Autônomas	4%

Fonte: Autoria Própria

Para chegar aos dados acima, foi perguntado aos pais e às mães qual era a sua ocupação profissional no momento e qual o nível de escolarização que foi exigido quando da seleção para o emprego. Entretanto é preciso perceber que, nas atuais circunstâncias do mercado de trabalho, nem sempre a exigência do nível de escolaridade corresponde às necessidades reais do desempenho da função, o que levou, muitas vezes, a fazer um novo enquadramento dos níveis.

Se comparadas as tabelas que tratam do nível de escolarização com as tabelas que se referem à ocupação, é verificável que os números não eram necessariamente os mesmos. O número de mães com escolarização de nível superior é maior do que o daquelas que desenvolviam uma função de trabalho que exigisse nível superior. Quanto aos pais, a discrepância nesse sentido era bem menor.

Quanto aos níveis básico e médio, apresentou-se muita proximidade entre a escolarização e a ocupação. O número de mães desempregadas na época era quase o dobro do número de pais nessa situação; o mesmo ocorria com aquelas que desempenhavam trabalho autônomo.

A maioria das famílias atendidas pela instituição concentrava-se em ocupações de nível médio, seguidas pelas ocupações de nível superior, porém não foi desprezível o número de famílias com ocupações de nível básico. Entre os pais, 31% possuíam ocupação de nível básico.

O número de pais e mães com ocupação atual de nível superior era bem menor do que o daqueles que informaram ter um diploma de nível superior.

#### 4.4.5 Renda familiar

Das famílias pesquisadas, 15 não responderam à questão, representando um número bastante pequeno em relação ao das respondentes.

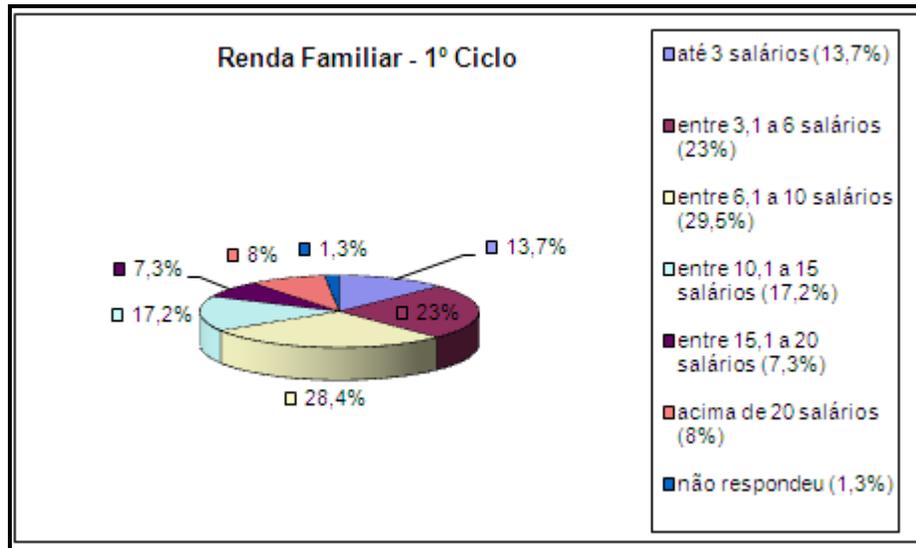
No questionário, foram apresentadas alternativas às famílias por valores em moeda corrente, sendo aqui transformadas em salários mínimos vigentes no país na época de aplicação do instrumento.

**TABELA 29**  
Renda familiar – Porcentagem por faixa de salários mínimos

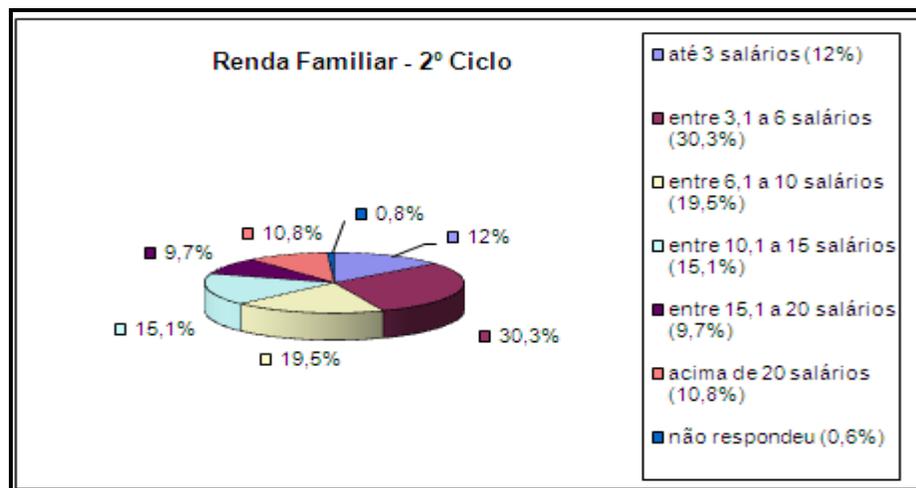
RENDA FAMILIAR	1º CICLO	2º CICLO	ENSINO MÉDIO
	%	%	%
Até 3 salários	13,7	12	7,7
Entre 3,1 a 6 salários	23	30,3	29,0
Entre 6,1 a 10 salários	29,5	19,5	21,6
Entre 10,1 a 15 salários	17,2	15,1	18,7
Entre 15,1 a 20 salários	7,3	9,7	9,1
Acima de 20 salários	8,0	10,8	10,3
Não responderam	1,3	0,6	3,6

Fonte: Autoria Própria

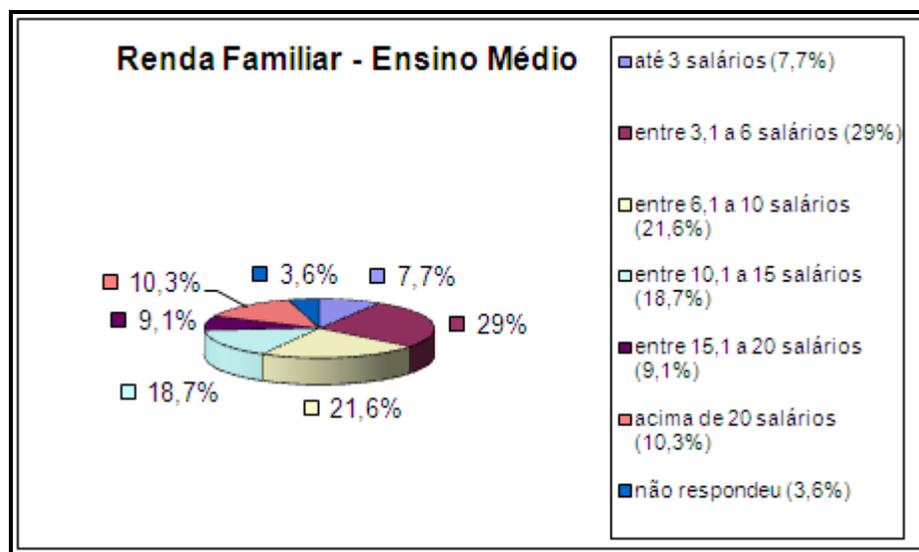
**GRÁFICO 12**  
Renda familiar – 1.º Ciclo



**GRAFICO 13**  
Renda familiar – 2.º Ciclo



**GRÁFICO 14**  
Renda familiar – Ensino Médio



Entre os diferentes ciclos de escolaridade há algumas pequenas diferenças que merecem ser notadas.

Enquanto, no 1.º ciclo, 13,7% das famílias informaram receber até 3 salários mínimos, este número caiu, no 2.º ciclo, para 12% e, no Ensino Médio, para 7,7%. O mesmo fenômeno se observou na faixa de 3,1 a 6 salários: 23% no 1.º ciclo, subindo para 30,3% no 2.º ciclo, caindo em uma proporção menor para 29% no Ensino Médio.

Na faixa de 6,1 a 10 salários, ocorreu um fenômeno relativamente diferente: 29,5% no 1.º ciclo, caindo para 19,5% no 2.º ciclo e para 21,6% no Ensino Médio, número maior do que o apresentado no 2.º ciclo, porém menor que o verificado no 1.º ciclo.

Na quarta faixa (de 10,1 a 15), as diferenças são menores: 17,2% no 1.º ciclo, caindo para 15,1% no 2.º ciclo e subindo para 18,7% no Ensino Médio. Fenômeno semelhante na faixa de 15,1 salários a 20 salários mínimos: 7,3% das famílias do 1.º ciclo estavam nesta faixa, subindo para 9,7% no 2.º ciclo e um número muito próximo no Ensino Médio (9,1%).

Quando analisadas as famílias que recebiam mais de 20 salários mínimos, as

tendências verificadas nas demais faixas se inverteram: 8,0% no 1.º ciclo, 10,8% no 2.º ciclo e 10,3% no Ensino Médio.

A maior concentração de famílias que recebiam mais de 20 salários mínimos está no 2.º Ciclo, 10,8%, percentual muito próximo ao do Ensino Médio (10,3%).

A escolarização dos pais, na realidade da Escola de Aplicação, é bem diferente da percebida na totalidade da sociedade brasileira. Se o número de brasileiros e brasileiras que possuem nível médio ou superior é bem inferior ao das famílias atendidas pela Escola de Aplicação, o mesmo se verifica em relação à renda familiar.

O nível máximo de renda apresentado nas tabelas e gráficos está bem aquém dos maiores do país, porém convém destacar que os rendimentos vultosos não são os da maioria da sociedade brasileira, que possui em média uma renda familiar menor que dez salários mínimos.

Observa-se que, em nenhuma das faixas específicas, encontra-se a maioria das famílias, sendo necessário agrupá-las novamente para se ter uma visão mais geral. Do total das famílias, 26,86% possuíam até 3 integrantes e mais da metade delas era composta de 4 a 6 pessoas, sendo possível constatar que se trata de uma comunidade bastante específica.

#### **4.4.6 Os níveis e dimensões da heterogeneidade das famílias atendidas**

Eder (2002: 118), ao tratar da idéia de multidimensionalidade em Bourdieu, afirmou:

Para captar em termos teóricos a multidimensionalidade das posições objetivas de classe, Bourdieu propõe construir posições de classes sociais como um modelo tridimensional: o volume de capital (isto é, a soma do capital cultural e econômico); a posição estrutural dos dois tipos de capital (isto é, a relação entre capital cultural e econômico); e uma dimensão temporal, que vê a combinação das duas posições do capital como sendo dependente dos cursos de vida que são específicos de cada geração.

O mesmo autor (2002: 33) oferece uma concepção de classes: “classes é uma estrutura que traduz desigualdade e poder em diferentes oportunidades de vida para categorias de indivíduos”.

Um dos problemas apresentados nesta pesquisa foi, antes de qualquer outro, identificar até que ponto a comunidade atendida pela instituição objeto da pesquisa traduz

realmente uma heterogeneidade e em quais níveis e dimensões.

Ao informar que a “comunidade” atendida é heterogênea, foi fundamental perceber em quais bases se assenta o discurso. Os dados apresentados nesta seção constituem uma tentativa de conhecer retratos possíveis dessa “comunidade”. Porém, ao procurar identificar seus grupos constituintes, é preciso, antes de qualquer coisa, refletir sobre os critérios a serem utilizados na sua delimitação (como já citado anteriormente).

A literatura e o referencial apresentados foram fundamentais na busca dos critérios. Não caberia apenas assumir como realidade o discurso corrente e oficial da diversidade e heterogeneidade dos alunos atendidos, mas também mapear para poder dimensionar e definir o espaço social ocupado por esses alunos.

Na definição dos espaços sociais ocupados pelos alunos a opção foi pelo estudo de aspectos de suas famílias, considerando, dentre outras coisas, o que afirmou Bourdieu (2001: 116):

Assim, embora ela não tenha o monopólio da produção dos dilemas sociais e embora o mundo social multiplique as posições que produzem efeitos totalmente semelhantes, a família impõe amiúde obrigações contraditórias, seja em si mesmas, seja em relação às condições oferecidas à sua realização. Ela está no princípio da parte mais universal do sofrimento social, incluída esta forma paradoxal de sofrimento que radica no privilégio. É ela que torna possíveis esses privilégios – cilada que arrastam frequentemente os beneficiários dos presentes envenenados da consagração social [...].

Não se trata aqui de afirmar que a herança familiar é a única condicionante do espaço social a ser ocupado; ao contrário, muitos outros elementos e trajetórias entrarão no jogo. Porém, quando se trata da instituição escolar, em especial da Escola de Aplicação, as famílias possuem um grande poder de definição dos lugares a serem ocupados, indo além dos próprios caminhos a serem sugeridos pela instituição.

A posse de cada espaço não se dá necessariamente por via natural, não conflituosa; os vários agentes ocuparão, de uma forma ou de outra, espaços diferenciados. O mesmo Bourdieu (1997: 134 – 135), ao tratar das lutas pela apropriação do espaço, afirmou:

A posição de um determinado agente no espaço social pode assim ser definida pela posição que ele ocupa nos diferentes campos, quer dizer, na distribuição dos poderes que actuam em cada um deles, seja, sobretudo, o capital econômico – nas suas diferentes espécies - , o capital cultural e o capital social e também o capital simbólico, geralmente chamado prestígio,

reputação, fama, etc. que é a forma percebida e reconhecida como legítima das diferentes espécies de capital.

Todavia, normalmente para poder identificar a existência ou a ausência das lutas pela apropriação dos espaços no interior da instituição, foi necessário reconhecer as classes sociais ali representadas. Entretanto, como as classes são construtos teóricos que podem expressar-se (ou não) a partir das diferentes propriedades atuantes<sup>70</sup> (sua posse e distribuição na configuração do espaço multidimensional), procurou-se identificar como essas propriedades apresentam-se nas famílias atendidas.

A Escola de Aplicação não atende a famílias da elite econômica deste país, porém as rendas das famílias de seus alunos apresentam considerável heterogeneidade. Não há, numericamente, um grupo majoritário; há diferentes faixas de renda familiar. Quanto à escolarização dos pais dos alunos, conforme já apresentado, predomina também uma considerável diversidade entre as famílias atendidas, destacando-se um grande número de pais que possuem nível superior, sendo 6,5% com estudos de Pós-graduação. Se a elite econômica não está representada, a elite escolarizada está presente. Ao lado desse grupo, vêm aqueles que possuem o Ensino Médio, seguidos por aqueles que concluíram o Fundamental e por aproximadamente 10% dos que não concluíram o primeiro nível da educação básica.

---

<sup>70</sup> Novamente o foro está nos diferentes tipos de capitais presentes nas teorias de Pierre Bourdieu.

---

***5. A GESTÃO DA ESCOLA DE APLICAÇÃO***

## 5. A GESTÃO DA ESCOLA DE APLICAÇÃO

### 5.1 – Os processos de consulta à comunidade, as candidaturas

O Regimento<sup>71</sup> da Escola de Aplicação define, em seu artigo 4, que a gestão da escola está subordinada à Congregação da Faculdade de Educação, ao Diretor da Faculdade de Educação e ao Conselho Técnico Administrativo da FEUSP, devendo ser exercida pela equipe diretiva da EA e pelo Conselho de Escola.

A equipe diretiva é composta pelo Diretor e Vice-diretor, devendo ser habilitados, escolhidos pela Congregação da Faculdade de Educação entre docentes da FEUSP e educadores da EA, mediante consulta aos funcionários e educadores da EA, aos docentes da FEUSP e às famílias que têm filhos matriculados na instituição.

Para Schumpeter (1984), como abordado no primeiro capítulo deste trabalho, a concepção da democracia contempla o método de selecionar líderes. A competição pela liderança política tornaria possível, aos grupos sociais insatisfeitos com sua posição na sociedade ou com a direção geral da política social, expressar sua crítica e exercer alguma influência sobre os futuros líderes. Neste sentido, a consideração por um processo de consulta à comunidade para a escolha dos gestores implica a classificação do processo como democrático, implicando a possibilidade aos sujeitos de expressão de suas posições e críticas.

Desde 1997, a equipe diretiva é escolhida pela consulta à comunidade para um mandato de dois anos, podendo ser reconduzida por mais um mandato. Após consulta à comunidade, a escolha deve ser homologada pela Congregação. Em todos os pleitos, desde então, não houve nenhum caso de não homologação

De 1998 a 2011, foram realizados oito processos de consulta à comunidade<sup>72</sup> e, em boa parte deles, não houve inscrições de interessados que impusessem uma real disputa e debate. Nos dois primeiros processos de consultas, as candidaturas foram individuais, e não por

---

<sup>71</sup> O regimento em vigor foi homologado pelo Conselho Estadual de Educação em 2006, ao longo do período pesquisado estiveram em vigor três versões do referido documento. Quanto à gestão escolar, foram poucas as mudanças, destaque à necessidade de inscrição do Diretor e Vice-diretor em chapas.

<sup>72</sup> Em 2001 e 2010, os diretores renunciaram ao cargo obrigando a realização de novo processo de consulta.

chapas, não havendo composição entre os candidatos à direção e à vice-direção, como segue:

**TABELA 30**  
**Candidaturas individuais à Direção**

<b>MANDATO</b>	<b>NÚMERO DE CANDIDATOS</b>	<b>FUNÇÃO/VÍNCULO DOS CANDIDATOS</b>
1998 a 2000	1	Docente da FEUSP
2000 a 2002	1	Docente da FEUSP

Fonte: Autoria Própria

**TABELA 31**  
**Candidaturas individuais à Vice-direção**

<b>MANDATO</b>	<b>NÚMERO DE CANDIDATOS</b>	<b>FUNÇÃO/VÍNCULO DOS CANDIDATOS</b>
1998 a 2000	2	Educadores da EA
2000 a 2002	2	Educadores da EA

Fonte: Autoria Própria

Nos dois processos em destaque não houve uma disputa pela função de Diretor. Documento apresentado por um dos candidatos à Vice-direção na consulta para o mandato 1998 – 2002 informa que “sua candidatura só terá validade se o cargo de Direção for preenchido por um professor da Faculdade de Educação”. Para esse candidato, o momento tornava imperiosa uma aliança entre as duas casas para que alguns problemas estruturais fossem resolvidos. A sugestão foi por uma política de aliança em resposta a momentos de conflito e crise vividos em anos anteriores. Destacava-se o desejo de não haver disputa entre as duas casas pela função, aparentando uma conformação entre os educadores da Escola de Aplicação em um papel de subordinação aos docentes da Faculdade; alegava-se que somente a aliança poderia fazer frente à situação de definição de caminhos.

Por outro lado, houve disputa entre os candidatos à Vice-direção, mas tratou-se de uma concorrência interna, vista a função como destinada aos educadores da Escola de Aplicação. Vinha a instituição de um período de três anos de intervenção direta da Congregação da Faculdade de Educação, quando tanto Diretor como Vice-diretor eram docentes da FEUSP. Documentos da época atestam que a intervenção se deu como resposta a uma situação de profunda crise que se arrastava por anos.

Nesse contexto, parece que as forças e papéis estavam definidos e conformados, ao menos para os educadores da Escola, podendo explicar a necessidade apresentada pelo candidato a Vice-diretor e a indisposição de qualquer educador de se candidatar à função de Diretor.

Nos documentos que compõem a documentação institucional acerca das consultas e escolhas dos gestores de 1998 a 2011, encontra-se documentação acadêmica que comprova a habilitação acadêmica legal dos candidatos para o mandato 1998-2000, entretanto não há quaisquer documentos ou referências quanto à mesma habilitação para o período seguinte.

A partir de 2001, passou a ser exigido que os candidatos se inscrevessem por chapas compostas de um candidato a Diretor e de outro a Vice-diretor, de modo que os eleitores passaram a votar na composição, e não no indivíduo. Até então, cada candidato individualmente deveria apresentar uma carta de intenções; a partir daquele ano, a carta de intenções passou a ser apresentada pela chapa, devendo constar as intenções e as propostas de ambos<sup>73</sup>.

Em 2001, a diretora escolhida pela comunidade e homologada pela Congregação renunciou à função, obrigando à abertura de novo processo de consulta e escolha. Em 2010, houve nova renúncia por parte tanto da Diretora quanto da Vice-diretora, exigindo novo processo fora dos prazos previamente definidos.

Tais condições (candidaturas por chapas e renúncias de dois mandatos) escreveram uma história de mais sete processos de consulta para o período, sendo:

---

<sup>73</sup> Em seção seguinte deste capítulo, serão analisadas e debatidas as cartas de intenção como importantes documentos acerca das visões dos candidatos sobre a instituição escolar, seus problemas e desafios de gestão.

**TABELA 32**  
Número de Candidaturas à Direção e Vi- 2001 a 2011 e Vínculo dos Candidatos

<b>MANDATO</b>	<b>CHAPAS INSCRITAS</b>	<b>FUNÇÃO/VÍNCULO DOS CANDIDATOS</b>
2001 a 2003	1	2 educadores da Escola de Aplicação
2003 a 2005	1	2 educadores da Escola de Aplicação
2005 a 2007	2	4 educadores da Escola de Aplicação
2007 a 2009	1	2 educadores da Escola de Aplicação
2009 a 2011 <sup>74</sup>	1	2 educadoras da Escola de Aplicação
2010 a 2012	1	2 educadores da Escola de Aplicação

Fonte: Autoria Própria

Para o período de catorze anos, inscreveram-se para a função um total de 01 (uma) docente da FEUSP, 6 educadoras da EA e 6 educadores da EA. A docente candidatou-se duas vezes consecutivas, dois educadores se candidataram por três vezes, sendo duas consecutivas e uma candidatura após um intervalo de dois anos. Se consideradas as candidaturas e as reconduções, destaca-se que se candidataram para a gestão da instituição:

**TABELA 33**  
Profissionais por gênero (Candidatos)

<b>Profissionais femininos</b>	<b>7</b>
<b>Profissionais masculinuos</b>	<b>6</b>

Fonte: Autoria Própria

<sup>74</sup> Como mencionado, em agosto de 2010, as educadoras que compunham a direção apresentaram suas cartas de renúncia, obrigando a realização de nova consulta e início de novo mandato (2010-2012).

Após 2001, não houve, em nenhuma das oportunidades, candidaturas de docentes da Faculdade de Educação para a Direção da Escola de Aplicação.

Desde 1998, houve concorrência somente em três ocasiões sendo em:

**TABELA 34**  
**Processos de consulta com mais de um candidato à função**

1998	Para a Vice-direção
2000	Para a Vice-direção
2005	Para a equipe gestora (candidatura por chapa)

Fonte: Autoria Própria

Em todo o período não houve uma disputa entre docentes da Faculdade ou entre docentes e educadores para a gestão da instituição.

Foram resultados da consulta (votações) os seguintes números:

**TABELA 35**  
**Resultados das votações nos processos de consulta**

1998	Candidatura única para o cargo de Diretor	70,37% do total de votos
1998	Candidato vencedor para Vice-diretor	64,61% do total de votos
2000	Candidatura única para o cargo de Diretor	81,85% do total de votos
2000	Candidato vencedor para o cargo de Vice-diretor	73,25% do total de votos
2001	Chapa única para a Direção	87% do total de votos
2003	Chapa única para a Direção	70,96% do total de votos
2005	Chapa vencedora para a Direção	54,2% do total de votos
2007	Chapa única para a Direção	82,7 do total de votos
2009	Chapa única para a Direção	88% do total de votos
2010	Chapa única para a Direção	91,56% do total de votos

Fonte: Autoria Própria

Considerado o número absoluto de votos, todos os candidatos e chapas vencedoras tiveram a maioria absoluta dos votos e o menor índice foi constatado em 2005, quando a chapa vencedora obteve 54,5% do total. O maior índice foi observado em 2010, quando a chapa única recebeu 91,56% dos votos.

Anteriormente às candidaturas por chapas, o candidato individual com maior índice foi a candidata única à Diretora em 2000, com 81,85%, e o candidato a Vice-diretor, eleito com 73,25% do total de votos.

Outro dado que merece destaque é o comparecimento dos segmentos às urnas:

**TABELA 36**  
Comparecimento do segmento – Famílias

<b>ANO</b>	<b>COMPARECIMENTO (PROPORÇÃO COM NÚMERO TOTAL DE VOTANTES NO SEGMENTO)</b>
1998	27,66
2000	38,23
2001	43
2003	27,35
2005	42,7
2007	22,7
2009	15,7
2010	23,9

Fonte: Autoria Própria

**TABELA 37**  
Comparecimento do segmento - educadores e funcionários da EA

<b>ANO</b>	<b>COMPARECIMENTO (PROPORÇÃO COM NÚMERO TOTAL DE VOTANTES NO SEGMENTO)</b>
1998	91,37
2000	91,23
2001	89,0
2003	89
2005	96,77
2007	95,3
2009	78,8
2010	89,85

Fonte: Autoria Própria

**TABELA 38**

**Comparecimento do segmento – docentes da FEUSP**

<b>ANO</b>	<b>COMPARECIMENTO (PROPORÇÃO COM NÚMERO TOTAL DE VOTANTES NO SEGMENTO)</b>
1998	20,43
2000	22,22
2001	10,0
2003	8,16
2005	55,33
2007	39,42
2009	14,9
2010	29,62

Fonte: Autoria Própria

Os números de comparecimento às urnas demonstram que, entre as famílias, oscilaram entre 15 e 43% do total das famílias. Alguns procedimentos da contagem de votos dificultam uma real percepção do comparecimento do segmento nos pleitos: o número total de famílias foi considerado como sendo o número total de alunos matriculados, não sendo computados os casos de famílias que tinham mais de um filho na instituição. Hoje a previsão é que 1/3 dos alunos matriculados são provenientes de famílias com dois filhos ou mais na escola, implicando uma quantidade real de aproximadamente 450 famílias. Todavia, mesmo considerando a diminuição, o número de votantes não chegou, na maioria dos casos, a 50% do total. O maior número ocorreu em 2005, quando o total de famílias que compareceu para votar foi de 261 votantes.

Foi em 2005 que houve um maior comparecimento entre as famílias participantes no processo de consulta. Em 2001, ocorreu a segunda maior participação (43%). O menor comparecimento se deu em 2009, quando menos de 1/5 do total absoluto de eleitores

compareceu ao procedimento de votação.

Importante ressaltar que 2005 foi o único processo de consulta que contou com mais de uma chapa inscrita. Em 2001, a Diretora anterior havia renunciado, surpreendendo a comunidade por não ter concluído nem a metade do mandato. Por outro lado, o ano de 2009 foi o primeiro processo de consulta após a instalação de grupos de trabalho para avaliar a Escola de Aplicação, que, segundo os relatórios de avaliação elaborados pelos referidos grupos, vivia um período de crise institucional e carecia de encaminhamentos concretos e diretos para enfrentar os problemas<sup>75</sup>.

Quanto à participação dos educadores e funcionários nos processos de consulta, os números indicam mais de 90% do total de trabalhadores, aproximando-se da totalidade em alguns pleitos. É preciso considerar que as regras deliberadas pelo Conselho de Escola impediam que funcionários que tivessem filhos matriculados na Escola de Aplicação votassem em dois segmentos, obrigando-os a optar por votar no segmento Educadores e Funcionários ou no segmento Famílias.

Entre educadores e funcionários, o maior comparecimento também foi registrado no ano de 2005, apesar de não apresentar considerável diferença se comparado ao de outros anos. O menor contingente de comparecimento se deu em 2009, após a renúncia da chapa que estava na direção, nove meses após sua posse.

Quanto ao comparecimento dos docentes nos pleitos, em números relativos, é o menor entre os três segmentos. Apenas em 2005, mais da metade dos eleitores do segmento compareceu às urnas. Em 2003, registrou-se o seu menor comparecimento (inferior a 8%).

Os números da Consulta à Comunidade indicaram maior participação de todos os segmentos em 2005, apesar de ligeira superioridade entre as famílias em 2003. Aquele ano, após a obrigação de candidaturas em chapas, foi o único no qual houve mais de uma chapa inscrita, indicando uma real disputa para a Direção. A chapa vencedora teve, então, 61,68% dos votos entre as famílias, 50% entre educadores e funcionários e 24,56% entre os docentes da FEUSP.

A chapa vencedora obteve maioria esmagadora dos votos no segmento das

---

<sup>75</sup>Melhor análise dos momentos referidos estará presente em seções seguintes, quando serão examinados os dados em conjunto. Os grupos de trabalho para avaliação do trabalho institucional e os encaminhamentos propostos serão analisados em capítulo específico.

famílias, porém sua superioridade entre funcionários e educadores da EA foi de apenas 1,7%, com a vantagem de apenas um voto sobre a outra chapa. Entre docentes da FEUSP, a chapa vencedora no processo não contou com a maioria dos votos, sendo derrotada pela concorrente.

O ano de 2001, apesar de atípico, devido à renúncia da Diretora anterior, contou com maior participação somente do segmento das famílias, sendo, entre os educadores e funcionários, um dos anos com menor contingente de participação.

O ano de 2009, como referido em parágrafo anterior, foi o primeiro processo após momento peculiar de debate sobre a instituição. Apesar disso, menos de 15% do total de docentes da FEUSP participaram da votação, o que ocorreu também nos segmentos dos educadores e funcionários da EA e das famílias.

## **5.2 As propostas dos candidatos: as cartas de intenções**

### **5.2.1 Os candidatos se apresentam e se justificam**

As candidaturas para a Direção da Escola de Aplicação devem ser acompanhadas da apresentação de uma Carta de Intenções dos candidatos. Até 2001, o documento foi apresentado individualmente pelos inscritos, mas a partir de 2003, com a implantação das candidaturas em chapas, o documento passou a ser apresentado pela dupla que compõe a chapa.

A leitura e a análise dos documentos demonstraram não existir modelo a ser seguido pelos candidatos. As diferentes versões dos documentos possuem características, aspectos e temas bastante diferentes entre eles, apesar de ser possível identificar alguns itens e aspectos morfológicos em todos.

Foi analisada a totalidade das cartas de intenções, 13 documentos com um total de 40 páginas. Não havendo um padrão, as cartas possuíam diferenças quanto à formatação. Na primeira consulta à comunidade, realizada em 1998, elas mostravam-se bem mais simples e curtas que as demais, constando breves apresentações dos candidatos sem maiores discussões de

propostas. Os documentos iam de uma página em algumas versões a oito páginas de uma das chapas em 2007. Foram constatadas:

- quatro versões de apenas uma página;
- três contendo duas páginas;
- quatro de quatro páginas;
- uma com seis páginas e
- uma versão com oito páginas.

As diferenças de formatação impedem melhor comparação quanto ao número total de laudas. A variação seguiu quanto aos temas e conteúdos abordados pelos diferentes candidatos ao longo dos anos.

Como mencionado, as primeiras cartas traziam uma apresentação dos candidatos e, em alguns casos, uma justificativa das candidaturas, o que foi verificado nas três analisadas de 1998 e em duas de 2000. A partir de 2000 (verificado em um dos documentos), os documentos passaram a contar com apresentação de metas e objetivos dos candidatos, no que se referia tanto à gestão quanto à instituição.

Os documentos de apresentação dos candidatos e candidaturas assim se organizaram:

**TABELA 39**  
Organização das Cartas de Intenções

ANO	FUNÇÃO	CARTA DE INTENÇÕES
1998	Diretora	Apresentação da candidata, justificativa da candidatura e objetivo geral pessoal
	Vice 1	Apresentação e objetivo geral pessoal
	Vice 2	Apresentação e objetivo geral pessoal
2000	Diretora	Metas e objetivos institucionais
	Vice 1	Metas e objetivos institucionais
	Vice 2	Princípios para pontos apresentados como destaques na instituição e apresentação de problemas e sugestões gerais
2001	Chapa única	Apresentação de conquistas institucionais e metas e objetivos de gestão
2003	Chapa única	Apresentação de filiação e pertencimento acadêmico dos candidatos, papéis dos gestores, problemas e desafios e princípios de gestão
2005	Chapa 1	Apresentação de filiação e pertencimento acadêmico, papéis dos gestores e propostas de gestão
	Chapa 2	Apresentação de filiação e pertencimento acadêmico, apresentação das percepções institucionais e intenções gerais.
2007	Chapa única	Avaliação dos processos de consulta, visão e princípios de gestão, propostas/ intenções para a instituição
2009	Chapa única	Apresentação dos candidatos, papel da escola e propostas gerais
2010	Chapa única	Justificativa para a candidatura, visão de gestão e objetivos dos candidatos, se eleitos

A apresentação dos candidatos normalmente consistia na identificação de sua função na instituição e da disciplina/área de regência, precedida normalmente de informações acerca de sua formação acadêmica. Logo a seguir, constavam informações sobre a experiência no magistério nos diferentes níveis de ensino.

Entre os candidatos:

- todos informaram possuir Licenciatura Plena;
- 09 possuíam Mestrado na área de Educação;
- 02 possuíam Mestrado em outra área;
- 03 indicaram possuir Doutorado na área de Educação;
- 04 cartas não informaram formação legal necessária para ocupação de função de administração escolar;
- 02 apresentaram experiência no ensino superior;
- 11 indicaram experiência no Magistério de educação básica, sendo três no Ensino Fundamental I e oito no Ensino Fundamental II e no Ensino Médio;
- 01 indicou experiência na educação infantil.

Portanto, nos processos de consulta, ampla maioria dos candidatos demonstrou filiação com a educação básica, em especial, fundamental II e médio. A única candidata que não informou experiência nesse nível de ensino indicou estar no ensino superior e possuir “ampla experiência na formação de professores”.

Entre os candidatos que se preocuparam em justificar suas candidaturas, verificou-se interesse pessoal em atuar junto a uma escola que desenvolvia trabalho de reconhecida qualidade e relevante serviço à comunidade, destacando o papel da Escola de Aplicação junto à rede pública.

Alguns candidatos informaram como objetivo da candidatura “cooperar com a instituição, compondo a administração”. Há referência a contribuir com momentos específicos de transição. Duas candidatas afirmaram que poderiam contribuir de forma diferente daquela com

que vinham contribuindo até então e que o fato de participarem de ciclos diferentes de escolaridade permitiria visão ampla da realidade escolar.

Outro argumento bastante utilizado pelos candidatos foi o fato de serem educadores da escola. Dois candidatos destacaram sua participação no Conselho de Escola como representantes do segmento.

A partir de 2001, foi percebida uma preocupação dos candidatos em destacar sua experiência na educação básica e o fato de serem educadores da Escola, como se isso constituísse um diferencial em relação aos que porventura não apresentassem essas duas qualificações. A análise da documentação, porém, demonstrou que somente uma candidata, em todo o intervalo de 1998 a 2010, não possuía o diferencial, de modo que, na realidade, ele não distinguia os inscritos.

Muitos candidatos pareceram fazer questão de destacar o tempo de experiência no Magistério de educação básica e o tempo de vínculo com a Escola. Entre os candidatos:

- 03 indicaram experiência de mais de 20 anos no magistério;
- 01 indicou experiência de 14 anos no magistério;
- 01 indicou experiência de 17 anos na Escola;
- 03 indicaram estar na Escola havia mais de 10 anos;
- 02 informaram vínculo de 06 anos com a instituição;
- 01 informou estar na instituição havia um ano.

Os dados demonstraram que não houve necessidade de um tempo comum de vínculo com a instituição entre os candidatos para se inscreverem à função. Alguns documentos não deram essa informação, enquanto outros procuraram chamar a atenção para ela, dentre os quais, quatro informaram pertencerem à instituição há mais de dez anos, sendo mais da metade daqueles que fizeram o destaque.

O que em algumas realidades distingue candidatos, a experiência administrativa, pareceu não ser relevante na Escola de Aplicação, pois somente três candidatos fizeram menção a já terem participado da chamada Equipe Técnica. Nem mesmo estar na instituição há pouco tempo impediu os interessados de se candidatarem.

### 5.2.2 Temas e conteúdos em destaque

Diferentes temas mereceram destaque por parte dos candidatos. Além da apresentação dos candidatos e da justificativa da candidatura, compuseram as cartas:

- metas e objetivos de gestão e institucionais;
- apresentação de problemas que afligiam a unidade de ensino;
- sugestões de princípios norteadores para a escola;
- destaque a um possível conflito entre aspectos administrativos e aspectos pedagógicos;
- referência aos papéis dos gestores;
- relação entre a Escola e a Faculdade;
- referência ao regimento escolar;
- necessidade de diálogo e transparência sobre e nas ações escolares;
- prática pedagógica da instituição e qualidade de ensino;
- criação de novas vagas para educadores e funcionários;
- plano de carreira para os educadores;
- gestão democrática da instituição.

Os temas destacados foram desde aspectos referentes à infraestrutura de recursos humanos para o funcionamento da escola, passando por pontos diretamente ligados ao modelo de gestão, seja na sua visão geral ou nos seus componentes políticos, até aspectos pedagógicos e didáticos da instituição, apontando normalmente para avaliação, reflexão e redirecionamentos.

Para melhor compreender e discutir os conteúdos dos documentos, os diferentes temas e conteúdos foram agrupados em quatro tópicos que serão analisados a seguir: papel da Escola; relação Escola e Faculdade; aspectos didático-pedagógicos; visão de gestão, participação e gestão democrática.

### 5.2.2.1 Papel da Escola

Entre os candidatos apareceu comumente um destaque em referência à qualidade e à importância da Escola comparada às demais unidades de educação básica, chamando atenção ao relevante serviço prestado por ela e a reconhecida qualidade de suas ações ao longo de sua história. Alguns frisaram a existência da instituição, superior a cinquenta anos, e sua excelência em educação básica.

Segundo alguns candidatos, a Escola surgiu como local privilegiado para receber estagiários dos diferentes cursos da Faculdade. O atendimento aos estagiários era visto como uma contribuição ao trabalho dos profissionais escolares. Esses futuros professores seriam um “sangue novo” para as dinâmicas de aula, enquanto os educadores teriam papel de destaque na formação daqueles como futuros profissionais, fosse por meio das observações de sala de aula ou dos encontros entre educadores e estagiários. Alguns candidatos afirmaram que “dessa prática poderiam surgir projetos inovadores a serem divulgados nas redes de ensino”. Tais experiências apareceram como algo a ser mantido e ampliado.

Nas cartas de intenções, apontaram-se os diferenciais da EA em relação às demais escolas e a necessidade de valorizá-los. Algumas delas avaliaram que, apesar disso, a instituição pouco divulgava suas experiências, sendo tímida a sua contribuição para outras escolas. Nas palavras de dois dos candidatos, “ainda é muito tímida a contribuição da instituição para outras escolas das redes públicas, menor ainda o contato com experiências de outras escolas da mesma natureza” (FEUSP, 2010).

Destarte, o diferencial e a importância da escola estariam no seu papel na rede pública, mas também na integração com outras escolas universitárias do país, apresentada como algo deficitário naquele momento.

Outra chapa, em consulta posterior, afirmou, em sua carta de intenções, que uma das características mais significativas e importantes da instituição estava na diversidade dos alunos. De acordo com ela, “o reconhecimento da diversidade levava a crer na existência de diversos interesses, expectativas e necessidades de formação escolar dos alunos” (FEUSP, 2010).

Os candidatos afirmavam, ainda, que a escola deveria proporcionar as condições necessárias para a criação e o desenvolvimento de projetos que tornariam o aluno um cidadão consciente dos problemas sociais e disposto a atuar na elaboração de propostas de intervenção para a resolução dos problemas. Uma das metas da instituição deveria ser a valorização do protagonismo juvenil e do trabalho voluntário.

O mesmo documento defendia a necessidade de valorizar o conhecimento e de fomentar o envolvimento dos alunos em eventos de produção de conhecimento escolar, devendo a escola divulgar modalidades de cursos técnicos para a inserção do estudante no mercado de trabalho. Para os candidatos da mencionada chapa, uma educação escolar completa<sup>76</sup> deveria contemplar a formação para a cidadania, para o mercado de trabalho e para a continuidade dos estudos, além da orientação acerca de processos seletivos e de diferentes possibilidades de ingresso no ensino superior.

A chapa candidata em 2007 afirmou que a Escola deveria ser referência não somente nas questões ligadas aos procedimentos metodológicos de ensino como também nas experiências de gestão escolar vinculada à participação da comunidade<sup>77</sup>. Na carta de intenções dessa chapa, o contato com as demais escolas da rede pública apareceu como importante contribuição para a formação dos educadores e alunos da instituição, permitindo a inserção dos educadores nos processos de formação continuada e a sua socialização com professores da rede, além de projetos de inserção dos alunos da EA nas escolas da rede pública. O documento apontava também para a necessidade de divulgação de alguns programas da instituição para as demais escolas públicas, destacando os de prevenção ao uso de drogas e álcool, de iniciação científica, educação ambiental e outros.

As candidatas de 2009 destacaram que o papel de uma escola seria o de propiciar aos seus alunos possibilidades de desenvolvimento cognitivo e social no mundo em que atuam, e que esse papel deveria ser realizado “de maneira inovadora e criativa na apresentação de suas propostas pedagógicas e na sua execução”. Para as candidatas, uma escola de aplicação “deveria ser centro de pesquisa e produção de conhecimento que servirá de inspiração para outras

---

<sup>76</sup> A referência à formação escolar completa encontra-se na carta de intenções dos referidos candidatos de uma das chapas que concorreram em 2005.

<sup>77</sup> O tema será trabalhado na seção que tratará da visão de gestão democrática que aparece nas cartas de intenções dos candidatos.

instituições educativas” (FEUSP, 2010).

Para os candidatos de 2010, era necessário reconhecer a história da instituição e seu pertencimento à Faculdade e à Universidade, dando à EA uma responsabilidade para com as demais escolas. Era necessária a discussão coletiva voltada para o sentido público de ser Escola Universitária.

Nas cartas de intenção, pareceu unânime o destaque à situação privilegiada da Escola, embora elas não apresentassem justificativas para esse destaque. Em muitas delas, era relevante à instituição seu papel junto às redes públicas de ensino. Todavia, em diferentes documentos, houve menção ao fraco desempenho em relação a esse papel. Segundo os candidatos, a instituição não estaria, nos últimos anos, cumprindo com o seu objetivo de divulgar suas experiências inovadoras. Nenhum deles negou que a EA viesse desenvolvendo experiências inovadoras, sendo que o problema, até então, repousaria na falta de publicidade e socialização dessas experiências.

Não houve, em nenhum dos documentos, negação do papel da Escola como centro de divulgação de experiências, de excelência e inovação. Esse aspecto, aliás, foi valorizado nas cartas como o que distinguia a instituição. Chamar atenção ao aspecto, considerar a escola distinta e realçar essa distinção tornavam especiais os professores da instituição, confirmava uma história de excelência e exaltava a própria função de Direção à qual os autores das cartas se apresentavam como candidatos.

Destarte, não houve, apesar dos elementos distintivos, interesse dos candidatos em descaracterizar a instituição como escola pública. Todos foram uníssomos em afirmar seu pertencimento à rede pública, porém em uma escola diferenciada.

A existência e a diferenciação da escola estariam aliadas ao seu papel junto aos estagiários, futuros profissionais da educação. Caberia aos profissionais da EA a participação no processo de formação dos futuros professores, possibilitando o acesso de estagiários às experiências de ensino daquela escola. Essa participação foi apresentada como um dos elementos de diferenciação dos profissionais da EA em relação aos demais educadores das redes públicas.

Em uma das cartas, a Escola de Aplicação foi apontada como centro de pesquisa e produção de conhecimento a inspirar outras instituições, e fazia-se questão de informar não ser no sentido de um laboratório.

O papel da EA na formação de alunos não mereceu o mesmo destaque em todos os documentos. Quando mencionado, o processo educativo foi tomado como voltado à formação para o trabalho, para o ensino superior, atendendo à diversidade da comunidade atendida. Não seriam os objetivos de formação que distinguiriam a instituição; a distinção estaria na heterogeneidade da comunidade, dos alunos atendidos. A diversidade do corpo discente apareceu como grande desafio e as respostas à diversidade fariam parte do conjunto de experiências a serem divulgadas.

No último processo de consulta, os candidatos, de forma inédita, formularam um desafio de discutir o sentido público de ser escola de aplicação, até o momento não expressado da mesma forma por outros candidatos. Não apareceu, na carta, a explicitação do que seria esse sentido, tampouco o entendimento que os candidatos tinham dele.

#### **5.2.2.2 Relação entre a Escola de Aplicação e a Faculdade de Educação**

Do total de cartas analisadas, oito fizeram menção à relação da Faculdade com a Escola e ao papel da Escola na Unidade Universitária ou na própria Universidade. Essa relação pareceu merecer a atenção de boa parte dos candidatos, já que poderia servir de resposta ou mensagem ao segmento dos docentes, embora estes tenham representado sempre o menor colégio de votantes, mesmo que, em números absolutos, ele tenha sido maior que o de educadores e funcionários da EA.

No primeiro processo de consulta, em 1998, uma das candidatas afirmou pensar em atuar tendo sempre em vista a máxima integração entre a Escola de Aplicação e os demais departamentos da Faculdade de Educação, atuando como agente catalisador. Em sua carta de quatro parágrafos, um deles foi dedicado ao tema e os demais à apresentação pessoal e ao seu interesse ao cargo. Os outros dois candidatos também fizeram questão de tratar do assunto, comprometendo-se a ajudar a manter e aperfeiçoar as relações com a FEUSP.

Aparentemente o tema era foco de debate naquele ano e representava o aspecto central a ser debatido pelos candidatos, superando, pelo menos na apresentação do documento em

análise, outros temas.

Em 2000, a candidata à Direção chamou atenção para a necessidade de reestruturar a prática de estágios, buscando integrá-la ao projeto pedagógico da Escola e contribuir para a definição das novas propostas de estágio da Faculdade. A necessidade de nova estruturação indicou que o modelo em vigor não atendia às necessidades, pelo menos na avaliação da candidata, pois estaria dissociado do projeto pedagógico, além de ser pauta na própria instituição de ensino superior.

Um dos principais elementos de distinção da Escola de Aplicação apareceu como debate na carta da candidata: a participação da escola de educação básica na formação dos futuros professores.

Em seu protocolo de intenções, um dos candidatos à Vice-direção afirmou que envidaria esforços para a manutenção da parceria produtiva entre a Escola e a Faculdade, tendo ficado evidente, nos últimos anos, o apoio incondicional da Direção da Faculdade à Escola, o que teria resultado em melhorias concretas, seja na contratação de funcionários, na criação de novas vagas, na interação de pesquisadores e na cordialidade entre os funcionários. A relação já era, pois, satisfatória e o candidato propunha a sua manutenção.

Outro candidato à Vice-direção, no mesmo pleito, iniciou sua carta tratando da Faculdade de Educação. Para ele, a orientação de alguns professores da FEUSP vinha enriquecendo a prática de trabalho da escola, de modo que essa relação, respeitadas a autonomia e as especificidades da Escola de Aplicação, deveria ser reforçada e ampliada. Portanto, também para esse candidato, já havia uma relação, cabendo ampliá-la e reforçá-la, deixando claro que a orientação era de alguns professores, não de todos nem de muitos.

Em 2003, na carta de intenções da chapa candidata, apareceu como destaque o estreitamento das relações entre as duas casas, o qual deveria contribuir para o aprimoramento da prática pedagógica. Os candidatos afirmavam que a Escola também tinha grande valor para a Faculdade e mencionavam, como a carta anterior, a necessidade do respeito à autonomia e às especificidades da Escola.

Em 2005, quando houve disputa entre duas chapas, uma delas reservou a discussão a um tópico intitulado “O Projeto Pedagógico e a Faculdade de Educação”, apontando para a necessidade de discussão dos fundamentos da Proposta Pedagógica, com a participação

efetiva da Faculdade de Educação no processo. Essa mesma chapa propunha recuperar algo que não estava ocorrendo, apesar de constante no Regimento: o encaminhamento do Projeto Pedagógico à FEUSP para análise, avaliação e ponderações.

A chapa 2, candidata em 2005, sugeria maior aproximação entre a Escola e a Faculdade, o que poderia contribuir efetivamente, por exemplo, na criação de espaços destinados à Escola nos eventos científicos e acadêmicos promovidos pela Faculdade, com incentivo à maior participação dos professores da Escola. Defendia, ainda, o diálogo entre as duas casas na busca de condições para a manutenção e a melhoria da infraestrutura. Esses candidatos não demonstraram, ao menos no seu documento, preocupação com questões relacionadas à autonomia e às especificidades da Escola de Aplicação. A aproximação com a Faculdade estaria no seu papel de mantenedora e na abertura de espaços para a participação acadêmica dos educadores da Escola.

Em 2007, a única chapa inscrita restringiu, no documento, a atuação da Faculdade de Educação às demandas quanto ao espaço físico.

No processo de consulta seguinte, em 2009, as candidatas se referiram a uma demanda da comunidade escolar de estreitamento dos vínculos com a Faculdade. De acordo com a carta de intenções, os pesquisadores e laboratórios de pesquisa deveriam contribuir efetivamente para as reflexões sobre as práticas escolares, devendo a Escola também dar sua contribuição por meio de trocas de experiência e pesquisa entre os profissionais das duas casas e da formação inicial dos alunos da graduação.

Em 2010, os candidatos destacaram a necessidade do reconhecimento da Escola de seu pertencimento à Faculdade, do resgate do processo de avaliação indicado pela Congregação da FEUSP, da proposição de debates conjuntos sobre questões do cotidiano escolar, do incentivo aos projetos de estágios integrados e da participação dos docentes da Faculdade nas atividades de contraturno na Escola.

### **5.2.2.3 Aspectos didático-pedagógicos**

Aspectos didático-pedagógicos fazem referência aos elementos diretamente relacionados ao processo de ensino-aprendizagem empreendido nos diferentes momentos

didáticos, tais como: aulas regulares, atividades de recuperação e reforço, projetos temáticos, atividades diversas de contraturno. A análise dos documentos apresentados pelos candidatos identificou, em alguns, a abordagem desses aspectos de diferentes formas e enfoques. Como as cartas de intenções não possuíam modelo específico para todos os candidatos, sua abordagem dependeu de cada uma das candidaturas.

Sendo um dos principais papéis da instituição escolar que se apresentam nos objetivos institucionais expostos no Regimento Escolar<sup>78</sup>, julga-se importante verificar e compreender como os candidatos, ao longo do período estudado, referiram-se aos processos e procedimentos levados a cabo pelos diversos agentes escolares.

A primeira experiência de consulta à comunidade para a escolha dos integrantes da equipe gestora não ofereceu nenhum indicativo a respeito. Os três documentos dos candidatos de 1998 não fizeram nenhuma referência aos aspectos didático-pedagógicos, com exceção à referência elogiosa à escola como campo de excelência de práticas.

A partir de 2000, as cartas de intenção já demonstravam problematizações dos aspectos relacionados aos processos de ensino-aprendizagem, tornando-se quase uma constante nos documentos que se seguiram.

Naquele ano, a candidata à Direção, ou melhor, à recondução à função que ocupava desde 1998, escreveu como meta: “aprimoramento da qualidade da educação, por meio de ações que possibilitem o êxito do sistema organizado em ciclos de progressão continuada” (FEUSP, 2010).

A abordagem indicou que a candidata se comprometia a se concentrar no que chamou de “aprimoramento da qualidade da educação”. Dois anos após sua primeira candidatura, apresentou em sua carta, como segunda meta, a preocupação com o tema, porém circunscreveu as ações naquilo que poderia possibilitar o êxito do sistema de ciclos de progressão continuada, novidade implantada pelo Regimento de 1998.

Um dos candidatos à Vice-direção, no mesmo ano, não fez abordagem direta à questão; seu compromisso foi “buscar parceiros para desenvolver iniciativas que começam a ser esboçadas e praticadas na EA, qual seja, possibilitar aos alunos uma primeira capacitação

---

<sup>78</sup> O Regimento Escolar, na alínea I, do artigo 3.º do Capítulo II, estabelece como objetivo da EA: “proporcionar escolaridade de Ensino Fundamental e Médio, assegurando ao educando a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (p. 2).

profissional” (FEUSP, 2010). Não se tratava de rever as práticas didáticas escolares, muito menos de refletir sobre elas ou discuti-las; a preocupação repousava no incentivo às iniciativas já em vigor ligadas ao ensino profissional.

O segundo candidato à Vice-direção estabeleceu como intenção dinamizar a discussão do Projeto Pedagógico, sendo essa a primeira vez em que o termo apareceu nas cartas de intenções dos candidatos. Todavia a questão foi abordada de forma genérica, não havendo referência às ações didáticas. Mais à frente, o candidato afirmou: “Todos nós queremos um **Ensino de Qualidade**<sup>79</sup> para nossa escola, precisamos, portanto, discutir que ensino é este. Toda a comunidade deve participar da definição, para percebermos quais as reais necessidades e expectativas da comunidade”. Parágrafos antes, o candidato havia escrito: “As funções de Orientador Educacional, Coordenador Pedagógico, Vice-Diretor e Diretor são fundamentais para o exercício de um Ensino de Qualidade” (FEUSP, 2010).

Na conclusão da carta, esse candidato retomou a expressão “educação de qualidade”, ao indicar alguns princípios que norteariam a sua busca. Dos trinta parágrafos do documento, três deles fizeram alusão à mesma, demonstrando ser essa uma preocupação e um compromisso daquele profissional. Ele colocou em debate a qualidade das ações educativas empreendidas pela instituição, mas não a definiu, afirmando apenas que ela deveria constituir uma discussão institucional do ensino que se pretendia, sendo para isso fundamental a percepção das necessidades e expectativas daquela comunidade.

O pleito seguinte (2001) contou com a inscrição de uma chapa única. Nele, um dos candidatos à Vice-direção em 2000 apresentava-se como candidato à Direção, compondo a chapa com outro educador da casa. O primeiro parágrafo do texto de sua carta já fazia referência à necessidade de repensar e reestruturar a prática pedagógica, afirmando que, graças a uma infinidade de questões que despertaram o interesse da comunidade da Escola de Aplicação, as questões pedagógicas não apareciam como problema central, e fazendo questão de afirmar que a preocupação com o problema não indicava uma definição única de prática, de metodologia, pois tratava-se de debater uma linha de objetivos pretendidos, o que se aproximou da defesa de Sartori (1994), que defendeu como ponto crucial da democracia, o pluralismo é a crença no valor da diversidade.

---

<sup>79</sup> O destaque foi dado pelo candidato, no texto, nas três vezes em que faz referência a ensino ou a educação de qualidade.

Em seguida, a carta destacava que o plano escolar já era uma realidade documental na unidade, porém deveria tornar-se real nas atividades de sala de aula e era necessário clarear onde a escola pretendia chegar com os diferentes ciclos de escolaridade, e afirmava que o trabalho educativo ocorria em todas as relações e ambientes escolares, sendo que todos os profissionais da instituição possuíam função educativa. A última referência à questão no documento foi a indicação de princípios que deveriam nortear a busca da educação de qualidade.

Ações relacionadas à qualidade do trabalho educativo da instituição historicamente conhecida como de excelência, passaram a compor as intenções desse candidato. A abordagem pertinente indicava que o tratamento pedagógico não estava, pelo menos para ele, adequado e dispensando o debate, sendo necessário encontrar definições comuns e caminhos coletivos para o problema. Essa chapa obteve 87% do total de votos, se for considerada a reflexão de Sartori (1994), pode-se qualificar o resultado como uma maioria qualificada.

Em 2003, a mesma chapa apresentou-se para a recondução às funções e obteve nesse ano mais de 70% do total de votos, mantendo uma maioria qualificada. Em sua carta, dessa vez, iniciou apresentando as funções da Direção, fazendo uma espécie de prestação de contas do mandato anterior. Na segunda página do documento, afirmavam:

Não podemos negar que muito ainda falta fazer, ainda se faz necessário dar continuidade à reflexão da prática pedagógica, das questões que afligem a escola, citando algumas: a dificuldade de articular as diferentes áreas, a implementação real de uma coordenação pedagógica; a carência de recursos humanos que aflige especialmente algumas áreas [...]” (FEUSP, 2010).

A referência à prática pedagógica reapareceu no documento na afirmação de que os espaços precisavam ser ocupados em vista da discussão que se fazia a respeito dela e de que tratar do assunto significava olhar para as necessidades dos atuais alunos e de suas famílias, de acordo com o que exigia o momento histórico, e criar um ambiente de trocas de experiências.

Para essa chapa, o tema ainda merecia destaque, apontava para a questão relacionada à dificuldade de articulação entre as áreas do conhecimento, à ausência de coordenação pedagógica e à carência de recursos humanos. A instituição, que até então aparecia como privilegiada, também possuía problemas, que seriam os entraves objetivos da carência de

recursos humanos.

Nessa carta foi retomada a necessidade de perceber a comunidade atendida e de buscar respostas de qualidade adequadas a ela, conforme levantado no documento de 2001. Para o segundo mandato, os candidatos avaliaram suas ações, afirmando ter contribuído para profundas mudanças no cotidiano escolar, porém reconhecendo que restava muito ainda por fazer.

Em 2005, as duas chapas inscritas no processo continuaram referindo-se ao tema, surgindo abordagem de questões objetivas acerca do processo de ensino-aprendizagem e dos aspectos cognitivos.

A chapa 1 dedicou um tópico do seu texto para tratar do Projeto Pedagógico. Além de apontar para a não identificação de alguns profissionais da Escola com o documento, sugeria nova elaboração do Projeto com a participação da mantenedora. No tópico seguinte, afirmava ser necessário aos educadores o estudo sobre aspectos teóricos relacionados à aprendizagem e a definição de diretrizes de ensino e aprendizagem específicos para as áreas do conhecimento, defendendo a revisão e a reorganização do currículo com o trabalho dos coordenadores de área.

O documento dessa chapa prosseguiu com a proposta de ampliação da chamada sala de acompanhamento escolar, espaço destinado ao atendimento de crianças que apresentavam severa dificuldade de aprendizagem, mencionando a urgência de uma política de educação inclusiva, tendo em vista a heterogeneidade do grupo atendido pela Escola de Aplicação.

No pleito de 2005, duas chapas se candidataram e surgiu, pela primeira vez nas cartas de intenções dos candidatos, a abordagem de um aspecto específico da aprendizagem. Uma das chapas apresentou um tópico para a discussão da reestruturação do trabalho com leitura e produção de texto. Esse trabalho preocupava pais e educadores, recebendo críticas de diferentes segmentos, de modo que os candidatos propunham uma avaliação cuidadosa e profunda do trabalho realizado na Escola, seguido de uma definição de ações que melhorassem os resultados.

Dessa vez, de forma direta e assertiva, além da explicitação clara da existência de alunos que não vinham aprendendo, estabelecia-se a necessidade de revisão das metas de aprendizagem e retomada a necessidade de revisão das práticas. A propalada heterogeneidade dos alunos foi tratada como algo que não vinha recebendo o tratamento adequado. Pela primeira vez,

tratou-se, em carta de intenções, de um assunto em voga nas discussões educacionais: a implantação de uma educação inclusiva.

Os temas pertinentes foram citados, algumas pistas de tratamento do assunto foram indicadas, sem que houvesse, no entanto, um tratamento mais aprofundado de cada um deles. As cartas pareceram cumprir a função de identificar algumas preocupações e de apontar alguns dos compromissos de gestão dos candidatos,

A segunda chapa inscrita naquele ano não organizou sua carta de intenções da mesma forma, não apresentou tópicos e, de forma corrida, fez suas observações. Sugeriu o “incentivo à implementação de atividades que visassem o desenvolvimento de habilidades motoras dos alunos, exemplificando com a confecção de objetos produzidos pela cultura brasileira nas suas diferentes manifestações artísticas” (FEUSP, 2010).

A referência aos aspectos pedagógicos reapareceu, nessa carta, quando se tratou da valorização do conhecimento, do fomento ao envolvimento dos alunos e do trabalho voltado à formação da cidadania e do desenvolvimento profissional. A escola, segundo o documento, deveria dar todas as condições para que seus profissionais desenvolvessem suas funções.

Diferentemente da outra chapa inscrita no mesmo pleito, esta não indicou problema específico relacionado aos aspectos didático-pedagógicos. Em referência aos educadores, deu a entender que faltavam condições adequadas para que eles desenvolvessem seu trabalho, sem, em momento algum, levantar alguma crítica ou erro na execução do trabalho didático-pedagógico.

Essa foi a chapa vencedora, que recebeu quase 70% dos votos das famílias e 51% dos votos dos educadores, mas que não teve a maioria entre os docentes da FEUSP.

Em 2007, a carta de intenções da chapa única apresentou alguns tópicos relacionados aos aspectos didático-pedagógicos. Inicialmente, houve a menção em item específico à necessidade de avaliar o trabalho escolar por meio de “processo sério, aberto e consistente de avaliação; sem receio que seus antagonismos apareçam e suas dificuldades tornem-se públicas para sua comunidade” (FEUSP, 2010).

O próximo tópico do texto, intitulado “Regimento Escolar e Qualidade de Ensino”, mencionou a dificuldade escolar em trabalhar com a heterogeneidade social e cultural da comunidade, criando casos de exclusão velada, sem que fossem encontradas soluções.

A crítica ao trabalho realizado pela Escola apareceu de forma direta, identificando as discussões acerca da qualidade do trabalho escolar como multifacetadas e conflituosas. Os candidatos pareceram fazer questão de aludir aos possíveis antagonismos e conflitos existentes na instituição. Afirmaram que se faziam necessárias ações de curto, médio e longo prazos para o enfrentamento dos problemas e que a busca de efetiva educação de qualidade deveria ser feita por meio do acesso ao conhecimento, que para eles era a fundamental.

Mais um tópico foi dedicado a aspectos relacionados à problemática das práticas pedagógicas. A proposta era de revisão dessas práticas, com a revisão do currículo e estudos teóricos por parte dos profissionais da casa, carecendo de uma real formação em serviço. A reflexão sugeria a necessidade da formação continuada dos educadores, apontando para dificuldades no trabalho pedagógico e para conflitos e antagonismos existentes no interior da instituição. Chapa única, os candidatos foram eleitos, porém 41% dos educadores e funcionários votaram em branco ou anularam seus votos.

No próximo processo de consulta (2009), o tom da carta de intenções das candidatas daquele pleito não foi o mesmo que o da anterior. O documento, na primeira menção a aspectos de natureza pedagógica, apresentou o papel geral da escola de educação básica: o desenvolvimento cognitivo dos alunos que considerasse os diferentes ritmos de aprendizagem, com uma redação muito semelhante à que aparece em documentos oficiais sobre a matéria. Citou que a Escola vinha realizando a revisão de suas práticas a partir da elaboração do relatório do Conselho Gestor<sup>80</sup>. O compromisso da chapa foi afirmado como sendo o da construção da identidade da Escola de Aplicação e das transformações que a instituição merecia.

O tom claramente não foi o mesmo da chapa de 2007: eventuais problemas não foram denunciados com a mesma cor de tinta e, se existiam, já vinham sendo tratados. Aquela situação de conflitos e antagonismos citada na consulta anterior pareceu não existir ou, pelo menos, não preocupar mais.

Em 2010, os dois educadores inscritos para o pleito, após um texto de abertura, com apresentação e comprometimentos genéricos, indicaram alguns pontos que seriam suas propostas. Dos vinte e sete pontos tratados, nenhum indicava ocorrência objetiva de problemas de natureza pedagógica; entretanto nove deles puderam ser identificados como relacionados aos

---

<sup>80</sup> A existência, objetivos e ações do Conselho Gestor serão discutidos em capítulo seguinte deste trabalho.

aspectos didático-pedagógicos.

A carta de intenções retomava a necessidade de discussão coletiva do Projeto Político Pedagógico, mas não fazia referência a um efetivo projeto, o que poderia dar a entender que o existente não era efetivo. Era necessário valorizar a especificidade do trabalho pedagógico das professoras e professores, propor debates sobre temas relacionados ao cotidiano escolar, ampliar os projetos de contraturno, dar condições de trabalho às professoras das séries iniciais, viabilizar o acompanhamento dos alunos com dificuldade de aprendizagem, pensar em ações que amenizassem a passagem dos alunos entre os diferentes ciclos, aproximar os alunos do Ensino Médio dos exames vestibulares e de avaliação externa e dar prosseguimento ao processo de verticalização do currículo escolar.

Nenhuma denúncia foi apresentada no documento que sugeria ações de continuidade e a necessidade de oferecer aos educadores as condições adequadas para que desenvolvessem seu trabalho.

#### **5.2.2.4 Visão de gestão, participação e gestão democrática**

Fundamental neste trabalho foi identificar como os candidatos definiram o papel dos gestores escolares. Boa parte dos documentos fez menção à gestão democrática da Escola e destacou a participação como caminho necessário à gestão do cotidiano escolar.

Alguns aspectos foram quase unanimemente apresentados nas cartas de intenção, fossem eles referentes à gestão escolar ou ao seu aspecto democrático, o que não significa que não fossem identificadas diferenças entre os vários textos.

Dos treze documentos analisados, seis apresentaram com clareza a visão dos candidatos sobre gestão da escola e dois fizeram referência indireta aos papéis dos gestores.

Em 1998, a candidata à Direção afirmou que o compromisso deveria ser o de orientar o trabalho visando à qualidade de ensino e promovendo a integração entre as casas e a formação do corpo docente. Para essa professora, apesar da referência específica à gestão da

Escola de Aplicação na integração com a Faculdade de Educação, dirigir era orientar o trabalho docente e contribuir com a formação dos educadores. A mesma candidata, quando se apresentou para a recondução em 2000, afirmou que seu compromisso seria com a consolidação dos objetivos institucionais para o constante aprimoramento da educação oferecida aos alunos. No segundo processo no qual se inscrevia, ela não assumiu a função de definir os objetivos, mas a de contribuir para a consolidação das metas.

Um dos candidatos a Vice-diretor em 2000 afirmou não ser possível estabelecer uma proposta de programa pelo fato de o ocupante do cargo dever compor com o diretor, podendo apenas apresentar os seus princípios. O mesmo candidato, em 2003, compondo chapa para a direção, escreveu que a direção deveria buscar o constante diálogo com todos os segmentos e, em 2005, em nova chapa, escreveu:

[...] não cabe a qualquer direção desta instituição implantar e implementar propostas pessoais. A direção deve, no máximo, propô-las à comunidade e, em última instância, ao Conselho de Escola. [...]. À direção cabe também captar os anseios, desejos e necessidades; buscando respostas que procurem resolver ou encaminhar demandas (FEUSP, 2010).

Mais à frente, nesse mesmo documento, ele informou que a avaliação do trabalho do gestor deveria ser uma constante no cotidiano escolar.

Para os candidatos, o papel do gestor apareceu como possibilitador de discussões, devendo ele propor soluções e alternativas à comunidade que, através dos colegiados, faria a tomada de decisões, além de estar atenta às demandas e anseios coletivos.

Em 2005, uma das chapas escreveu:

“Dirigir uma escola envolve desafios de diferentes naturezas, considerando a diversidade de expectativas e a complexidade inerente ao processo de formação dos educandos. A elaboração de um plano de gestão escolar para o período, fruto de uma discussão com os vários segmentos que compõem a comunidade escolar, tem a função de organizar e nortear a vida escolar, tornando claros objetivos e metas a serem alcançados” (FEUSP, 2010).

Os candidatos se colocaram como participantes da discussão e definição do plano, porém foi mantido o caráter de discussão como componente-chave para a definição; os

gestores deveriam participar da definição, e não fazê-la unilateralmente.

Tais características foram mantidas em documentos de outros candidatos nos anos seguintes. Em 2007, candidatos que já haviam passado pela direção da unidade, escreveram:

Este documento<sup>81</sup> não é um conjunto de propostas a serem implantadas caso sejamos escolhidos e indicados à gestão da Escola no período. As características da Escola de Aplicação inseridas em um projeto que pretende transformar sua gestão voltada à participação da comunidade através, principalmente, de colegiados representativos que assumem funções deliberativas, impedem que a maioria das decisões seja tomada unilateralmente [...]. Entretanto, a Direção ocupa um papel importante no sentido de possibilitar que algumas discussões sejam efetivamente feitas, de não esconder as mazelas do seu cotidiano e assumir com responsabilidade, transparência e condução democrática a gestão do cotidiano escolar (FEUSP, 2010).

Mais à frente, eles afirmaram que o papel dos gestores de uma escola pública era gerenciar discussões entre os diferentes segmentos da comunidade para diagnosticar necessidades e estabelecer metas e objetivos. Os objetivos dos gestores deveriam surgir das avaliações de todos os segmentos e não apenas das impressões de dois profissionais. Destacaram-se assim, aos gestores, a difícil tarefa de despir de suas eventuais posições para pôr em prática aquilo que fosse definido pelo colegiado, assumindo eles, talvez, a função de aplicar decisões coletivamente construídas.

A própria visão de gestão dos candidatos aproximava-se dos componentes democráticos da gestão escolar. Havia a preocupação constante de assumirem papel de colaboradores do processo coletivo de discussões e decisões, demonstrando estarem preparados para levar a cabo as deliberações da comunidade e do colegiado. Em alguns momentos, a imagem era de uma república que misturava momentos de decisão direta e outros de procedimentos representativos de deliberações, nos quais os gestores gerenciavam as discussões e implantavam as ações definidas nas instâncias. O entendimento dos candidatos pareceu assegurar o que Dahl (2005) destacou como fundamento do regime de participação e competição que as metas fossem estabelecidas através do processo democrático, de acordo com procedimentos democráticos.

Gerir a Escola de Aplicação, se analisadas as cartas de intenções, parecia não

---

<sup>81</sup> Os candidatos estão se referindo à carta de intenções que naquele momento apresentavam à comunidade.

atender a outros procedimentos se não aqueles de respeito aos colegiados.

Em 2009, as candidatas deixaram claro que teriam disposição de receber reflexões e contribuições de todos os segmentos, no intuito de construir um espaço de qualidade. Desejavam que as relações entre os indivíduos e segmentos fossem pautadas pela transparência, cordialidade e, acima de tudo, profissionalismo, de forma a garantir ambiente saudável de convivência. Dessa vez, não pareceu terem retirado o poder de decisão dos gestores, ou seja, elas iriam ouvir as contribuições, mas também não diziam se as decisões caberiam à direção com a mesma transparência à qual se referiram. Talvez, em momento de campanha, não fosse conveniente assumir tal posição.

As mesmas candidatas fizeram, em suas cartas de intenções, alusões à chamada gestão democrática, regra regimental e constitucional de gestão escolar, dizendo que deveria compor os compromissos de todos.

Os candidatos de 2010 optaram, em sua carta, pela referência à gestão compartilhada, assumiram o compromisso de imprimir um caráter coletivo/compartilhado de gestão, ouvindo aspirações e expectativas, comprometidos com os interesses coletivos da comunidade escolar e, também, com os objetivos e princípios regulamentados nos documentos oficiais. Intencionavam propor debates gerais temáticos sobre diferentes pontos, incluindo a gestão democrática da escola.

Aparentemente a própria gestão democrática da escola era um tema que carecia de debate e despertava o interesse da comunidade, justificando ser pauta no momento de apresentação de propostas durante a consulta à comunidade daquele ano.

Na mesma carta, outro compromisso era o de efetivar a participação dos membros do Conselho de Escola como representantes em fóruns bimestrais abertos à comunidade escolar para a discussão e priorização de assuntos que deveriam ser pautas nas discussões e deliberações escolares. A política de representação foi assumida como componente de gestão da escola e dos procedimentos democráticos de condução do cotidiano.

No processo anterior, a chapa inscrita não fez referência direta à gestão democrática, apesar de indiretamente transparecer a valorização de seus componentes. Escrevera que a parceria com os pais seria fundamental, que era necessária a participação dos pais, juntamente com os educadores, na formação dos filhos, comprometendo-se a buscar momentos

de reflexão que incentivassem a participação. Para as candidatas, ao menos na carta de intenções, a participação apareceu circunscrita à formação dos alunos, não havendo referência à participação mais ampla na gestão institucional.

A expressão gestão democrática apareceu no documento apresentado pela chapa única inscrita no processo de 2007, em que os candidatos escreveram:

Gestão democrática não significa retirar da Direção suas responsabilidades, não significa, no nosso entendimento, furtar-se ao seu papel, tão pouco elaborar discursos esvaziados que procurem demonstrar uma falsa e impossível neutralidade diante dos debates que se colocam, ao contrário, necessita que posições sejam assumidas, que princípios sejam colocados, que problematize posições, experiências e decisões (FEUSP, 2010).

O debate naquele ano aparentemente exigia dos gestores assumirem posições; a explicitação dos compromissos transparecia que eles não seriam apenas espectadores, mas atuantes no processo e que assumiriam papel ativo.

Os mesmo candidatos, em processo anterior (2003), haviam escrito:

Continuamos acreditando que o diálogo e a transparência devem ser princípios que norteiam nossas ações. Porém, hoje, percebemos que a condução democrática significa também firmeza no cumprimento das decisões coletivas e dos papéis institucionais, não se trata apenas de atender a vontade de um segmento, mas pensar na definição coletiva dos objetivos desta instituição (FEUSP, 2010).

Além do compromisso com o diálogo e a transparência, havia uma problematização da condução democrática da gestão, justificando, para os candidatos, a firmeza no cumprimento das decisões coletivas. O texto indicou que as vontades dos segmentos não eram uníssonas e, também, que havia possibilidade de conflito envolvendo diretamente a capacidade gestora dos dirigentes. Nos dois pleitos referidos, as cartas desses candidatos transpareceram uma percepção de que a chamada condução democrática não estaria ocorrendo repleta de tranquilidade, de que os conflitos aconteciam e exigiam firmeza dos gestores. Não ficaram esclarecidos quais seriam os conflitos nem qual era a firmeza necessária.

Vale destacar que, em 2001, a mesma dupla de educadores se candidatou às

funções gestoras, quando também deram destaque à gestão democrática afirmando:

O diálogo, a transparência, a gestão e a condução democrática dos rumos e metas da Escola de Aplicação podem constituir um caminho valioso para atingirmos uma **Educação de Qualidade**<sup>82</sup>, que na nossa concepção tem que ser definida por todos nós.

Falar de gestão democrática significa partilhar decisões, explorando possibilidades, respeitando e expandindo limites. Significa buscar alianças e parcerias para resolvermos os problemas da Escola.

A gestão democrática garante um Ensino de Melhor Qualidade, na medida em que a comunidade pode participar da discussão do processo pedagógico (FEUSP, 2010: 114).

A defesa da gestão democrática pelos candidatos muito se aproximava dos argumentos de alguns estudiosos apresentados nos primeiros capítulos deste trabalho. Constituiria caminho para alcançar a educação de melhor qualidade ao garantir a participação da comunidade na discussão das questões pedagógicas. Na primeira edição (2001), os educadores em referência, ao tratarem da gestão democrática, apresentaram apenas afirmações, aliando-as a outros componentes como: o diálogo e a transparência. Gerir democraticamente seria partilhar decisões, explorar possibilidades, buscar alianças e parcerias, ou ainda, como destacou Sartori (1994), era necessário que todos dissessem gostar da democracia, independente de saber mais o que ela é, podendo configurar o que o autor denominou de era da *democracia confusa*

Na carta de 2001, fizeram também referência à participação dos pais, destacaram a necessidade de aperfeiçoar os canais de participação, encarando alguns desafios que, nas palavras dos candidatos, eram:

- identificar o que se espera dos pais;
- prosseguir e aprimorar os canais de participação Família-Escola;
- intensificar o diálogo APM-Direção, garantindo à associação o seu “status” de órgão representativo;
- definir os diferentes espaços de atuação da família e da escola;
- dar condições aos pais de refletirem sobre as propostas e metas pedagógicas da Escola e

---

<sup>82</sup> Destaque dos autores.

participarem constantemente da sua avaliação (FEUSP, 2010)

A alusão à participação das famílias deu a impressão de que, em 2001, esse era um importante ponto de debate, a relação com a escola poderia não ser tranquila, cabendo a explicitação dos papéis. Nos objetivos, caberia à escola a definição a ser dada aos pais.

As duas edições seguintes da carta de intenções dos candidatos (2003 e 2007) apresentaram outras problematizações e a gestão democrática deixou de aparecer com a tranquilidade com a qual fora referida em 2001. Os candidatos não abandonaram a defesa da gestão democrática, entretanto indicaram a necessidade de ações dos gestores que, no entendimento deles, não poderiam ser anuladas. Pode-se considerar que eles estavam, nos processos seguintes, procurando justificar a necessidade de tomada de posições e de firmeza dos gestores.

O debate proposto pelos candidatos pareceu considerar uma possível, ou alegada, dicotomia entre condução democrática e posicionamento dos dirigentes, assertividade e postura firme. Não pode ser desconsiderado que, em 2001, A Escola de Aplicação estava vivendo sua terceira experiência em processos de consulta para a escolha dos dirigentes. Até aquele momento, a gestão democrática não havia composto os debates e as propostas dos candidatos.

Para uma das chapas inscritas na consulta de 2007, o debate parecia ser mais tranquilo, a caracterização da gestão democrática estaria na existência de discussões sobre as necessidades para realização do trabalho. O envolvimento das famílias nos espaços para as discussões e decisões referentes à vida escolar dos alunos era um dos componentes da gestão democrática. Mais uma vez a participação apareceu circunscrita à vida escolar dos filhos.

Outra característica da gestão foi apresentada como o diálogo dos gestores com as instituições representativas de todos os segmentos, clara referência à defesa da política de representatividade na condução democrática da escola.

---

---

***6. A VISÃO DE PAIS E PROFESSORES SOBRE A GESTÃO DA ESCOLA***

## **6. A VISÃO DE PAIS E PROFESSORES SOBRE A GESTÃO DA ESCOLA**

Com o objetivo de conhecer a avaliação que as famílias e os educadores faziam da gestão da Escola de Aplicação, foram aplicados, em dezembro de 2010, questionários sobre o tema para cada um desses segmentos.

Para Sartori (1994), nada é possível sem um respeito genuíno pelas opiniões dos concidadãos, é fundamental que as opiniões dos líderes se subordinem a elas. A democratização é formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação. Destarte, a visão daqueles que constituem o conjunto, ou boa parte dele, dos sujeitos do cotidiano escolar é imprescindível no entendimento da gestão e seus reais componentes considerados democráticos.

### **6.1 As respostas dos pais**

A opção na aplicação dos questionários aos pais foi pela amostragem. Foram selecionadas quatro famílias de cada ano de escolaridade: duas que já tivessem ocupado alguma função de representação nos colegiados institucionais e duas que ainda não havia exercido nenhuma das funções. O instrumento foi enviado para 48 famílias e iniciava com um pequeno texto esclarecendo a pesquisa e seus objetivos. Um cuidado foi selecionar pais que tivessem diferentes níveis de escolaridade. Retornaram 42 questionários respondidos, contemplando todos os ciclos de escolaridade:

**TABELA 40**  
Número de questionários respondidos por ciclo

<b>CICLO DE ESCOLARIDADE</b>	<b>NÚMERO DE QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS</b>
Fundamental I	12
Fundamental II	21
Ensino Médio	9

Fonte: Aatoria Própria

O instrumento era composto de três questões, sendo uma para resposta de múltipla escolha e duas para respostas discursivas.

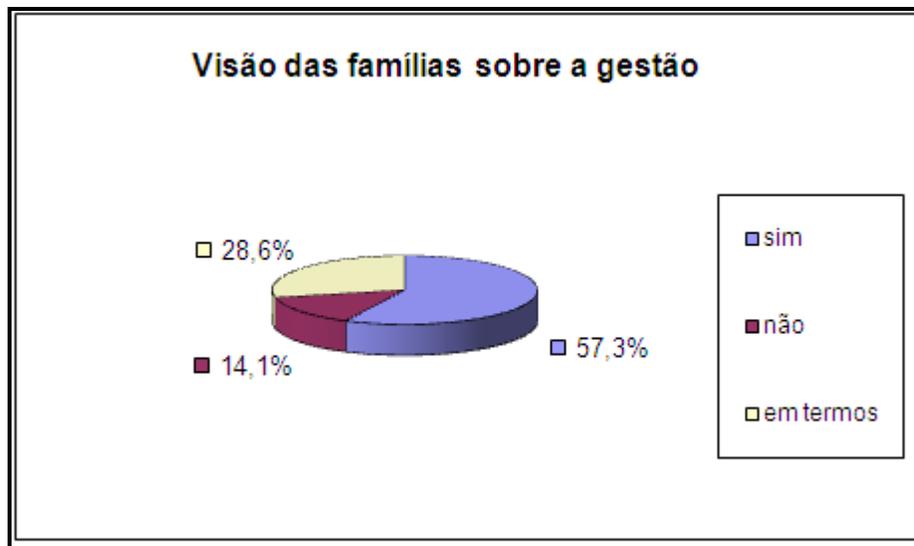
A primeira questão solicitava aos pais que avaliassem a gestão da instituição como democrática ou não democrática. Foram dadas três opções de respostas: sim, não e em termos.

A questão seguinte, discursiva, pedia que os pais justificassem a resposta anterior, considerando o período em que o filho estava matriculado na escola. Na elaboração da questão, buscou-se não conduzir as respostas de forma alguma.

A terceira e última questão indagava quais características eram julgadas importantes para que um pai ou mãe desempenhasse a função de representação. Na elaboração de todas as questões, procurou-se oferecer uma redação que facilitasse o entendimento dos pais dos diferentes níveis de escolarização, optando-se por questões diretas que não induzissem a algum tipo de reflexão.

Dentre as famílias pesquisadas, a maioria respondeu considerar democrática a gestão da Escola de Aplicação:

**GRÁFICO 15**  
Visão das famílias sobre a gestão



Do total dos 42 pesquisados que responderam ao questionário: 57,3% responderam considerar democrática a gestão da Escola; 28,6% responderam em termos; e 14,1% responderam negativamente à questão. Quando solicitado que justificassem a respostas, todos apresentaram mais de um argumento. Foi respondido:

**QUADRO 1**  
**Justificativas apresentadas pelos pais**

<ul style="list-style-type: none"><li>• todos têm direito a voz;</li><li>• na medida do possível, as sugestões dos pais são executadas;</li><li>• atualmente há um movimento favorável pela democratização da gestão;</li><li>• há poucos momentos de vivência democrática na instituição;</li><li>• não há participação da comunidade, apesar da existência do Conselho de Escola;</li><li>• somente os representantes efetivamente participam das decisões;</li><li>• as reuniões com os pais oferecem apenas um contato com o trabalho de sala aula, sem que haja possibilidades reais de contribuição dos pais;</li><li>• não há acesso ao projeto político pedagógico;</li><li>• é positivo os gestores serem professores;</li><li>• impera entre os funcionários da universidade uma visão da escola como serviço;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• para a comunidade externa, a escola é uma caridade;</li><li>• o conselho gestor foi um dos poucos momentos de diálogo;</li><li>• existe eleição para diretor da escola;</li><li>• há participação dos pais;</li><li>• é democrática desde que a Escola não seja questionada;</li><li>• há uma confusão entre democracia e liberdade;</li><li>• alunos não têm limites;</li><li>• faltam mecanismos adequados para atender às reivindicações dos pais;</li><li>• a democracia é de fachada;</li><li>• há momentos em que há necessidade de ação, poder de direção;</li><li>• existe a possibilidade de todos votarem.</li></ul>
--	--

As diferentes justificativas dos pais podem ser agrupadas da seguinte forma:

**TABELA 41**  
Justificativas dos pais por avaliação

<b>È DEMOCRÁTICA</b>	<b>NÃO É DEMOCRÁTICA</b>	<b>A DEMOCRACIA É ILUSÓRIA</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. todos têm direito a voz;</li> <li>2. na medida do possível, as sugestões dos pais são executadas;</li> <li>3. atualmente há um movimento favorável pela democratização da gestão;</li> <li>4. é positivo os gestores serem professores;</li> <li>5. existe eleição para diretor da escola;</li> <li>6. há participação dos pais.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. há poucos momentos de vivência democrática na instituição;</li> <li>2. não há participação da comunidade apesar da existência do Conselho de Escola.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. somente os representantes efetivamente participam das decisões;</li> <li>2. as reuniões com os pais oferecem apenas um contato com o trabalho de sala aula, sem que existam possibilidades reais de contribuição dos pais;</li> <li>3. o conselho gestor foi um dos poucos momentos de diálogo;</li> <li>4. é democrática desde que a Escola não seja questionada;</li> <li>5. há uma confusão entre democracia e liberdade;</li> <li>6. alunos não têm limites;</li> <li>7. faltam mecanismos adequados para atender as reivindicações dos pais;</li> <li>8. a democracia é de fachada</li> <li>9. impera entre os funcionários da universidade uma visão da escola como serviço;</li> <li>10. para a comunidade externa, a escola é uma caridade.</li> </ol>

Apesar de a maioria absoluta dos pais avaliar a gestão da escola como democrática, foram apresentados seis argumentos para a afirmação, enquanto, se considerado que os argumentos agrupados na segunda e terceira colunas indicam uma negativa, foram doze argumentos apresentados em contraposição à característica democrática. O menor número dos pais que negou ser democrática a gestão apresentou maior número de justificativas. Obviamente, alguns argumentos apresentados pelos pais se repetiram:

- 09 pais argumentaram que todos tinham direito à voz;
- 06 justificaram haver participação das famílias na gestão da Escola;
- 06 alegaram que a possibilidade de eleger a direção e votar em diferentes colegiados caracterizaria a gestão como democrática.

Por outro lado, entre aqueles que negaram a caracterização democrática para a gestão, somente a justificativa de que a gestão era democrática até que a Escola não fosse questionada repetiu-se em 05 questionários diferentes.

Os pais que responderam *em termos* utilizaram argumentos que, na realidade, aproximaria suas respostas daqueles que negaram a gestão democrática. Alguns relativizaram o aspecto democrático informando que existiam algumas poucas experiências dessa natureza, ficando, no entanto, as decisões restritas a alguns.

Dentre os argumentos, houve um que expressava descontentamento com a forma representativa da gestão, alegando que somente os representantes participavam e obtinham informações institucionais, ficando todos os demais alijados do processo.

Um dos questionários apresentou um argumento que pode ser entendido como discordância, ao menos relativa, com o modelo considerado democrático de gestão:

- existem momentos que há a necessidade de ações, de um poder de direção.

Apesar de o argumento, aparentemente, negar alguns aspectos positivos indicados por outras famílias, essa família poderia estar indicando outro entendimento de democratização da gestão escolar, aproximando-se da ideia de que era necessário aos gestores agirem, atuarem em alguns processos.

Os argumentos apresentados pelas famílias podem ainda ser categorizados a seguinte forma:

**TABELA 42**  
**Respostas dos pais por categoria**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>RESPOSTAS DOS PAIS</b>
De natureza circunstancial	<ul style="list-style-type: none"><li>• no momento, há um movimento favorável à democratização da gestão</li></ul>
Participação como definidora da gestão democrática	<ul style="list-style-type: none"><li>• todos têm direito a voz;</li><li>• na medida do possível, as sugestões dos pais são executadas</li><li>• há participação dos pais</li><li>• não há participação da comunidade apesar da existência do Conselho de Escola</li><li>• somente os representantes efetivamente participam das decisões</li></ul>
Inexistência de momentos e mecanismos realmente democráticos	<ul style="list-style-type: none"><li>• as reuniões com os pais oferecem apenas um contato com o trabalho de sala aula, sem que existam possibilidades reais de contribuição dos pais</li><li>• o conselho gestor foi um dos poucos momentos de diálogo</li><li>• é democrática desde que a Escola não seja questionada</li><li>• faltam mecanismos adequados para atender às reivindicações dos pais</li></ul>
Disciplina em oposição à gestão democrática	<ul style="list-style-type: none"><li>• há uma confusão entre democracia e liberdade</li><li>• alunos não têm limites</li></ul>
Natureza do atendimento escolar	<ul style="list-style-type: none"><li>• impera entre os funcionários da universidade uma visão da escola como serviço</li><li>• para a comunidade externa, a escola é uma caridade</li></ul>

Para as famílias que consideraram democrática a gestão, os argumentos normalmente apontaram para a existência e a possibilidade de participação dos pais como o elemento de caracterização. Para outras, a mesma participação, por ser limitada ou até mesmo irreal, não implicava uma democracia na gestão da Escola de Aplicação.

Alguns questionários indicaram o desejo das famílias do que consideravam uma efetiva gestão democrática, que implicara a ampliação dos momentos de efetiva participação e deliberação por parte dos pais, chegando a definir a gestão existente como democracia de fachada, ilusória.

Vale destacar que, para alguns, a visão de atendimento escolar por parte de algumas famílias prejudicava a plena democratização da gestão: a escola era um serviço ou uma caridade.

Quando perguntados a respeito das qualidades que os pais deveriam ter para se candidatarem a representantes, diferentes aspectos foram considerados relevantes, apareceram como respostas:

**QUADRO 2**  
**Qualidades para ser representante**

<ul style="list-style-type: none"><li>• boa vontade;</li><li>• disponibilidade;</li><li>• coerência;</li><li>• isenção;</li><li>• equilíbrio;</li><li>• discernimento;</li><li>• paciência;</li><li>• impessoalidade;</li><li>• transparência;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• disposição para consultar os pais;</li><li>• saber o que é gestão democrática;</li><li>• conhecer os problemas da Escola;</li><li>• ser mediador;</li><li>• não se colocar como antagonista da Escola;</li><li>• representar o grupo e não seu filho;</li><li>• prudência;</li><li>• moderação.</li></ul>
--	---

Algumas qualidades se repetiram, foram elas:

**TABELA 43**  
Número das repetições das qualidades apresentadas pelos pais

QUALIDADE	NÚMERO DE RESPOSTAS
disponibilidade	15
saber o que é gestão democrática	12
coerência	06
impessoalidade	06
disposição de consultar os pais	06
conhecer os problemas da escola	06

Fonte: Aatoria Própria

Dentre os pais, bom número considerou a disponibilidade do representante para atender aos chamados da Escola e para ouvir os demais um elemento importante que qualificava o indivíduo à função, seguido, daqueles que consideraram o conhecimento do que seria a gestão democrática o aspecto de qualificação.

As qualidades esperadas do candidato a representante foram tanto aspectos de personalidade como aspectos ligados à formação ou ao desempenho político. O representante deveria estar disposto e preparado a ouvir e a representar o conjunto de pais, defendendo os interesses da coletividade, e não somente os de seu filho. Em alguns questionários a defesa dessa qualidade apareceu como reclamação e denúncia de situações em que se havia negado tal expectativa.

O representante foi visto como aquele que deveria defender os interesses, normalmente a partir de uma visão que estabelecesse a existência de desejos comuns e harmônicos no segmento, de modo que, se ele quisesse apresentar contraposição, seria aos

interesses dos outros segmentos. Uma família, aparentemente, indicou uma posição diferente, ao afirmar que o representante não deveria se sentir um oponente da escola.

## 6.2 As respostas dos professores

Foi aplicado um questionário ao segmento dos educadores da Escola de Aplicação, também, com o objetivo de verificar a avaliação que os profissionais faziam da gestão da Escola.

O questionário iniciava indagando aos educadores o que deveria ser considerado para classificar uma gestão como democrática. A seguir, uma questão de múltipla escolha solicitava que indicassem se a gestão da Escola de Aplicação era democrática. Na terceira questão, pedia-se aos educadores que justificassem sua resposta considerando os cinco anos anteriores. Para concluir, a última questão pedia que apontassem aspectos positivos e negativos da gestão da Escola de Aplicação.

O instrumento composto de quatro questões objetivava, além de captar a avaliação que os educadores faziam da gestão da instituição, compreender como cada profissional entendia a chamada gestão democrática e o que de negativo e positivo vislumbrava no modelo de gestão da sua unidade de trabalho.

O questionário foi enviado para todos os educadores em função de regência de aula, em um total de 44 profissionais. Além das questões, havia um texto introdutório esclarecendo, em linhas gerais, o tema, o objeto e o objetivo da pesquisa, informando também que não era necessária a identificação do profissional e que a entrega poderia ser em mãos, ou deixando na recepção da escola, no escaninho do pesquisador, ou por meio eletrônico.

As diferentes possibilidades de envio procuravam deixar os educadores à vontade para não terem sua identificação revelada. Somente dois professores entregaram em mãos, os demais enviaram por meio eletrônico, sem nenhuma preocupação com a identificação.

Do total enviado, retornaram 32 questionários, alcançando uma proporção de aproximadamente 73% do corpo docente da Escola.

Diferentes aspectos foram indicados pelos educadores como condições para que se considerasse democrática uma gestão escolar, indo desde aqueles relacionados à política administrativa da instituição, passando por elementos que se vinculavam a ações de natureza pedagógica, até a condicionantes de natureza trabalhista e de política deliberativa. Foram sugeridos elementos diretamente ligados aos procedimentos institucionais como tópicos de caráter sistêmico. Todos os aspectos, elementos e condicionantes estão listados a seguir:

**QUADRO 3**

**Respostas dos educadores quanto aos aspectos relevantes para uma gestão democrática**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação dos segmentos, levados em conta na tomada de decisões</li> <li>• Aspectos levantados nas discussões são considerados ao “bater o martelo”</li> <li>• Envolvimento da comunidade escolar</li> <li>• Garantia de atendimento dos direitos coletivos e individuais</li> <li>• Acesso de todos à informação</li> <li>• O professor deve se inteirar e se apropriar do projeto político pedagógico</li> <li>• Todos devem ter possibilidade de se atualizar</li> <li>• Cumprimento dos horários de trabalho por todos</li> <li>• A direção deve possuir função representativa dos funcionários</li> <li>• Os resultados da escola devem ser compartilhados com outras escolas</li> <li>• O Conselho decide e a Direção coloca em prática</li> <li>• Os gestores devem ouvir os segmentos</li> <li>• Clareza na condução das várias situações</li> <li>• Transparência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eleição da direção</li> <li>• Importância de avaliar a participação de todos</li> <li>• Atender às demandas coletivas</li> <li>• Disponibilidade para o diálogo e o debate</li> <li>• Objetivar uma educação pública de qualidade</li> <li>• Civilidade</li> <li>• Fortalecimento das instâncias representativas</li> <li>• Negociação</li> <li>• Pluralidade e liberdade de opinião</li> <li>• Livre organização dos segmentos</li> <li>• Amplo conhecimento dos direitos e deveres</li> <li>• Descentralização e alternância no poder</li> <li>• Crítica à valoração exacerbada dos direitos em detrimento dos deveres</li> </ul>
---	--

Com apenas uma única exceção, não houve entre os educadores alguma resposta que indicasse uma avaliação negativa do que cada um entendia como gestão democrática. Obviamente, e é natural que tenha sido assim, os educadores responderam com base em suas experiências no mundo do trabalho, deixando até mesmo transparecer alguns desejos quanto à gestão escolar, ao mesmo tempo em que utilizaram o espaço para fazer reclamações e indicar pontos que julgavam críticos na realidade e nas relações vividas na Escola.

Como entre as famílias, algumas respostas dos educadores se repetiram, porém novamente todos apresentaram mais de um aspecto julgado importante na qualificação de uma gestão como democrática. Foram repetidos:

**TABELA 44**  
**Aspectos respondidos por mais de um educador**

<b>ASPECTOS A CONSIDERAR</b>	<b>RESPOSTAS</b>
Participação dos segmentos	12
Transparência	8
Eleição da direção	6
Existência de diálogo e debate	6

Fonte: Autoria Própria

Como cada educador sugeriu mais de um aspecto a ser considerado na definição de uma gestão democrática, não foi possível encontrar um aspecto majoritário, mas apenas destacar que elementos ligados ao modelo de gestão e procedimentos de condução da gestão apareceram em mais de um questionário. Dentre os aspectos que se repetiram, a possibilidade de participação de todos os segmentos foi a que apareceu em número maior. Nesse sentido, as respostas se aproximaram à definição de Sartori (1994), que considera que na democracia os direitos políticos dão aos cidadãos a possibilidade de fazer valer seus interesses privados, ao

permitir que esses interesses possam se juntar a outros interesses privados até que se forme uma vontade política, sendo como apresentado nas páginas anteriores, o direito à contestação e à participação aspectos genuínos do processo de democratização.

A transparência nas decisões e nas ações dos gestores surgiu como outro aspecto a ser considerado na classificação da gestão, da mesma forma que a oportunidade de debater ideias, a abertura ao diálogo e a possibilidade de escolher os gestores foram também indicados como centrais na condução democrática da gestão. Mais uma vez, elementos que compõem a teoria da democracia por Sartori (1994) ganharam corpo nas alegações dos educadores, a saber: a visibilidade das decisões.

Outros agrupamentos e categorizações são possíveis, podendo às respostas ser dado o seguinte agrupamento:

**TABELA 45**  
Respostas dos educadores por categorias e quantidades

AGRUPAMENTO	RESPOSTAS	NÚMERO DE REFERÊNCIAS (REPETIÇÕES)
Participação e envolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação dos segmentos levada em conta na tomada de decisões</li> <li>• Aspectos levantados na discussão são considerados ao “bater martelo”</li> <li>• Envolvimento da comunidade escolar</li> <li>• O professor deve inteirar-se e apropriar-se do Projeto Político Pedagógico</li> <li>• O Conselho decide e a Direção coloca em prática;</li> <li>• Os gestores devem ouvir os segmentos</li> <li>• Livre organização dos segmentos</li> <li>• Constante avaliação da participação</li> <li>• Eleição da direção</li> </ul>	25
Debate	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidade para o debate e o diálogo</li> <li>• Negociação</li> <li>• Pluralidade e liberdade de opiniões</li> <li>• A participação de todos é levada em conta na tomada de decisões</li> <li>• Os aspectos levantados nas discussões são levados em conta na tomada decisões</li> </ul>	12
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clareza e transparência na condução das várias situações e decisões</li> <li>• Acesso de todos às informações</li> </ul>	11
Representação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Direção é representativa dos funcionários</li> <li>• O Conselho decide e a Direção coloca em prática</li> <li>• Fortalecimento das instâncias representativas</li> </ul>	7
Cumprimento dos deveres por todos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumprimento dos horários de trabalho por todos</li> <li>• Amplo conhecimento dos direitos e deveres</li> </ul>	6
Garantia de direitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia dos direitos coletivos e individuais</li> <li>• Todos devem ter possibilidade de atualização</li> <li>• A Escola deve objetivar educação pública de qualidade</li> </ul>	4
Princípio da descentralização e alternância do poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deve haver alternância de quem exerce o poder e descentralização das decisões</li> </ul>	1

Na tabela, a primeira coluna refere-se ao agrupamento sugerido com a respectiva categoria; na segunda, encontram-se as respostas dadas pelos educadores que podem ser agrupadas na categoria; e, na terceira e última, o número de vezes em que a mesma resposta dos professores apareceu.

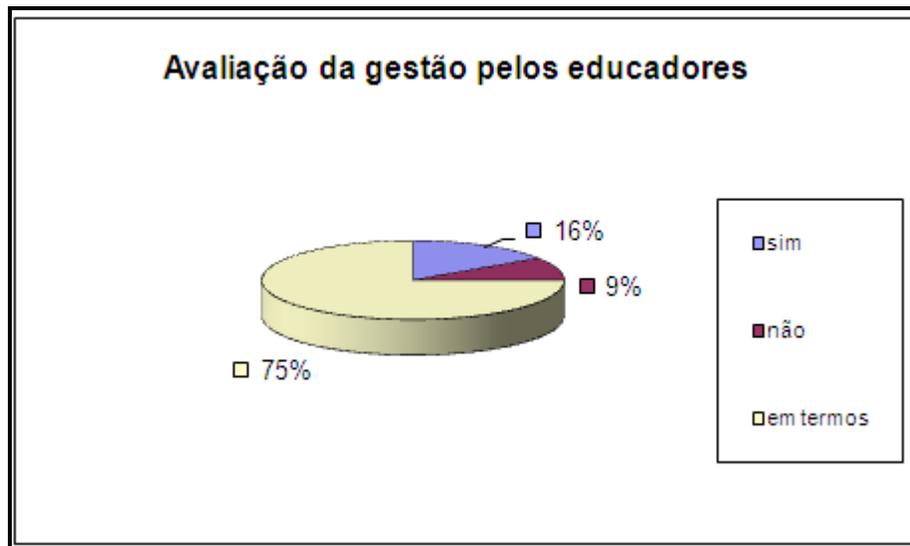
Algumas respostas podem ser agrupadas em mais de uma categoria por envolver ações e comportamentos de diferentes naturezas e abrangências. Dentre as novas categorias sugeridas, a de Participação e Envolvimento foi a mais citada pelo conjunto de educadores, seguida das de Debate, Transparência, Representação.

Importante observar que um grupo de professores sugeriu que, na gestão democrática, um elemento a ser considerado era o Cumprimento dos Deveres por Todos, pressupondo uma ideia de equidade e isonomia no atendimento às obrigações, mesmo que sendo aquelas de cunho trabalhista. As respostas desse agrupamento foram citadas em número maior que as do agrupamento Garantia de Direitos, que também merecem destaque por considerar que, na gestão democrática, deveriam ser atendidos os direitos dos diferentes níveis dos sujeitos (políticos, trabalhistas, civis etc).

Um dos educadores resgatou um dos mais importantes princípios republicanos: a alternância do poder e a descentralização. A democracia na gestão da escola pública, na visão do educador, deveria respeitar o princípio inaugurado pelos revolucionários franceses em 1789.

Na avaliação da gestão da Escola de Aplicação, diferentemente da avaliação das famílias, a maioria dos educadores relativizou ao classificar a gestão como democrática. A avaliação feita pelos educadores foi:

**GRÁFICO 16:**  
Avaliação da gestão pelos educadores



A maioria absoluta dos educadores (75%), quando questionados se a gestão da Escola de Aplicação poderia ser considerada como democrática, respondeu: em termos. Apenas 15,6% responderam positivamente e 9,4% negativamente.

Quando solicitado que justificassem sua avaliação, boa parte dos professores relativizou, informando que, no período em questão, foram, ao menos, quatro gestões diferentes, sendo necessário considerá-las separadamente. Todavia, ao apresentar os argumentos, muitos indicaram aspectos que mais qualificariam a gestão como democrática do que ao contrário. Foi respondido que:

**QUADRO 4**  
**Respostas dos educadores quanto à justificativa da avaliação**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Houve variação nos últimos anos de acordo com a visão dos eleitos, alguns prezavam mais a participação</li> <li>• Houve queda na qualidade da participação, levando a duas intervenções da mantenedora</li> <li>• Houve momentos de maior possibilidade diálogo, mas também houve momentos de democratismo</li> <li>• Algumas gestões, apesar de votadas, não tinham a participação da maioria, ocorrendo desrespeito ao Regimento e falta de transparência</li> <li>• Há possibilidade de escolha de representantes, mas isso não garante a gestão democrática</li> <li>• Há possibilidades de tratamento diferenciado das questões trabalhistas</li> <li>• Impera a eterna discussão, não há como discutir a vida inteira</li> <li>• Falta noção de deveres por parte dos alunos</li> <li>• A atual gestão quer estabelecer o diálogo, mas falta liderança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situações de desordem justificaram a necessidade de gestões autoritárias</li> <li>• Nos últimos anos, houve oscilação entre atuações democráticas e outras não democráticas na mesma administração, existindo privilégios de alguns segmentos</li> <li>• Falta documento que registre as diretrizes, apesar de haver orientações no Projeto Político Pedagógico</li> <li>• Todas as partes são ouvidas em boa parte das situações, mas há momentos nos quais os alunos não são ouvidos</li> <li>• A eleição de diretores é positiva, porém gera situação de consultismo</li> <li>• Falta representatividade dos eleitos dos colegiados</li> <li>• Antigamente alguns usufruíam de privilégios</li> </ul>
--	---

Não é possível identificar um argumento que tenha predominado ou, mesmo, que tenha aparecido consideravelmente mais que os demais. As respostas dos educadores, como já mencionado, procuraram relativizar a posição em função das várias gestões que se sucederam. Alguns procuraram, sem negar a ausência da gestão democrática, justificar a partir de um passado que teria sido desordenado, com privilégios.

Surgiram também alegações críticas à forma, segundo os educadores, como a gestão democrática fora conduzida na Escola de Aplicação, podendo se aproximar do que Sartori (1994) definiu como ideias erradas sobre a democracia.

A relativização por parte dos educadores ligou-se ainda à dependência da democracia em relação à postura e às crenças pessoais dos gestores, e à consideração de que mesmo sendo real a eleição dos gestores, isso não garantia a gestão democrática. Apresentaram críticas à não representatividade dos seus representantes, indicando que a simples possibilidade de escolha não viabilizava que os representantes realmente representassem o segmento, tal alegação pareceu exigir uma representação mais próxima do que Bobbio (2004) denominou de representação delegada, aparentemente, um descontentamento frente à dinâmica de um representante mais fiduciário. Todavia em nenhuma das respostas foram fornecidas pistas que pudessem contribuir para o melhor entendimento da crítica.

Curiosamente, na última questão, quando foi pedido que apontassem aspectos positivos e aspectos negativos da gestão da Escola de Aplicação, o número de referências positivas foi quase que idêntico ao das referências negativas.

Os educadores indicaram como aspectos positivos os seguintes pontos:

- Possibilidade de ser ouvido
- Participação e envolvimento dos segmentos
- Gestores com experiência em educação básica
- Estímulo à atuação dos alunos
- Procura constante de momentos de avaliação
- Abertura para novas práticas
- Atuação em diversos colegiados
- Possibilidade de manifestação de qualquer um e acesso irrestrito aos documentos
- Liberdade de criação
- Eleição dos gestores
- Presença e atuação do Conselho de Escola

- Transparência
- Estrutura de reuniões
- Trabalho em equipe
- Respeito à legislação.

Os aspectos positivos da gestão da instituição apresentados pelos educadores possuem diferentes vieses. Houve referência a aspectos relacionados à possibilidade de participação, à existência de transparência nas ações administrativas, à liberdade de opinião de manifestação, ao cumprimento dos aspectos legais; como também houve referência às atividades de atuação do docente no seu trabalho didático-pedagógico: autonomia, liberdade de criação, trabalho em equipe, inovações metodológicas. Um dos aspectos listados referiu-se à formação do aluno: estímulo à atuação dos alunos. Uma leitura possível pode ser de um desejo de ampliação da vivência democrática, ou seja, a ampliação da democratização mais condizente com o que Bobbio (1999) chamou atenção.

Essa questão solicitava a indicação dos aspectos positivos e negativos na gestão da escola, não necessariamente daqueles que a tornariam democrática. Porém, quando cruzadas as respostas com aquelas dadas à primeira questão do instrumento, em que se pedia que apresentassem características de gestão que a classificassem como democrática, foi possível perceber que muitas das respostas dadas pelos educadores à primeira pergunta foram listadas como aspectos positivos da gestão da Escola de Aplicação.

No total de 86 referências (positivas ou negativas) indicadas pelos educadores na quarta questão, 40 foram apresentadas como aspectos positivos.

Ao indicarem os aspectos negativos da gestão, os professores apontaram os seguintes:

- Falta de transparência
- Desorganização nas discussões
- Dificuldade em lidar e resolver problemas relacionados às condições humanas<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> O professor, no caso, referia-se a conflitos nas relações entre as pessoas que não seriam adequadamente tratados pelos gestores.

- Dependência da visão de cada gestor
- Tempo de mandato dos gestores que implica clima permanente de campanha na Escola
- Entraves burocráticos
- Falta de coordenação e foco
- A eleição não é direta<sup>84</sup>, falta compreensão de que a democracia se dá com o respeito e consideração ao coletivo
- Dificuldade em administrar animosidades
- Falta de apoio da mantenedora
- Não existência de dotação orçamentária
- Não ser escola de bairro
- Dificuldade em sistematizar e coordenar práticas de negociação
- Dificuldade em criar dispositivos que permitam o acompanhamento do trabalho de cada profissional
- Poucas iniciativas de formação coletiva
- Falta de normas escritas referentes aos diferentes aspectos da vida funcional
- Tratamento diferenciado dos diferentes profissionais
- Não conseguir efetivamente mobilizar e articular o engajamento institucional de professores e funcionários pouco comprometidos
- Manipular os diferentes segmentos
- Gestão pouco deliberativa
- Discussões infinitas
- Gestões direcionadas

---

<sup>84</sup> A referência, nesse caso, foi ao processo, que é de consulta, dependendo da homologação da Congregação, pelo esquema definido pelo Estatuto da Universidade.

- Mistura de questões pedagógicas (fórum coletivo) com questões administrativas (fórum da direção)
- Possibilidade de profissionais não democráticos serem gestores

Aspectos que foram indicados como positivos por alguns educadores apareceram também como características negativas da gestão da Escola de Aplicação. Foram apresentadas várias críticas, novamente, de diferentes naturezas, envolvendo tanto traços característicos dos gestores como elementos típicos da estrutura universitária. Muitos dos pontos negativos podem ser entendidos como falta de habilidade dos gestores que, naquele momento, receberam as críticas dos educadores.

Novamente, recorrendo a Sartori (1994), a ausência de material humano suficientemente qualificado estaria prejudicando a concretização de uma gestão democrática, além de faltar uma burocracia bem treinada e de boa posição e tradição, dotada de forte senso de dever e competência para as diferentes tarefas de gestão.

Uma organização possível dos aspectos listados como negativos pelos educadores pode ser a seguinte, separados em categorias ou por responsabilidade:

**TABELA 46**  
Aspectos negativos por categoria/responsabilidade (Educadores)

CATEGORIAS	RESPOSTAS
Gestores	Desorganização das discussões; Dificuldade em lidar e resolver problemas relacionados às condições humanas; Falta de coordenação e foco; Dificuldade em administrar animosidades; Dificuldade em sistematizar e coordenar práticas de negociação; Gestão pouco deliberativa; Mistura de questões pedagógicas com questões administrativas Manipulação dos segmentos.
Estrutura Interna/ Regimento Interno	Dificuldade em criar dispositivos que permitam o acompanhamento do trabalho de cada profissional; Falta de normas escritas referentes aos diferentes aspectos da vida funcional; Possibilidade de profissionais não democráticos serem gestores; Depender da visão de cada gestor; Tempo de duração dos mandatos; Discussões infinitas; Não ser escola de bairro
Estrutura da Universidade	Dificuldade em criar dispositivos que permitam o acompanhamento do trabalho de cada profissional; Falta de normas escritas referentes aos diferentes aspectos da vida funcional; Entraves burocráticos; Não ter dotação orçamentária; Possibilidade de profissionais não democráticos serem gestores; Discussões infinitas.
Grupo de educadores Faculdade	Desorganização das discussões; Falta de envolvimento e engajamento de alguns. Falta de apoio da mantenedora.

Fonte: Autoria Própria

Como já mencionado, dentre todos os agrupamentos, o que estaria relacionado à função e à habilidade dos gestores recebeu um maior número de indicações, não sendo possível determinar que, ao responder o questionário, os profissionais faziam a mesma leitura. Por outro lado, as dificuldades de gestão da instituição estariam relacionadas aos mais diferentes atores e sujeitos, os internos, a instituição mantenedora e a própria universidade. Qualquer política de solução para os problemas que se pretendesse completa deveria tratar dos vários aspectos, de todos os responsáveis, isso se for considerada, até o momento, somente a visão dos educadores.

As várias respostas do segmento dos educadores apontaram para a presença de vários elementos que, segundo as diferentes teorias da democracia, são aspectos fundantes do regime democrático, em especial, aqueles levantados por Sartori (1994). Das alegações apresentadas, pode ser inferido que, na instituição, predominava a impressão de uma gestão que ainda não estava solidamente enraizada como democrática, tão pouco, os procedimentos estivessem coerentes com as expectativas de participação, transparência e autoridade o que os qualificaria como realmente democráticos. Pareceu que, para alguns, o quadro era de carência de liderança qualificada e legimitada, apesar dos processos de consulta para escolha da direção. Um dos aspectos que chamou a atenção foi a denúncia de uma gestão que se propagandeava como democrática, sem que necessariamente fosse assim considerada.



---

***7. CAMINHOS RECENTES DA ESCOLA DE APLICAÇÃO: CRISE, GRUPOS  
DE TRABALHO E GESTÃO – OS IMPACTOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA***

## 7. CAMINHOS RECENTES DA ESCOLA DE APLICAÇÃO: CRISE, GRUPOS DE TRABALHO E GESTÃO – OS IMPACTOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA

Nos últimos dias letivos de 2007, a Escola de Aplicação realizou seu Ciclo de Avaliação<sup>85</sup> com o objetivo de avaliar o trabalho desenvolvido pela Escola naquele ano. Apesar do convite para docentes da FEUSP, discentes da escola e famílias, o Ciclo contou mesmo com a participação somente dos educadores e funcionários da Escola de Aplicação. Uma nova gestão da Escola havia tomado posse havia três meses e tinha, dentre suas intenções, expressas na “Carta de Intenções”: proceder à avaliação das práticas pedagógicas, promover a interação da comunidade ao Projeto Pedagógico e estreitar os laços com a mantenedora.

Em um desses dias resultou na avaliação a necessidade de rediscutir e redefinir práticas pedagógicas, buscando uma coordenação entre as diferentes áreas. Considerou-se que para tanto era fundamental a participação mais ativa da Faculdade de Educação, com sua presença nas diferentes áreas do conhecimento, o que, institucionalmente, não ocorria havia mais de uma década. Julgou-se pertinente recuperar procedimentos definidos no Regimento Escolar, o qual determinava o envio do Plano Escolar à Congregação, a solicitação de princípios norteadores que deveriam, por definição regimental, ser enviados pela mantenedora. Constatou-se em ata que a última edição fora em 1996. Em 2007, o corpo docente da EA deliberou que fosse enviado à FEUSP requerimento para esclarecer se aqueles princípios se mantinham.

Na documentação escolar, consta ofício enviado à Direção da FEUSP dois meses após esse Ciclo de Avaliação, encaminhando as solicitações deliberadas. Entretanto não foi localizada nenhuma resposta aos requerimentos feitos.

Em maio de 2008, saiu um artigo em jornal de circulação nacional acerca do

---

<sup>85</sup> Conjunto de reuniões realizadas pela instituição ao final de cada ano letivo com o objetivo de avaliar o trabalho desenvolvido pela Escola. O ciclo de debates teve início no ano de 2000 e, desde então, foi realizado anualmente, com pauta definida pelo Conselho de Escola. Todos os segmentos são convidados a participar e, dentre seus objetivos, há também o da definição de diretrizes e metas que deverão nortear a elaboração do Plano Escolar do ano seguinte.

desempenho das escolas públicas do estado de São Paulo nos exames do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) de 2007. O jornalista que assinou o artigo chamava atenção ao que considerou fraco desempenho das escolas da rede estadual, citando por várias vezes o caso da Escola de Aplicação<sup>86</sup>. Para o articulista, a EA, que deveria ser um centro de excelência, estaria longe de figurar como tal, já que obtivera um péssimo desempenho. Ele afirmou que a Faculdade de Educação – diferentemente da Faculdade de Medicina da USP, que acabara de inaugurar um centro para diagnóstico e tratamento do câncer – não estava dando respostas nem propondo soluções aos graves problemas que afetavam a educação pública do país, já que sua Escola não se destacava em relação às demais instituições de educação básica do estado.

Seguiu-se ao artigo publicado uma série de entrevistas do seu autor a diferentes meios de comunicação, nos quais resgatou as críticas e avançou no levantamento do que parecia querer definir como sinais de incompetência da Faculdade de Educação da Universidade no tratamento das questões urgentes. Para ele, os docentes daquela unidade estariam mais preocupados em defender teses e teorias ultrapassadas de firme viés ideológico.

Com o artigo e as entrevistas, o debate sobre a EA se acirrou. Na mídia nacional não foi localizada nenhuma resposta da Faculdade de Educação às críticas e acusações, mas somente uma carta da Direção da Escola, publicada no “Painel do leitor” da *Folha de S.Paulo* 21/05/2008, em resposta ao artigo publicado. Nela, o Diretor da época escreveu:

A prova do Saresp foi aplicada na Escola de Aplicação da USP no final do ano letivo de 2007, quando a maioria dos alunos presentes era constituída dos que estavam em recuperação, não representativa da totalidade. Nossos alunos alcançaram médias superiores às registradas no Estado; o cálculo do Idesp, atribuindo pequeno peso ao grupo com "desempenho avançado", contribuiu para o índice. No Enem-2007, alcançamos a melhor nota entre as escolas públicas de ensino regular da capital. Diferentemente das particulares e mesmo de outras escolas de aplicação do país, a nossa não realiza exame seletivo para a admissão, optando por sorteio público entre os inscritos. Quanto a "não ser uma escola de periferia", é importante destacar que parte significativa dos alunos origina-se de famílias de baixa renda; 1/3 recebe auxílio da universidade para continuar na escola. Um dos desafios da instituição é garantir oportunidades de desenvolvimento amplo a todos os seus alunos, independentemente das suas condições econômicas ou culturais [...].

---

<sup>86</sup> O artigo do jornalista induzia o entendimento de que a Escola de Aplicação vivia uma crise, segmentos internos da mantenedora assimilaram o discurso e, internamente, a classificação passou a ser utilizada. Como mencionado neste trabalho, não houve nenhuma abordagem crítica à definição.

A resposta da Direção apontou algumas condições circunstanciais que demonstravam não ser possível avaliar a qualidade do desempenho escolar pelo instrumento em questão. Haviam participado da prova, na maioria, alunos que estavam em recuperação exatamente por baixo rendimento escolar no ano, mas, apesar disso, a Escola de Aplicação alcançara desempenho superior ao registrado no estado e, no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), os alunos haviam obtido a melhor média das escolas de ensino regular da Capital. Por último, esclareceu que a instituição atendia a considerável parcela de alunos provenientes de famílias de baixa renda.

A carta publicada não questionou de forma alguma o instrumento de avaliação; apresentou problemas na sua aplicação na Escola e chamou atenção ao desempenho de destaque da EA, que figurou entre as campeãs do estado, tanto na prova do Enem como na do Saresp, conforme demonstram as tabelas a seguir.

**TABELA 47**  
Médias no Enem – 2007

	BRASIL	ESTADO DE SP	MUNICÍPIO DE SP	ESCOLA DE APLICAÇÃO
<b>Ensino regular</b>	48,302	48,796	48,736	-
<b>Rede privada</b>	63,283	64,551	64,328	-
<b>Média geral</b>	51,409	52,801	54,161	63,4

Fonte: Inep, Mec. 2008.

**TABELA 48**  
Desempenho da EA no Saresp – 2007

	4° EF	4° EF	6° EF	6° EF	8° EF	8° RF	3° EM	3° EM
	Português	Matemática	Português	Matemática	Português	Matemática	Português	Matemática
<b>Escola</b>	216,0	221,0	239,4	231,1	277,9	259,2	293,5	289,6
<b>Estado</b>	186,8	182,5	210,4	194,1	242,6	231,5	263,2	263,7

Fonte: SEESP, Saresp (2007)

No mesmo mês da publicação do mencionado artigo, a Congregação da Faculdade de Educação, em reunião ordinária, pautou uma apresentação sobre o desempenho da Escola de Aplicação. A apresentação dos dados foi seguida da decisão unânime pela formação de um grupo de trabalho (GT 1) que deveria avaliar o desempenho da unidade escolar e propor um plano de ação capaz de promover o enfrentamento efetivo dos problemas vivenciados e alternativas que buscassem maior qualificação dos serviços prestados. Após a aprovação pela Congregação da Faculdade, seguiu a formação de um segundo grupo de trabalho (GT 2) com o objetivo de apresentar propostas para a implementação dos encaminhamentos sugeridos no Plano de Ação.

A seguir são apresentadas informações acerca das dinâmicas de trabalho do referido grupo, discussões dos encontros entre os segmentos durante o processo de avaliação dirigido pelo GT 1 e o relatório final. As realizações do grupo foram apresentadas como respostas ao grave clima de crise institucional vivido pela Escola naquele período, todo o processo pode ser considerado como um importante momento para que seja verificado como as instituições responderam aos problemas, quais as escolhas quanto aos procedimentos a serem seguidos e as indicações de gestão capazes, no entendimento dos seus sujeitos, de fazerem frentes às demandas.

Logo após, são analisadas as propostas sugeridas pelo GT 2, também com o objetivo de captar quais os encaminhamentos feitos às propostas de reestruturação da Escola.

### **7.1 O primeiro Grupo de Trabalho (GT 1): relatório e plano de ação**

Sem nenhuma citação às solicitações encaminhadas pelo Ciclo de Avaliação de 2007, o documento final do GT justificou sua formação em virtude da avaliação de muitos setores, inclusive externos à universidade, de a EA operar aquém de suas possibilidades, contrariando as expectativas acerca de uma escola de aplicação ligada a uma universidade do porte da Universidade de São Paulo. Estava em questão, portanto, toda a deferência e excelência que a sociedade, e a própria universidade, aguardava e ansiava.

O Grupo seria constituído por representantes dos docentes dos três departamentos<sup>87</sup> da Faculdade, dos educadores dos três ciclos de escolaridade da Escola, de pais e alunos e dos funcionários de apoio e administrativos da Escola de Aplicação. A coordenação do Grupo foi dada pela Direção da FEUSP a um dos docentes.

O relatório final do Grupo informou que os trabalhos se iniciaram com o levantamento preliminar das queixas acerca das práticas da Escola junto a cada um dos segmentos envolvidos, acompanhado do debate posterior com os integrantes dos segmentos. O objetivo seguinte era angariar um conjunto de sugestões de maior organicidade com vistas a equacionar as dificuldades diagnosticadas e a buscar os processos de transformação institucional.

O mesmo relatório, ao esclarecer o andamento dos trabalhos, destacou a realização de uma primeira reunião quando foi empossado o coordenador dos trabalhos. Seguiram-se seis encontros do Grupo, que decidiu, na primeira, pela realização de reuniões setoriais<sup>88</sup> que totalizaram dez: um encontro com a equipe técnica<sup>89</sup>, um com a equipe de funcionários de apoio e administrativos, três com os educadores da escola, um com as famílias, um com docentes da FEUSP e três com alunos da escola.

As reuniões setoriais foram realizadas a partir de pauta definida pelo GT, entendido como diagnóstico geral, categorizado em três frentes temáticas:

---

<sup>87</sup> A saber: Departamento de Psicologia e Filosofia da Educação, Departamento de Administração Escolar e Departamento de Metodologias.

<sup>88</sup> As reuniões setoriais foram encontros de cada segmento, coordenado por integrante de outro segmento que participava do grupo de trabalho.

<sup>89</sup> A Equipe Técnica da Escola de Aplicação é constituída pelo Diretor, Vice-diretor e três Orientadoras Educacionais.

**QUADRO 5**  
**Frentes de discussão – GT 1**

**Frente 1: Relação EA-FE**

- Diretrizes institucionais claras (FE-EA): projeto político-pedagógico da EA e natureza do princípio da "aplicação"
- Gestão escolar: direção compartilhada entre FE e EA
- Representação: participação mútua nos vários órgãos internos de ambas as instituições
- Regimento Escolar: acompanhamento e necessidade ou não de alterações
- Consecução dos estágios: adequação de ambas as instituições às exigências operacionais
- Projetos comuns (pesquisa e/ou prestação de serviços): envolvimento efetivo dos docentes tanto da EA quanto da FE
- Questões profissionais e funcionais da EA

**Frente 2: Organização escolar**

- Necessidade de formação continuada dos docentes e de outros funcionários: individual *versus* institucional; esporádica *versus* sistemática (via FE)
- Falta de coordenação pedagógica
- Falta de funcionários técnico-administrativos e de apoio pedagógico
- Efetividade das áreas do conhecimento na EA: definição de papel e funções administrativas e pedagógicas
- Criação de um sistema institucional de avaliação: trabalho pedagógico e docentes
- Subordinação administrativa à FE: morosidade burocrática (compras)
- Negligência funcional e discente: descumprimento de horários; atrasos e faltas
- Descumprimento do regime de trabalho por parte dos docentes: carga horária
- Questões de enquadramento funcional
- Modalidades de participação das famílias: problematização dos papéis e expectativas recíprocas
- Uso do uniforme escolar

**Frente 3: Cotidiano pedagógico**

- Relações interpessoais: indisciplina discente; permissividade da equipe técnica e do corpo docente etc.
- Integração deficitária entre anos, ciclos e áreas (intra e inter)
- Organização curricular (12 anos)
- Contraturno: permanência ociosa dos alunos e alternativas de projetos de professores
- A proposta de ensino em tempo integral
- "Salinha": definição de papel, de funções e de responsabilidades
- Diretrizes internas para substituição de professores (em licença) e aulas vagas
- Diretrizes internas quanto a profissionais sem condições de exercício ou em condições deficitárias
- Envolvimento com as outras unidades da USP
- Identidade pedagógica da EA

Durante os procedimentos de pesquisa para o presente trabalho, não foram localizados relatos consistentes das reuniões com funcionários, alunos e famílias. Somente encontros com educadores e docentes da FEUSP contam com atas e relatos escritos. Sobre as reuniões com os alunos, foi encontrada apenas uma mensagem eletrônica com dois parágrafos que informava sua realização e avaliava que a condução dos trabalhos foi difícil devido ao que chamou de problemas disciplinares e falta de envolvimento dos presentes.

Sobre a reunião com pais há, no relatório final, informação da sua realização e a quem cabia a coordenação.

Para o relatório, cada segmento contou com a possibilidade de se posicionar em relação a todas as questões, avaliada como de caráter expressamente participativo dos trabalhos do Grupo. Houve referência à participação diferenciada dos segmentos e afirmação de que o plano de ação foi construído a partir dos resultados das discussões, levando em conta todas as sugestões trazidas, com a presença múltipla do argumento de que se buscava o fomento à participação crítico-positiva de todos os segmentos e cultivo de ambiente institucional favorável à implementação de ajustes e inovações.

Impressionou a constante referência à possibilidade de participação de todos, acompanhada de inferências à possibilidade de todos opinarem sobre os problemas e propostas de soluções. A análise do texto sugere a garantia, mais uma vez, do que Sartori (1994) definiu como uma sociedade genuinamente democrática dirigida para uma finalidade específica, sendo suas metas definidas segundo procedimentos democráticos

### **7.1.1 – Com a palavra: a mantenedora**

O relato do encontro com os docentes fez referência à presença inferior a 50% dos docentes da casa. O coordenador do Grupo de Trabalho, ao presidir o encontro, iniciou afirmando que o momento era histórico e que, apesar de derivado de uma crise, somente o seu

entendimento poderia permitir retomar uma discussão propositiva. Explicou que a Escola de Aplicação era uma instituição totalmente subordinada à Faculdade, porém, com o tempo, houvera um afastamento que motivara ressentimentos observados pelo Grupo de Trabalho. A relação entre as casas foi classificada como espasmódica; a cada década nova crise era vivenciada.

A coordenação do encontro referiu-se à Escola de Aplicação como instituição com desempenho abaixo das expectativas, mas que era necessário verificar se as expectativas eram factíveis.

O contato espasmódico em situações de crise era abandonado em situações de aparente normalidade, gerando sentimento de abandono quanto às questões tanto administrativas como funcionais e pedagógicas, com ausência de diálogos profícuos.

Para o coordenador, era necessário saber em que medida a FEUSP estava de fato implicada, vivia-se, naquele momento, o limite do distanciamento. Após a introdução, apresentados os pontos de pauta, chamou os presentes para o debate, abriu a sessão com duas mensagens eletrônicas de docentes que não puderam participar. Para ele, o conteúdo dessas mensagens indicava a Escola como um apêndice sem conexão possível com a Faculdade; era uma espécie de luxo não condizente como as expectativas que esses docentes teriam.

A primeira professora a fazer uso da palavra disse ter posição diferente da defendida nas mensagens. Para ela, o fato de não se ter conseguido fazer da Escola uma verdadeira escola de aplicação não justificava desistir e abdicar dela. Eram possíveis projetos comuns, sendo necessárias mudanças que diminuíssem o fosso existente entre a Escola e a Faculdade de Educação.

O debate prosseguiu com afirmações de que era necessário assumir a Escola com responsabilidade; de que abdicar seria uma irresponsabilidade e covardia; de que uma instituição de ensino superior que pesquisa e propõe sobre educação deveria ser capaz de enfrentar os desafios de uma escola real; de que era urgente não somente apontar erros, mas também sinalizar para uma construção de trabalho conjunto.

Outro docente defendeu que, para a Faculdade de Educação desenvolver seu trabalho, havia escolas da rede pública, de modo que os professores da Escola de Aplicação eram privilegiados, o que colocava em foco a questão de que, se realmente ela era uma escola pública, não poderia funcionar como uma república.

Outra professora indicou ter acompanhado a Escola por mais de quatro anos, tinha um filho matriculado na instituição e havia, durante esse tempo, tentado “colocar a mão na massa”. Afirmou que tudo que ensinavam na Faculdade era aplicado ao contrário na Escola, não havia coordenação pedagógica, existiam grandes inversões, o que exigia que alguém da Faculdade assumisse a Escola.

Um docente, que havia participado do Conselho de Escola da EA, afirmou que, durante sua participação, nunca conseguira ser representante dos professores da Faculdade e que nenhum docente ao ser contratado para a Faculdade era posto em contato com a Escola, não sendo também questionado se tinha projetos para ela.

Para uma docente que tinha uma filha na Escola e que coordenara o encontro com o segmento dos pais, esses pais mostravam indignação em relação à Escola e estavam no limite para retirar seus filhos dela.

Um professor discordou que a Escola devesse ser o campo de aplicação do que era falado em sala de aula na Faculdade. Segundo ele, os educadores da EA não eram aplicadores de teorias e, se existiam bons e maus professores na escola, o mesmo acontecia na FEUSP. Ainda segundo esse mesmo professor, as duas instituições deveriam ser irmãs e autônomas; a Escola vivenciava problemas cotidianos da ordem de qualquer escola; era preciso saber se os docentes da Faculdade a desejavam; era necessário estabelecer canais de contato.

Em seguida, foi defendido que a crise da Escola era também da Faculdade, devendo ser resolvida de forma conjunta, não enquadrando a primeira, mas estabelecendo projetos conjuntos, como, por exemplo, o de uma escola de tempo integral.

Uma das últimas intervenções dos presentes concluiu que era um consenso o não fechamento da Escola, mas não esclareceu qual deveria ser o caminho para a instituição. Era necessário identificar os problemas; a questão não era somente saber se tinham profissionais dispostos, mas se tinham competência para exercer a função; propôs que fossem criadas as condições mínimas para o funcionamento da EA.

O coordenador do encontro finalizou os trabalhos reafirmando haver uma deserção da FE em relação à EA, sendo necessária uma motivação; a Escola poderia ser outra. Era necessária a responsabilidade compartilhada com uma direção também compartilhada, sugerindo a criação de um conselho gestor como outra instância decisória. Durante este encontro,

foram poucas as intervenções do coordenador, quando ocorreram foram para a abertura e o fechamento da reunião, além de raros esclarecimentos acerca da pauta.

### 7.1.2 Os encontros com educadores

Com os educadores, o Grupo de Trabalho realizou três encontros, totalizando 12 horas de reuniões. A previsão inicial de apenas um encontro não foi suficiente para a pauta proposta. Os encontros foram coordenados pelo próprio coordenador do Grupo de Trabalho e contaram com uma média de 95% do corpo docente da EA. Como, durante os encontros, vários educadores fizeram uso da palavra, os educadores serão identificados, neste texto, quando necessário, por letras de A a Z, além de A1, B1, C1, e D1.

O primeiro encontro, realizado sob a condição de convocação pela Direção da Escola, iniciou com a **apresentação dos objetivos** pelo coordenador, que retomou a explanação da formação do Grupo de Trabalho a qual, segundo ele, fora motivada pela conjuntura da Escola de Aplicação, de modo que a sua recente exposição na mídia teria sido apenas a situação deflagradora, e fora uma decisão unânime da Congregação, ao avaliar que as relações entre as casas eram realmente descontínuas e que outros episódios da mesma natureza haviam ocorrido em décadas anteriores. Em seguida, o coordenador indicou a necessidade de diagnóstico e da definição de um plano de ação.

A direção da FEUSP, quando do início dos trabalhos, teria evocado a ideia de excelência que deveria nortear os trabalhos da EA. Para o coordenador, os caminhos poderiam ser vários, porém o mais importante seria a mobilização dos diferentes segmentos em defesa da Escola de Aplicação. Logo no princípio do encontro, e na definição de seus objetivos e pautas, pareceu salutar demonstrar que a realização dos encontros para a avaliação dos trabalhos e a elaboração do plano de ação seria resultado de uma mobilização dos diferentes segmentos, os quais teriam, além de motivado, conduzido todo o trabalho e seria responsável pelo documento final. Novamente, no discurso, estiveram presentes alguns dos atributos definidos por Bobbio

(2004), Sartori (1994) e mesmo Schumpeter (1984) como características de uma sociedade democrática, ou, ainda, o que Dahl (2005) sugeriu como de uma sociedade que abandonara a hegemonia e se aproximara de uma sociedade de contestação e participação, a sociedade poliárquica.

Importante destacar que os encontros agora em questão deveriam assumir relevante papel no processo de avaliação e elaboração do relatório e do plano de ação. Se a instituição, com seu trabalho, estava, mesmo que negando, *sub judice*, eram os educadores o principal alvo do julgamento. Não pareceu ser um acaso o fato de tais encontros serem presididos pelo próprio coordenador do Grupo de Trabalho. A participação dos docentes foi indicação da direção da FEUSP, aprovada pela Congregação, colegiado que não contava (e não conta) com a participação efetiva de representantes da Escola de Aplicação<sup>90</sup>. Nestes encontros, diferentemente do encontro com os docentes da Faculdade, o coordenador assumirá uma posição bastante ativa no processo, com inúmeras interferências, conduzindo, na realidade, a reunião, cortando discussões, postergando debates e apontando direções.

Como já mencionado, o encontro com educadores, antes de ter aberto o debate, teve longa exposição do coordenador, indicando que os caminhos escolhidos na definição do plano de ação poderiam ser vários, porém a opção teria sido ainda pela mobilização e participação dos diferentes segmentos. Além de marcar um pressuposto nível de procedimento democrático no andamento dos trabalhos (Sartori, 1994), é inegável que a alegação tenha configurado como uma apresentação da boa vontade da mantenedora, que teria optado pelo caminho considerado pelo expositor como o mais democrático. Esse caminho não seria, portanto, uma obrigação e necessidade, mas uma escolha. O coordenador argumentou que outros caminhos poderiam ter sido escolhidos ou, o mais importante, ainda poderiam ser escolhidos, o que, naquela situação, pôde ter figurado como uma ameaça aos educadores. Ouvir os educadores era dar o direito à palavra; nesse sentido, era um direito dado, ou seja, trilhar aquele caminho fora escolha do mantenedor (ou empregador).

Além da escolha pela via democrática, para o docente, a condução era também imbuída do carinho e do absoluto respeito que a Faculdade teria pela EA, o objetivo era salvá-la, o que exigia um trabalho imenso. Os termos e o tom foram exatamente aqueles: era necessário

---

<sup>90</sup> A Direção da Escola de Aplicação participa há seis anos da Congregação apenas como convidada, sem direito a voto.

salvar a instituição, que estava no limbo<sup>91</sup>, e a redenção não era simples, evocava um longo trabalho; não se trataria, portanto, de uma breve e curta penitência rumo ao caminho da salvação; era necessário trilhar um longo e tempestuoso caminho<sup>92</sup>. Obviamente tais alegações ditas àqueles considerados como os principais responsáveis pelo desenvolvimento do trabalho pedagógico ganharam um tom muitas vezes não subliminar das mensagens que se pretendiam.

Após a apresentação da pauta, foi informado que a Equipe Técnica apontara para a discussão do **papel da EA na Universidade**, três opções: serviço (a Escola ligada à Reitoria ou à Coseas), escolar pública regular no *campus* (ligada à rede estadual) ou um centro de aplicação atrelado à FE.

Das três linhas de funcionamento e do papel da instituição pareceu que somente a terceira apresentada manteria os principais diferenciais tão defendidos por muitos e por longo tempo: unidade de educação básica voltada também para a pesquisa e a formação de futuros professores. Era a única condição que manteria a distinção da Escola em relação às demais.

Assumir-se como uma unidade de serviço, para o entendimento daquele grupo e momento, poderia ser funcionar como os restaurantes universitários e centro de práticas esportivas e estar ligada à universidade tão somente como uma prestadora de serviço à comunidade universitária, sem a distinção acadêmica defendida em tantas situações<sup>93</sup>.

Ser escola regular, ligada à Secretaria da Educação do estado, poderia significar a perda de qualquer vínculo (mesmo empregatício) com a universidade e do papel de local de pesquisa e formação de professores.

Por outro lado, não era fornecida nenhuma alternativa de figurar como centro de pesquisa e não estar ligada à Faculdade de Educação. Os presentes ao encontro eram, mesmo que se dissesse algo em contrário, os principais responsáveis pela situação que exigia um movimento de salvação; eles já sabiam de antemão quais eram as possibilidades finais. Mesmo antes de qualquer discussão e da definição do plano de ação, que, segundo as alegações iniciais, seria resultado da mobilização, da participação, do carinho e respeito de todos pela instituição, o escopo final estava delimitado.

---

<sup>91</sup> Esta última leitura ou análise (o limbo) é deste pesquisador.

<sup>92</sup> Novamente de acordo com a leitura e a análise dos elementos conotativos e denotativos do discurso deste pesquisador.

<sup>93</sup> Basta lembrar as referências nesse sentido existentes nos documentos da instituição e nas diferentes cartas de intenções dos candidatos nos processos de consulta para a escolha da Direção.

A última participação do coordenador, antes de passar a palavra aos presentes, foi indicar que, se o modelo escolhido fosse o de centro de aplicação ligado à Faculdade, o projeto pedagógico deveria ser compartilhado com relação mútua entre as áreas de conhecimento das duas casas. Ele reiterou que as definições não seriam dadas pelo encontro realizado naquele momento, mas que caberiam ao colegiado ao qual todos estavam subordinados, e pediu ao grupo um voto de confiança à autorregulação e representatividade de todos os segmentos; era necessário ficar claro o que os educadores enxergavam como missão da instituição.

Habermas (1995) em sua teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Ficou claro durante todo o encontro o grande peso do discurso do coordenador na definição de caminhos, propostas e posicionamentos, os recados eram dados utilizados os diferentes recursos possíveis da comunicação (palavras, insinuações, gestos, tom...).

Um dos professores (Educador A) disse acreditar que as questões colocadas não se resolveriam em um mês e recebeu como resposta que o plano de ação deveria ficar pronto durante os trabalhos do GT e que todos deveriam ser objetivos.

A seguinte a se pronunciar (Educadora B) defendeu ser necessário contabilizar as posições (votos) para que se obtivessem as posições. Recebeu a informação de que as definições não cabiam aos educadores, e sim ao colegiado que mencionara<sup>94</sup>.

Naquele momento, contrariava – se uma das premissas do procedimento democrático segundo Bobbio (1999), para que a democracia ocorra, é necessário que as pessoas chamadas a decidir ou a eleger os que decidirão sejam postas diante de possibilidades reais e em condição de optar por uma delas, sendo-lhes garantidos os direitos de liberdade, de opinião, de expressão, de reunião, de associação. O tom das respostas e a condução do encontro, apesar dos discursos de abertura, não indicavam a total liberdade de opinião e estavam longe de indicar aquele considerado como o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e quais os procedimentos legítimos (Sartori, 1994).

---

<sup>94</sup> A referência é ao colegiado já mencionado, que não conta com participação dos educadores.

O professor D considerou que a escola deveria buscar ser um centro de aplicação. Com ele apareceu uma primeira opção quanto ao papel da instituição, com o argumento de que algumas atividades já realizadas a gabaritava para tal.

O educador E defendeu haver convergência da visão de centro de aplicação com a de seu atrelamento à Faculdade, porém, segundo ele, era necessário pensar no papel do professor na escola. A interferência desse educador sinalizou para uma questão de *status* do professor da escola, ou seja, a excepcionalidade da instituição deveria imprescindivelmente garantir esse diferencial aos seus profissionais. O diferencial poderia, se não equipará-los aos profissionais da mantenedora, aproximá-los, já que caberia aos educadores trabalhar com ensino, pesquisa e extensão.

A observação dos vários encontros e colegiados dos dois segmentos até aqui enfocados demonstrou não ser essa uma questão tranquila. Entre os docentes da mantenedora apareceu por várias vezes a crítica ao que consideravam ser a organização da jornada de trabalho dos educadores, a qual, no seu entendimento, não diferia da sua própria, embora não coubesse àqueles o desenvolvimento das mesmas atividades que as suas, a saber: ensino, pesquisa e extensão. Essa crítica dos docentes não foi, em momento algum, acompanhada de proposta que desse aos educadores atividades semelhantes às suas. Aparentemente implicava somente que cabia rever a organização da jornada, pois educadores da educação básica não tinham tais funções.

O educador A retomou a palavra e negou que, atualmente, a Escola se enquadrava no perfil mencionado no debate. Após interferência do coordenador, seguiu-se uma discussão acerca do provimento de vagas para os alunos.

A educadora G afirmou que o cotidiano da escola dificultava a concretização de um centro de aplicação, que a organização das reuniões não contribuía para tanto e conduzia a outra direção. A coordenação do encontro avaliou que a responsabilidade do que a educadora apontava era da ausência de um projeto, introduzindo o que chamou de segunda questão: quem deveria definir as diretrizes que consubstanciariam o projeto. Ao que os presentes responderam que a definição deveria ser compartilhada.

Nenhum dos participantes do debate sugeriu que a possibilidade de escolha em um quadro democrático pressupõe condições de equilíbrio e igualdade entre as partes e que as

escolhas devem ser livres e atender à vontade de quem seleciona (Dahl, 1999).

Para a educadora B, a definição da Escola como centro pressupõe a definição de diretrizes em conjunto e, para o educador H, um plano para a Escola contaria com responsabilidades da Faculdade.

Nesse momento, o coordenador interferiu, afirmando que não havia nenhum colegiado realmente paritário entre as casas e que o Conselho de Escola<sup>95</sup> não dava conta das necessidades atuais. Sugeriu como solução a formação de um conselho paritário composto de quatro pessoas, o **Conselho Gestor**.

Novamente fazendo uso da palavra, o educador A disse que a Faculdade precisaria estar na Escola, com um diretor com disponibilidade integral, e questionou se essa dedicação integral seria possível. O coordenador perguntou se a gestão compartilhada seria bem-vinda, pois o conselho gestor propiciaria articulações e estreitamento.

Não foi encontrada, na ata dos encontros, nenhuma defesa clara dos presentes, que não a do coordenador, da instalação do conselho gestor, como também não houve nenhuma discordância em relação à defesa de suas qualidades feita pelo coordenador.

O ponto seguinte foi o da **representação**. O coordenador sugeriu o fortalecimento da representação das áreas do conhecimento, tornando-as corresponsáveis por diferentes questões. Exemplificou com casos referentes à administração de dificuldades típicas do cotidiano escolar e chegou a defender que as áreas tivessem representação no conselho gestor, para tratar de questões administrativas e pedagógicas.

A respeito dessa ponderação, a educadora J disse que o estreitamento seria muito interessante, porém indagou a quem caberia a normatização da relação, exemplificando com uma experiência bastante delicada que sua área vivera. A coordenação do encontro respondeu que o fato de a Escola assumir-se como centro de aplicação teria várias decorrências que a distinguiriam de uma escola da rede. A educadora L perguntou se, no modelo defendido, o docente da mantenedora é que mandaria ou se todos teriam o mesmo poder. De acordo com o coordenador, todos estariam em pé de igualdade.

---

<sup>95</sup> O Conselho de Escola conta com, no máximo, três representantes de alguns segmentos (educadores, pais e docentes da mantenedora), número, portanto, igual de representantes para os três segmentos. A Equipe Técnica conta com um representante, os alunos da escola com dois, os alunos da mantenedora com um e o Diretor ou Diretora é membro nato.

O educador E, novamente com a palavra, afirmou que os problemas nas relações entre educador e docente passavam pela sobreposição do papel de docente ao de pai/mãe. Respondendo que alguns problemas estavam fora da alçada do GT, o coordenador passou para o próximo assunto da pauta: **o regimento**.

Naquele momento, nenhum problema acerca das relações citadas foi claramente exposto, todavia pareceu que todos sabiam do quê e de quem se falava.

O tema em pauta foi introduzido com a informação de que o Regimento precisaria sofrer algumas alterações. A educadora B afirmou ser necessário rever o sistema de provimento das vagas para os alunos, propondo sorteio universal. Após algum debate, foi concluído pelo responsável pelo encontro que não era possível verificar a posição do segmento, transparecendo que, até aquele momento, isso fora possível em relação aos demais temas, não houve procedimento que pudesse identificar posições majoritárias em qualquer nível (Sartori, 1994). Feito isso, ele apresentou o tema seguinte: **estágios**.

A educadora F defendeu que os professores da Escola deveriam estar em contato com os docentes da Faculdade, sendo as diretrizes de estágios formadas com o trabalho das áreas. Nesse momento, o coordenador reiterou a necessidade de canais de comunicação e introduziu o próximo ponto: **projetos comuns**.

Introduzindo o assunto, o coordenador afirmou que a questão dos projetos comuns da Escola e da Faculdade deveria ser remetida às áreas do conhecimento. Segundo ele, era necessária a organização interna da Escola, com a definição clara das atribuições dos seus educadores, pois existiam diferenças entre as atribuições das diferentes áreas, e era preciso pensar em projetos de contraturno, sob a responsabilidade das áreas, em resposta à demanda de ensino semi-integral. As jornadas de trabalho, ainda segundo ele, indicavam a necessidade de melhor elaboração do conjunto das atividades, com adesão obrigatória de todos, de projetos comuns das disciplinas e de melhor qualificação das áreas para garantir o diferencial do trabalho da Escola, próximo à ideia de “otimização” Os projetos de aperfeiçoamento individual passariam a contar com parecer dos docentes e aprovados pelo Conselho Técnico Administrativo<sup>96</sup>. A discussão dos projetos comuns, na realidade, apontava para o debate acerca da organização da jornada de

---

<sup>96</sup> Colegiado da mantenedora com atribuições técnicas e administrativas que conta com representação dos docentes da Faculdade, dos seus alunos, dos diretores acadêmico e administrativo, dos funcionários em geral e da Direção da Escola.

trabalho dos educadores, que deveria incluir atividades comuns com o objetivo de equalizar e uniformizar as atribuições. Logo em seguida a essa introdução, foi informado que o tempo do encontro tinha sido ultrapassado e foi marcada a continuação para um próximo dia.

Quase um mês depois, foi realizado novo encontro, iniciado com uma fala do coordenador acerca da necessidade de confiança do segmento na condução dos trabalhos, pois, apesar da tensão, ele estava procurando fazê-la a melhor possível. Pela segunda vez, o encontro iniciou-se com a acusação de que a Escola não estava condizente com o que dela se esperava, seguida da informação de que uma nova proposta surgida informalmente sobre o vínculo dos educadores com a Faculdade, assim como qualquer outra proposta, deveria ser discutida com o objetivo de dar resposta institucional às questões.

A análise do discurso indica uma repetição de algumas avaliações, podendo figurar como uma estratégia para a construção da vontade política dos presentes, lembrando Schumpeter (1984), a análise dos processos políticos demonstra que vontades, em grande parte, não são genuínas, são produzidas; a vontade do povo é o produto, e não o motor do processo político.

Algumas dúvidas foram apresentadas, sem que necessariamente fossem esclarecidas, e o coordenador introduziu o novo tema a ser discutido: **formação continuada**.

A Faculdade, na intervenção do coordenador, deveria ter a obrigação de fornecer formação acadêmica aos professores da Escola, e era unânime entre os docentes a defesa da formação continuada. Algumas perguntas foram apresentadas pelos educadores, e o coordenador perguntou se era demanda o envolvimento da Faculdade, não obstante o próprio já tivesse iniciado o ponto em pauta afirmando categoricamente a necessidade desse envolvimento, indicando mais uma vez a possibilidade de construções de vontades (Schumpeter, 1984).

Nesse momento, pareceu que perguntar ao grupo, na expectativa de uma resposta positiva, daria a qualquer ponto em pauta ou proposta apresentada legitimidade e a garantia de que os encaminhamentos, que constariam no plano de ações a ser lançado, seriam fruto da participação, da discussão e da concordância dos envolvidos, era importante convencer que o procedimento era democrático, agir em nome da democracia. A melhor forma de lutar contra a democracia é fazer em seu nome (Sartori, 1994).

O docente que coordenava inferiu a necessidade de uma figura que

acompanhasse o cotidiano da Escola; uma terceira pessoa que não tivesse as funções de Diretor da casa era, aparentemente, uma resposta à questão apresentada por um dos educadores quando sugerido anteriormente o conselho gestor. Ele concluiu o ponto dizendo parecer consenso a necessidade de sistematização da formação individual e coletiva. Sobre a relação entre as casas, após breves inferências, disse querer definir os princípios que a norteariam.

Como os participantes introduziram questões relacionadas a outro ponto da pauta, foi iniciada a discussão sobre o **enquadramento funcional**. O coordenador perguntou se havia demanda pela revisão dos critérios funcionais da função docente. Alguns educadores apontaram para possíveis conflitos entre educadores e funcionários da mantenedora que compunham a mesma carreira, além de para a aparente insuficiência do quadro de funcionários de apoio.

Sobre o ponto seguinte, **efetividade das áreas**, foi considerado que ele já havia se esgotado em discussões anteriores. Passou-se então para o ponto da criação de um sistema institucional de avaliação. Para os primeiros educadores que apresentaram considerações, a necessidade de avaliação da escola era consensual, sendo que o debate devia se dar sobre a forma da avaliação. O coordenador interveio, apontando ser necessário avaliar a instituição e construir os instrumentos e o sistema de avaliação. Não houve prosseguimento no debate e o próximo ponto foi introduzido: **subordinação administrativa à Faculdade**.

As intervenções dos educadores apontaram para problemas de relacionamento com setores da Faculdade com queixas referentes a solicitações não atendidas.

A discussão seguinte (**negligência funcional**) foi iniciada com a intervenção de uma das educadoras (Z), segundo a qual, se a negligência existia não era tratada publicamente. O coordenador respondeu que a negligência estava, para educadores e alunos, relacionada ao descumprimento de horários, a atrasos e a faltas e que o diagnóstico ocorrera.

Como mencionado logo no início deste item, não foram localizadas as atas dos encontros com pais e alunos, com a forte possibilidade de elas não existirem, que possibilitariam a identificação da ocorrência e da forma da denúncia.

O coordenador afirmou que não haver aulas vagas era uma questão central e introduziu a possibilidade de instalação do sistema de cartão de ponto. Um dos educadores (E) afirmou que tal sistema não contemplaria todas as necessidades, mas, quando perguntado pela

coordenação se sua proposta era de critérios claros de forma a abolir aulas vagas, ele respondeu que era necessário discutir o conjunto de diretrizes, a publicidade e a transparência dos procedimentos.

Uma das participantes (educadora Y) afirmou que, antes de se pensar em uma política pertinente ao tema, seria preciso quantificar e qualificar a denúncia, pois, nos casos de necessidade, havia uma política de substituição e cobertura das aulas. O coordenador, sem apresentar uma resposta direta, questionou se havia epidemias docentes e encerrou o assunto dizendo ser preciso dar resposta à queixa dos pais.

Na continuidade da reunião, foi mencionado que as diretrizes internas quanto a profissionais sem condições ou em condições deficitárias eram preocupantes, sendo necessária a criação de mecanismos para tratamento do problema.

Uma das professoras da Escola (S) argumentou sobre a necessidade de um diagnóstico das pessoas que enfrentavam dificuldades, de uma avaliação do trabalho dos educadores.

A observação do encontro verificou a existência de um clima tenso no seu transcorrer, com dificuldade de apresentação clara dos problemas e propostas. Quando o coordenador perguntou se o grupo via a demissão como uma possibilidade, alguns educadores indagaram a quem caberia a decisão. Ele respondeu que essa seria uma atribuição do conselho gestor proposto. Não havendo na instituição, até o momento, gestão superior, e sendo necessário o ajuizamento, a demissão deveria ser incumbência do conselho gestor.

O andamento da discussão indicou que uma das propostas trazidas pelo coordenador do GT aparecia, naquele instante, como algo já definido: a criação do conselho gestor. Mesmo que em situações hipotéticas, o órgão aparecia como solução para alguns impasses.

O último encontro entre os educadores e o coordenador do Grupo de Trabalho, no dia seguinte ao do segundo, principiou com a discussão sobre **contraturno**, sendo informada a formação de uma próxima comissão (seguinte ao Grupo de Trabalho para avaliação e definição do plano de ação), a qual deveria pensar a proposta de tempo integral. Nesse momento, o coordenador afirmou que o princípio da Escola deveria ser o da efervescência, diferente do que ocorria que era o da aproximação a uma escola qualquer.

Ficou claro, após os dados e as considerações apresentados neste trabalho, que a aproximação a “uma escola qualquer” era algo que assustava a todos. O diferencial era imprescindível, talvez fosse uma justificativa para o que alguns definiam como privilégio em relação ao magistério de educação básica em geral. Todavia as distinções entre o magistério da escola e os demais professores da educação básica pública simplesmente não apontavam para uma situação de igualdade entre os educadores e os docentes da mantenedora seja quanto à formação como quanto às atribuições.

Longo debate se seguiu quanto às **necessidades e carências para a implantação do ensino integral**, cujo mérito e necessidade não foram questionados por nenhum participante.

O próximo ponto – **a participação das famílias** – foi iniciado com a intervenção da educadora F, para quem a organização da Escola favorecia a participação das famílias, mas as famílias eram muito diferenciadas, o que tornava mais fácil a participação de algumas e mais difícil a de outras, quando, na verdade, a Escola deveria possibilitar a participação de todos. Questionada se a participação das famílias era um problema devido à disparidade do segmento e quais mecanismos poderiam ser criados para resolver o problema, a educadora respondeu que a preocupação era com as famílias que não vinham à Escola.

O coordenador entendeu a intervenção dessa educadora como uma questão pontual de reforço cultural, no sentido de simetrização das famílias. Para a educadora Q, existia muita confusão quanto ao papel das famílias, o que gerava clientelismo. Novamente o coordenador perguntou se eram pedidos muitos palpites que se contradiziam, deixando a escola com flanco aberto e a família, como a salvação.

A educadora J mencionou que aquela escola não era de bairro e que não concordava em que deveriam educar as famílias. Para ela, era preciso focar nos abusos dos pais com relação à escola, pois havia mistura de lugar e posições na participação dos pais nas várias instâncias. Defendeu, ainda, a urgência de repensar, inclusive, o que se referia à participação das famílias no Conselho de Escola, às consequências da representatividade.

Essa mesma professora disse considerar a participação positiva, como se fosse necessário assim considerar; não cabia naquele momento discordar, porém sua explanação apontara somente dificuldades e problemas que, a seu ver, resultavam da participação das

famílias. Indicou com clareza que avaliava existir confusão.

O coordenador perguntou, então, se estava sendo defendido um veto à participação das famílias. Para alguns, deveria haver um limite a essa participação; para outros, faltava uma regulação. A professora B alegou que o problema estava na concepção da Escola como democrática, já que, para ela, a Escola não era uma instituição política. Nessa intervenção não ficou esclarecido o sentido do termo “político” aplicado à Escola, pois se havia nela claras relações de poder, de autoridade, ela era um *locus* político, mas, considerado o exercício político como ação entre iguais, justificava-se a negação.

Para a educadora F, a Escola se espantava com essa forma de participação, mas não tomava nenhum cuidado para garantir melhores desempenhos. Para o coordenador, a única sugestão que teria ouvido seria no sentido de delimitar a participação dos pais, de modo que o Regimento seria alterado, havendo possibilidade de mudanças nos artigos sobre o tema.

O educador T disse ser necessário tomar cuidado, pois os educadores também faziam confusão, e defendeu a existência de exercícios educativos para melhorar o nível de representação. Sua intervenção foi, aparentemente, a única que relativizou as críticas à participação das famílias, apontando para dificuldades que não seriam privilégios daquele segmento.

A educadora Q, em nova intervenção, considerou que a existência de uma pedagogia plástica na Escola justificava as intromissões e que estas seriam motivadas pela falta de clareza em relação aos objetivos escolares.

Sobre o ponto da **organização curricular**, foi considerado que a discussão caberia às áreas de ensino. Passou-se para o tema da **integração deficitária**, considerado por alguns já ter sido objeto de discussão.

O coordenador retomou afirmando que fora discutida nos encontros a relação entre autoridade e democracia. Todos pediram a autoridade daquela Escola, o que apareceu novamente como alusão à necessidade de excelência no trabalho da instituição, o que, para ele, era a questão fundamental. Apesar de já ter oferecido uma resposta, ele perguntou o que todos esperavam da Escola. Concluiu que regras comuns poderiam vir de fora ou como compromisso coletivo e que a sala de aula era lugar de liberdade absoluta e de impessoalidade, mas não de legislação própria. A EA deveria ser lugar de efervescência intelectual, sendo muito melhor do

que era. As pessoas da Faculdade estavam preocupadas, mas sem revanchismo.

Autoridade, democracia, liberdade absoluta, impessoalidade, efervescência intelectual, regras comuns, desempenho aquém do esperado, foi com estas palavras que a maratona de encontros com educadores se encerrou. Caberia agora esperar o plano de ações que viria com a conclusão do ano letivo.

### 7.1.3 O Relatório

O intitulado “Relatório das atividades do Grupo de Trabalho sobre a Escola de Aplicação, incluindo proposta de Plano de Ações” foi apresentado à Congregação da mantenedora em novembro de 2008, assinado pelo coordenador do grupo que assumira a redação do texto e subscrito por todos os componentes do Grupo.

O documento se iniciou com uma apresentação dos trabalhos do Grupo, destacando o que foi considerado como procedimentos extremamente democráticos na condução dos trabalhos e demonstrando pretender ser o deflagrador dos almejados processos de transformação da instituição. O Relatório foi apresentado com três partes: Procedimentos, Plano de Ação e Desdobramentos.

O GT alertava para o fato de o plano ser propositivo, possível alvo de objeção de várias ordens por não abarcar suficientemente a riqueza e a complexidade dos diferentes pontos de vista de cada segmento e não compatibilizar integralmente as respectivas demandas e expectativas. O texto enfatizou que o conjunto de ações relatadas tenta ser “uma tomada de posição tão sólida quanto viável em relação ao propósito último de colocar em marcha o inadiável processo de transformações das práticas” da Escola, buscando ser um “*ethos* escolar mais efervescente do que aquele que ali se tem testemunhado nos últimos anos”.

Ficou claro, no documento, o papel das ações de salvar a situação, de estar aquém das expectativas tidas para a instituição e a cruzada em busca do inadiável processo de transformações. O processo todo, até aquele momento, teria contado com o desprendimento e o empreendedorismo de alguns que, sem nenhum interesse aparente e sem esperar nada em troca, teriam levado a cabo a árdua tarefa de se debruçar sobre o cotidiano da Escola, reunindo-se com

os diferentes segmentos para avaliar e propor ações para aquela difícil instituição de educação básica. A legitimidade dos participantes do grupo de trabalho não foi discutida.

Antes mesmo de ser posto em prática e, mesmo, de apresentar as propostas, o Grupo de Trabalho sabia que seria alvo de muitas críticas e oposições, não por falhas dos seus componentes, mas por ser impossível agradar a gregos e troianos, judeus e muçulmanos, cristãos e romanos, porém, não houve nenhuma referência ao tratamento dado ao dissenso, uma vez que, recorrendo a Bobbio (2004), o regime democrático não se funda apenas no consenso nem no dissenso, mas na presença, ao mesmo tempo, de consenso e dissenso, de um consenso que não exclua o dissenso, dentro das regras de jogo. O dissenso que não admite debates com os que pensam de maneira diferente não seria legítimo, tampouco democrático. O dissenso que respeita as regras do jogo é legitimado pela democracia, convivendo no interior do sistema. É exatamente nesse sentido que qualquer regime democrático pressupõe a existência de oposição.

Segundo o Relatório, o plano surgiu do levantamento das queixas detectadas, desde o início, considerado necessário, junto a cada um dos segmentos, tendo sido realizado pelos representantes dos respectivos segmentos. Vale novamente destacar que, durante os procedimentos da pesquisa que resultaram neste trabalho, foram encontrados somente os documentos sobre os encontros do Grupo de Trabalho com os docentes da mantenedora e os educadores da escola.

O documento aludiu, em vários momentos, ao caráter participativo e democrático de seus procedimentos, o que, aparentemente, gabaritava e legitimava todas as ações e encaminhamentos ali propostos, porém destacava que nem todos os encaminhamentos foram previamente discutidos com todos os segmentos. A defesa de que as mudanças não seriam possíveis com decretos exógenos justificou a tentativa de sensibilizar os diferentes segmentos para o enfrentamento de todas as questões.

Apesar da defesa constante do caráter participativo e democrático dos procedimentos, a alegação anterior demonstrou que, muitas vezes, as propostas poderiam não ter surgido dos segmentos, mas que estes teriam sido sensibilizados para os problemas que as propostas viriam a enfrentar.

Para o autor do relatório, o processo de mudança imperioso para a EA já tinha começado, deixando transparecer um tom que vislumbrava a mudança sempre como positiva,

como o sepultamento de antigas práticas para a gênese de novas, o que tornaria a instituição mais próxima das expectativas que se tinham para ela.

Cabe também destacar que as páginas introdutórias do documento apontaram para a necessidade de salvar a Escola, de práticas revolucionárias para a instituição de educação básica, apesar de, em alguns momentos, terem surgido nos encontros dos segmentos defesas da necessidade de rever práticas e relações em ambas as casas<sup>97</sup>. Por outro lado, é preciso lembrar que se trata de um relatório sobre a Escola especificamente, e não sobre a Faculdade.

Os dois primeiros parágrafos do Plano de Ação informaram que ele estava organizado em encaminhamentos propostos que resultariam em medidas concretas, fossem pela criação de determinado mecanismo, fossem pela reavaliação ou fortalecimento de outros; certas queixas tinham sido convertidas em demandas específicas a serem tratadas *a posteriori* por instâncias mais apropriadas que o GT (Grupo de Trabalho).

O Plano dividiu-se em três frentes, aquelas já destacadas pelo grupo como pauta para todos os encontros dos segmentos: 1) Relação Escola-Faculdade; 2) Organização Escolar; 3) Cotidiano Pedagógico.

O primeiro problema da primeira frente apontava para **a inespecificidade do papel e função da Escola junto à Universidade**, diante da falta de diretrizes claras. A proposta de encaminhamentos foi:

- o fortalecimento e a sistematicidade da vinculação, por meio da criação do maior número de atividades conjuntas e projetos comuns;
- vinculação estreita entre o projeto pedagógico da Escola e o programa de formação de professores da Universidade;
- rediscussão do plano orçamentário da Faculdade em relação às necessidades da Escola.

Seguiram-se diferentes pendências no Projeto Político Pedagógico que, segundo o Relatório deveriam ser resolvidas para que os encaminhamentos sugeridos fossem concretizados.

O segundo ponto não se referiu exatamente a um problema, podendo ser

---

<sup>97</sup> A referência aqui é à mantenedora e à Escola, quando tanto entre os educadores da Escola como entre os docentes da Faculdade surgiram posições que indicavam a responsabilidade compartilhada em relação aos problemas.

entendido já como uma proposta: **gestão compartilhada**. O Relatório afirmou que era patente o afastamento entre as duas casas (problema) e que a cogestão seria a principal forma de revigoração das relações. A impossibilidade de um docente superior dedicar-se integralmente aos assuntos da escola sugeria a reativação da gestão compartilhada por meio da criação do Conselho Gestor e da função de Superintendente Escolar, além do aumento do mandato da Direção escolar, proposto para três anos.

A **interação deficitária**<sup>98</sup> entre as diferentes áreas do conhecimento da Escola e áreas/departamentos da Faculdade apareceu como o terceiro problema da primeira frente (Relação Escola-Faculdade).

De acordo com o relatório, o âmbito diretivo e o pedagógico eram dois canais desejáveis e necessários para o incremento da parceria entre as duas casas, possível por meio da participação mútua de representantes nos vários órgãos internos que procuraria oportunizar a participação espontânea dos docentes em projetos da escola. Os encaminhamentos sugeridos foram:

- participação de representantes da Escola nos diferentes colegiados da Faculdade;
- participação dos docentes da Faculdade nas atividades e projetos das áreas do conhecimento da EA e em outras instâncias.

Para os primeiros, a participação seria obrigatória, para os segundos, espontânea.

O Relatório prossegue com o apontamento da necessidade de rediscussão da **oferta de vagas na Escola**, afirmando que não houve consenso sobre a questão. Essa seria objeto de ação no Ministério Público, devendo, se necessário, após decisão do Ministério, ser rediscutida na Escola.

Os **estágios** apareceram como uma das causas de desarticulação entre as casas, gerando um campo de tensão. Deveriam ser reconfigurados por meio de conjunto de princípios e de mecanismos propostos que criariam espaços de diálogo. Foram encaminhamentos sugeridos:

- atrelagem da oferta de estágios ao programa de formação de professores;

---

98 Destaque dado pelo autor para identificar os tópicos que faziam pauta do Encontro com educadores.

- rediscussão do documento “Diretrizes para a realização de estágio”<sup>99</sup> para compatibilizá-lo com as demandas das áreas de estágio da faculdade e reciprocamente;
- participação sistemática dos representantes da Faculdade junto às áreas de conhecimento da escola e vice-versa.

Foi também indicada como problema a **inexistência e/ou descontinuidade de projetos comuns entre docentes da Faculdade e a Escola**, justificada pelos poucos projetos levados a cabo de maneira sistemática. De acordo com o Relatório, os projetos comuns em parceria deveriam ser otimizados, e incentivados novos projetos.

Quanto à **subordinação administrativo-financeira da Escola à Faculdade**, o documento sugeriu a criação de um contingenciamento financeiro específico do orçamento da Faculdade para a Escola.

A **inespecificidade do enquadramento funcional do educador** era mais um problema indicado para o qual caberia o apoio explícito e ativo da Faculdade em relação ao pleito de mudança para professor de educação básica junto à Reitoria.

A segunda frente do Relatório e Plano de Ações – **Organização Escolar** – alegava que não havia na escola discussões coletivas regulares sobre temáticas pedagógicas e reconhecia a necessidade de sistematização das discussões de cunho pedagógico, sendo nítida a ausência de um projeto sólido de formação continuada da escola. A criação do projeto seria uma oportunidade para maior articulação entre as casas. O Relatório sugeriu como encaminhamentos a “implementação de um horário semanal destinado à formação continuada coletiva” e o fomento de projetos conjuntos voltados para a necessidade.

Foram apontados ainda como propostas e problemas:

- regulação das atividades de formação docente individual;
- falta de funcionários técnico-administrativos e de apoio pedagógico;
- ausência de um sistema institucional de avaliação;
- descumprimento de horários e atrasos pelos docentes e demais funcionários;

---

<sup>99</sup> O documento está em vigor na escola desde 2000, tendo passado por reformulações, aprovado por diferentes Conselhos de Escola como os princípios e diretrizes de estágios.

- descumprimento da carga horária por parte dos educadores;
- participação deficitária ou “desqualificada” das famílias; e
- uso obrigatório do uniforme escolar<sup>100</sup>.

Sobre a **ausência de um sistema de avaliação** o Relatório informou que um dos desencadeadores da constituição do Grupo de Trabalho foram os resultados obtidos pelos alunos da Escola em prova do Saresp e o índice alcançado pela mesma no Idesp (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo), ambos os casos referentes ao desempenho em 2007, justificando a criação de um processo contínuo de avaliação do trabalho escolar.

Ao tratar do **descumprimento da carga horária** por educadores, o documento afirmou que havia uma percepção difusa, por parte de alguns segmentos, de que o montante de horas fosse cumprido rigorosamente e, por parte dos educadores, de que talvez não houvesse uma sistematização das expectativas quanto às responsabilidades. O Relatório sugeriu uma padronização do cumprimento.

Quanto à **participação das famílias**, o documento afirmava que fora um dos temas mais delicados e polêmicos, objeto de insatisfação e desconforto entre ambas as partes (os educadores e as famílias). Era necessário o estabelecimento de regras claras quanto aos papéis. Entre os pais, a alegação seria de dificuldade de diálogo com as instâncias escolares pelas vias formais, sendo necessário criar outros canais de comunicação que assegurassem sua participação nos processos decisórios. O documento propôs:

- criação de uma ouvidoria;
- criação de uma comissão consultiva de pais com acesso direto à Superintendência proposta;
- rediscussão dos limites de participação dos pais no âmbito da representação junto aos órgãos formais da Escola.

A última frente em destaque no Relatório recebeu o título: **Cotidiano Pedagógico**. Nessa frente apareceram como problemas e propostas:

- conflitos ligados à relação professor-aluno;

---

<sup>100</sup> Destaque dado pelo autor em referência aos itens definidos no relatório.

- participação deficitária dos alunos;
- ausência de coordenação pedagógica (integração deficitária entre anos, ciclos e áreas);
- redefinição de responsabilidade das áreas do conhecimento da Escola;
- proposta de ensino em tempo integral
- diretrizes internas quanto à substituição de professores;
- diretrizes internas quanto a condições deficitárias de exercício profissional;
- ausência de identidade pedagógica da EA.

Ao tratar da participação deficitária dos alunos, o Relatório argumentou que, como no caso das famílias, o problema da comunicação truncada entre o alunado e as instâncias escolares fora recorrente. Os alunos teriam alegado certo desgaste no que dizia respeito à representação nos órgãos formais. Para os educadores a participação dos alunos era superestimada. A frente propôs também canais de comunicação para os alunos com o objetivo de assegurar e qualificar a participação.

No tratamento da **redefinição de responsabilidades das áreas**, o documento defendeu que o fortalecimento das áreas era um dos principais caminhos para a reestruturação pedagógica, visto como medida descentralizadora e aglutinadora dos trabalhos. Caberiam às áreas a administração dos problemas e dificuldades para exonerar a Direção e a orientação, sendo possível somente com a colaboração efetiva e sistemática dos docentes da Faculdade. Foram propostas ainda: a criação da função de Coordenador(a) de Área, a redefinição das áreas atuais e a assessoria de docentes da faculdade.

No tratamento das **Diretrizes Internas quanto a condições deficitárias do exercício profissional**, o Relatório considerou que existiam na Escola profissionais em condições de exercício profissional prejudicadas, com consequências desagregadoras para o cotidiano da Escola e da sala de aula, e informou ter sido acordado entre os segmentos a necessidade de regras objetivas que visassem solucionar o problema por meio de um sistema próprio de avaliação da Escola.

A **identidade pedagógica da escola** foi vista como algo que padecia de

profunda obscuridade, tornando necessária a rediscussão do perfil pedagógico. O encaminhamento sugerido foi a “revitalização do projeto pedagógico da Escola, baseada no norteamento coletivo de ações e relações em torno do princípio de um “centro de aplicação”, em íntima consonância com os fundamentos do Programa de Formação de Professores”.

A última página do Relatório destinou-se à apresentação de alguns desdobramentos, sendo indicados como necessários cinco dispositivos complementares imprescindíveis para a concretização das ações. O primeiro deles defendia a globalidade das ações, como propostas que deveriam ser assumidas em bloco.

O segundo dispositivo foi de que o documento deveria ser discutido e votado pela Congregação, porém o Grupo de Trabalho recomendava que nada fosse alterado e desprezado, pois seria colocado em risco o princípio de funcionamento e lógica do mesmo.

O terceiro dispositivo foi de que a aprovação do Plano de Ação tornava imediata a criação de um segundo grupo de trabalho (GT2) com o objetivo de implementar as ações propostas. Sendo aprovado o plano, ele deveria retornar aos segmentos para que novas demandas fossem contempladas, indicando uma necessidade de retroalimentação democrática.

Em quarto lugar, o documento dispôs sobre a necessidade de revisão do Regimento Escolar e, em último, a definição de um prazo limite de dois anos para que as ações fossem avaliadas e que, se não atestadas as mudanças efetivas, fosse rediscutida a responsabilidade formal pela Escola.

Até os últimos meses de 2010, não foi encontrada nenhuma pista de retorno efetivo do Plano de Ações aos diferentes segmentos.

## **7.2 O segundo Grupo de Trabalho (GT 2)**

Em novembro de 2008, foi apresentado à Congregação o “Relatório Final do Segundo Grupo de Trabalho da Escola”. O GT 2 contou com composição reduzida: um representante da Direção da Faculdade, docentes representantes dos três departamentos da Faculdade e da Direção da Escola.

Esse segundo documento apresentou como objetivo do grupo elaborar e detalhar propostas para a transição e a estruturação do Conselho Gestor e fazer uma breve discussão acerca das instâncias propostas pelo Plano de Ações do primeiro GT. Apontou para o referendo do Grupo de Trabalho 2 à criação da função de Superintendente Escolar, que deveria ser ocupada por docente da Faculdade com mandato coincidente com o da direção da Faculdade. Seu papel deveria ser o de compor, junto com as figuras da direção da Escola, o seu corpo diretivo. Sua tarefa seria de natureza político-administrativa, fomento e promoção de ações conjuntas para o fortalecimento do maior número de vasos comunicantes.

O Conselho Gestor teria como tarefas a formulação de Projeto Geral de Reestruturação da Escola e a reformulação do Regimento Escolar e do Plano Escolar. O Relatório indicou a necessidade de diferenciar o Conselho Gestor do Conselho de Escola sem, no entanto, esclarecer os elementos diferenciadores. Sugere para a composição o Conselho Gestor: 01 representante do corpo diretivo da Faculdade, 01 representante do corpo docente da Faculdade, 01 representante do corpo diretivo da Escola e 01 representante dos educadores da Escola.

Por ter composição diminuta, não caberia nele a representação dos departamentos da Faculdade, tampouco a mesma representação existente no Conselho de Escola. De acordo com o Relatório, muitas das atribuições que, segundo o Regimento Escolar, cabiam ao Conselho de Escola, seriam transferidas ao novo Conselho Gestor. Não há informação se as medidas seriam postas em prática após reformulação e homologação do novo Regimento Escolar, mas a tendência que apareceu, até em função da aprovação do prazo de 02 anos (até final de 2010) para a avaliação das medidas e das mudanças resultantes, foi a de que os encaminhamentos fossem imediatos, mesmo que contrariando o Regimento em vigor.

Ao se referir à Comissão Consultiva de Pais e à Comissão Consultiva de Alunos, propostas pelo GT1, o Relatório argumentou que a função das duas seria de organizar as discussões de questões relevantes junto aos respectivos segmentos, com vistas a assessorar o Superintendente em suas decisões, constituindo um canal direto de comunicação dos dois segmentos. Não houve nenhum registro das funções do (a) Diretor (a) e do (a) Vice-diretor (a) no que se refere à questão.

A composição das duas comissões foi sugerida como de seis representantes (três titulares e três suplentes divididos pelos ciclos de escolaridade), garantindo o princípio de composição enxuta defendido pelo GT 1.

Quanto à Ouvidoria, foram destacados argumentos favoráveis e contrários e

sugerido que o Conselho Gestor desse prosseguimento ao debate e à decisão a respeito. A defesa do Conselho Gestor, mesmo que nomenclaturado de outra forma, o aproximou do que Sartori (1994) chamou de comitês presentes nas complexas sociedades democráticas da atualidade.

### **7.3 Andamento das propostas no início de 2009**

Em fevereiro de 2009 foi enviado pela Direção da Escola à Direção da Faculdade um relatório do andamento dos encaminhamentos sugeridos no Relatório e Plano de Ações do GT 1, informando que:

- 15 dos encaminhamentos e ações propostos já estavam implementados;
- 21 das propostas haviam recebido encaminhamentos iniciais;
- 19 propostas estavam paradas, sem terem recebido encaminhamentos iniciais.

Os encaminhamentos que estavam parados dependiam, todos, de ações externas à escola. Aqueles que dependiam unicamente de ações internas estavam sendo cumpridos e/ou planejados para o início daquele ano letivo. O documento reforçou uma disposição da escola para encontrar soluções para os seus problemas e agir no sentido de favorecer a avaliação do seu trabalho e da melhoria das práticas pedagógicas, aparentemente a vontade política estava construída (Sartori, 1994), o discurso da Escola assumira muitas das alegações presentes no discurso do Relatório do GT 1 (Habermas, 1995).

---

**8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tocqueville (2000) definiu a democracia como forma de governo em que todos participam, alicerçada no ideal igualitário e, por isso, tenderia ao nivelamento e à uniformização. A uniformização foi entendida como homogeneização, possível ameaça à liberdade, a tirania da maioria, um perigo para a democracia. Ele escreveu:

Considero ímpia e detestável a máxima de que, em matéria de governo, a maioria de um povo tem o direito de fazer tudo, e, no entanto, atribuo às vontades da maioria a origem de todos os poderes. Estarei em contradição comigo mesmo? Existe uma lei geral que foi feita, ou ao menos adotada não somente pela maioria deste ou daquele povo, mas pela maioria de todos os homens. Esta lei é a justiça (p. 172).

A justiça seria, então, o limite do direito de cada povo. O autor questionou o poder absoluto da maioria, por implicar a possibilidade de negação da liberdade individual e da minoria. Se a maioria concentra o poder e este se expressa através da legitimação e consentimento ao governo, este se verá em condições de se impor enquanto representante e executor da vontade da maioria, a “tirania da maioria”, instrumentalizada pela autoridade. A maioria tirana poderia negar à minoria seus direitos, o que, para alguns autores analisados no início deste trabalho, negaria o próprio ideal democrático.

Tocqueville questionou se, nessas condições, a justiça e a razão poderiam sobreviver. Sua análise revelou os perigos presentes na democracia em relação à liberdade dos indivíduos e da minoria. Não significava que, em si, a democracia fosse tirânica, mas que ela poderia vir a ser, como também tinha um caráter liberal.

Para ele, pensador do século XIX, a democracia era um fato consumado, tratando-se de aceitar a sua inexorabilidade, pois não era mais possível o retorno à ordem social aristocrática. Temia e via com desconfiança a possibilidade de participação popular no governo.

Apontou a possibilidade de exercício da tirania que, apesar de lhe parecer oposta, poderia ser legitimada. Segundo Norberto Bobbio (2004: 57-58), Tocqueville não teria superado o viés conservador:

Considerada a democracia não como conjunto de instituições das quais a maior característica é a participação do povo no poder político, mas como sistema que exalta o valor da igualdade não só política como social (igualdade das condições em prejuízo da liberdade), Tocqueville se revela sempre um escritor liberal e não-democrático. Jamais demonstra a menor hesitação em antepor a liberdade do indivíduo à igualdade social, na medida em que está convencido de que os povos democráticos, apesar de terem uma inclinação natural para a liberdade, têm “uma paixão ardorosa, insaciável, eterna, invencível” pela igualdade e embora “desejem a igualdade na liberdade” são também capazes, se não podem obtê-la, de “desejarem a igualdade na escravidão”. Estão dispostos a pobreza, não a aristocracia.

A democracia poderia parecer uma luta contra Deus; igualdade de condição não significava apenas igualdade econômica, mas igualdade cultural e política. Para as sociedades atuais, a democracia tornou-se um valor em si mesma, muitas vezes esvaziada de significados, bandeira que legitima e conquista aliados.

Para Bobbio (2004), a democracia é o regime em que primariamente é observado um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.

Neste trabalho, pretendeu-se discutir alguns dos significados da democracia na gestão de uma escola. Uma das preocupações foi identificar como, no interior de uma unidade de educação básica, é utilizado o discurso democrático e quais os procedimentos considerados típicos de uma gestão que tenha o mesmo atributo. Para tanto, foi importante analisar os discursos dos candidatos referentes à gestão da escola e captar como pais e educadores a qualificavam e o que esperavam dela para considerá-la realmente democrática.

Claramente, as teorias da democracia apresentadas no primeiro capítulo ofereceram importante escopo para as análises, em alguns momentos, a referência teórica apareceu de forma implícita, em outros, foi explicitada. Entre os diferentes autores sobre os quais o capítulo inicial se debruçou, não houve um único a oferecer os pressupostos teóricos, porém, foi em Sartori (1994) que as bases para a análise foram dadas. Schumpeter (1984; 1996), com sua outra teoria sobre a democracia, também ofereceu importantes contribuições para o estudo da gestão da instituição.

Foi importante perceber que, mesmo a gestão sendo proclamada como democrática nos documentos reguladores da vida institucional, nos discursos dos gestores e nos momentos de maior dificuldade de gestão, ainda faltava, para pais e educadores, mecanismos efetivamente democráticos, a ponto de estes negarem sua existência e considerarem-na como de fachada. As diferentes expectativas dos vários sujeitos escolares demonstraram percepções múltiplas da gestão, em procedimentos considerados por alguns como de efetivação do seu caráter participativo.

A heterogeneidade da comunidade atendida pela instituição demonstrou que existiam diferentes formas de avaliar a gestão da Escola. Consideradas as análises de Bourdieu (1998) que para captar em termos teóricos a multidimensionalidade das posições objetivas de classe, propôs construir posições de classes sociais como um modelo tridimensional (o volume de capital; a posição estrutural dos dois tipos de capital - isto é, a relação entre capital cultural e econômico -; e uma dimensão temporal, que vê a combinação das duas posições do capital como sendo dependente dos cursos de vida que são específicos de cada geração); pode-se afirmar que a complexidade assumida pelas sociedades atuais implica uma realidade escolar também complexa que, aliada às diferentes culturas escolares presentes no seu cotidiano, leva a diversas representações do trabalho escolar, expressas em expectativas diferentes do trabalho escolar e da condução dos processos de gestão da instituição. Desta forma, foi possível detectar discursos de pais que deram à gestão da Escola qualidades, ao mesmo tempo, que ratificavam seu caráter democrático como qualidades que negavam tal caráter; além da impressão verbalizada por alguns de sobreposição (Bourdieu, 1998).

No interior de cada um dos segmentos, as avaliações se distinguiram o que demonstrou não haver uniformidade das expectativas que, muitas vezes, se apresentaram antagônicas. A existência formal de mecanismos de representação com deliberações nos colegiados não significou, necessariamente, a efetiva participação de todos ou da maioria na gestão. A participação era dos representantes. A figura do representante foi descrita, por alguns, como a de alguém que, na prática, não representava os interesses dos segmentos.

A análise mais criteriosa dos próprios segmentos, mesmo que por amostragem, indicou que os interesses eram bastante diferenciados, confirmando algumas das hipóteses iniciais da pesquisa:

- os diferentes sujeitos possuíam expectativas diferentes do trabalho escolar, a política de representatividade assumida nos colegiados da Escola, que poderiam segundo a teoria de Schumpeter (1984) caracterizá-la como democrática, não proporcionou o contato com a diversidade que a marca, gerando muitas vezes uma insatisfação e impressão de privilégio de algumas posições;
- a forma da condução dos encontros dos vários colegiados, que priorizavam a representação delegada (Bobbio, 2004) não garantiu uma gestão efetivamente democrática com a presença da possibilidade de participação de todos e de contestação (Dahl, 2005);

Para alguns, a existência da representação era a prova da realidade democrática da gestão da instituição. Por outro lado, algumas pessoas, quando indagadas sobre o que consideravam atributos da gestão democrática, levantaram aspectos e características que haviam identificado como existentes na gestão da Escola, apesar de terem feito afirmações em contrário. A democracia pode, no entendimento comum e cotidiano dessas pessoas, ter se tornado algo que estaria muito aquém da possibilidade de ser posto em execução e que passou a se confundir com desejos e ideais que todos esperavam ver consolidados e realizados, aproximando do que Sartori (1994) chamou de ideal de democracia distante da realidade democrática, ou ainda das promessas não cumpridas discutidas por Bobbio (2004).

As expectativas referentes à gestão democrática eram muitas vezes de campos muito distintos dos procedimentos de decisão coletiva ou de assuntos de natureza política. A frustração de alguns dos desejos individuais implicou a negação do ideal, mesmo quando se defendia que a democracia não garantia a satisfação da vontade própria.

Defender a gestão da Escola como democrática nos diferentes momentos institucionais pareceu dar à instituição uma feição moderna, próxima da que se defende nos círculos acadêmicos. Negá-la seria, portanto, contrapor-se ao que se ensina nas salas de aula do ensino superior, era necessário falar em nome dela (Sartori, 1994).

Da mesma forma, defender e qualificar a Escola como uma unidade de excelência dava-lhe uma distinção no universo das escolas de educação básica e a aproximava do que se esperava da universidade, a distinção (Bourdieu, 1988) apareceu como uma necessidade

na ocupação do espaço social da instituição escolar. Essa distinção, várias vezes mencionada neste trabalho, garantiria a todos uma situação de excepcionalidade, sem uma preocupação crítica com os próprios ônus e riscos que essa pretensa excepcionalidade poderia implicar. O fato de ser excepcional poderia levar a embutir problemas que não poderiam vir a público, a não dar a devida atenção às fraquezas e dificuldades comuns às instituições escolares.

Mesmo quando aspectos referentes à qualidade do trabalho pedagógico foram questionados, a excelência, até então, era preservada. Questionar parcialmente sua prática, perceber seus problemas, assumir seus erros e suas limitações, considerar a necessidade constante de aprendizagem foram características que podiam constituir os atributos da excelência da Escola. No entendimento dos seus sujeitos, a excelência poderia não implicar a ausência de falhas, mas a reflexão constante a respeito delas e a busca de soluções poderiam configurar os tais traços distintivos da instituição.

Todavia, quando alguns alegados problemas da Escola foram apresentados para a opinião pública, com o sério risco de nublar o que a sociedade enxergava como característico da instituição, conforme discutido no capítulo 7, a crise foi anunciada e assumida pela maioria dos envolvidos, sem a crítica necessária à própria definição da crise. Diante da situação, a melhor resposta pareceu ser assumi-la, desconsiderados, inclusive, sinais anteriores que teriam surgido dos próprios sujeitos escolares. Era necessário recuperar e preservar os aspectos distintivos da Escola, alguns procedimentos para tanto passaram a ser considerados legítimos e necessários.

Não obstante fossem necessários, tais procedimentos não poderiam parecer imposições de cima para baixo, ou seja, não democráticos, referência clara à necessidade de procedimentos que Sartori (1994), Dahl (2005) e Schumpeter (1984) definiram como genuínas características da sociedade democrática ou poliárquica. A escolha dos procedimentos poderia ser a negação daquilo que “se ensina em sala de aula”, em alusão, aqui, ao discurso de uma das participantes de um dos encontros de avaliação da Escola, que tinha também como objetivo definir propostas e possibilidades de fazê-la existir segundo o que dela se esperava, ou seja, um campo de excelência e efervescência.

Este pesquisador não defende, de forma alguma, que os sujeitos estivessem, deliberadamente, querendo enganar uns aos outros. Cada um deles precisava garantir a suas ações e discursos o caráter democrático.

Como mencionado na Introdução, a intenção aqui foi a de estudar alguns significados da chamada Gestão Democrática em um contexto de complexa heterogeneidade social e sua relação com a construção de uma educação democrática. Neste momento, foi preciso demonstrar como, em nome da democracia, são assumidos procedimentos que nada têm de democrático.

Lembrando Sartori (1994), dentre as premissas da democracia, a menos lembrada é a de que ideias erradas a respeito dela a fazem dar errado. O direito à oposição é fundamental e ninguém pode proclamar a si mesmo como o melhor; a autoridade recebe apoio espontâneo.

Novamente para Sartori (1994), nenhuma liderança deveria ser absoluta. A liderança política exercida de acordo com o método democrático seria até mesmo menos absoluta que outras, devido ao elemento competitivo que deve ser a essência da democracia. Os encontros apresentados no último capítulo deste trabalho demonstraram com muita nitidez que, apesar da intenção de parecer democrática, sua condução procurou dar à coordenação a definição da maior parte das propostas. A participação, talvez, não qualificada (Sartori, 2004) dos presentes não imprimiu ao debate a oposição e contestação necessárias (Dahl, 2005).

A efervescência, em determinado momento, passou a substituir, nas defesas oficiais, a excelência, talvez por ser esse o termo considerado mais adequado e oportuno nos tempos atuais, com menos risco de desqualificar, novamente, “aquilo que era ensinado em sala de aula”.

A definição de procedimentos, objetivos e diretrizes para a unidade pela sua mantenedora poderia, realmente, não negar suas qualidades democráticas, pois apenas confirmava o seu papel na estrutura institucional. No entanto, a imposição do não diálogo, com a possível negligência dos diferentes sujeitos que faziam parte da mencionada situação, constituiu uma negação da democracia. A impossibilidade de oposição é, novamente, o que torna não democrática uma sociedade, uma realidade ou mesmo um procedimento.

Para Schumpeter (1984), a democracia é um método de competição pela liderança política, a ser utilizado para chegar a decisões. Na competição, os grupos insatisfeitos com a posição da liderança tendem a expressar sua crítica. Os cidadãos devem realizar constantemente a crítica, filtrar e selecionar por si mesmos e independentemente de grupos de

pressão e propaganda. Quando não garantida a possibilidade e negada a crítica, está em negação a própria democracia.

Como tratar a oposição? Como parecer que a liberdade de opinião e de posição estava garantida? Na escolha do condutor do processo de discussão e avaliação, era estratégico manter o discurso com pulso firme. O uso das ideias fundamentais – a excelência, a distinção, a diferenciação, o vínculo acadêmico – poderia ser o melhor caminho e a garantia do encaminhamento desejado. A perda dos objetivos que lhe garantia a excepcionalidade tornava a instituição igual a tantas outras de educação básica. Sua existência voltada para o ensino, a pesquisa e a extensão a qualificava e a manteria distinta.

A heterogeneidade da comunidade, acompanhada da multiplicidade de expectativas, contribuiu para o quadro de imposições. Naquele momento de fragilidade e de abertura dos flancos, os discursos mais bem elaborados e mais agressivos ganharam mais escopo, tornaram-se preponderantes e hegemônicos. Mesmo assim, tudo precisava passar pelo crivo democrático, qual era? O crivo da discussão por todos os segmentos, com encontros abertos a todos para que as queixas aparecessem. O procedimento legitimava a queixa e, conseqüentemente, todo e qualquer encaminhamento para resolver os problemas.

Antes de definir uma sociedade ou procedimento como democrático, é necessário qualificá-lo, definir em que sentido. Para Sartori (1994), democracia não é apenas votar, neste sentido, a escolha dos gestores, apesar de importante, não garantia à unidade escolar uma efetiva vivência democrática.

No caso em questão, nenhuma das características dos procedimentos democráticos poderia ser negada por nenhum dos participantes do jogo; era preciso que se mantivesse a visão de respeito às regras do jogo (Bobbio, 2004). Destarte, tudo era acompanhado do reconhecimento da necessidade de ampla discussão, deveria ser garantido auscultar a comunidade na definição da proposta pedagógica.

A dificuldade pode ter surgido na distância entre o escutar e o definir, mesmo que considerado um governo aprovado pelo povo e não pelo povo (Schumpeter, 1984). Como proceder diante de expectativas tão diferentes? Como agir diante de interesses que, aparentemente, se opõem?

A manutenção do princípio democrático da educação, da escola pública, aqui entendido como a possibilidade e a garantia de acesso ao desenvolvimento cognitivo, intelectual e de sociabilidade aos mais diferentes sujeitos, deveria ser o caminho da resposta. A definição de uma prática pedagógica ou de um projeto de escola deve ser fruto de um processo que respeite o direito de todos, que dê a todos a possibilidade de participação no mundo escolar. Nenhuma ampla discussão pode colocar isso em xeque, nenhum procedimento dito democrático pode obscurecer este que é considerado o maior princípio democrático da educação escolar. Em nome da democracia, não pode ser negada a própria democracia (Sartori, 1994); o procedimento não pode, de forma alguma, obscurecer o ideal de educação democrática.

Quando o ideal e a utopia são colocados em risco, aí sim há uma crise, os procedimentos devem resgatá-los (o ideal, a utopia), em nome, mais uma vez, da própria democracia. Ser excelente não deveria ser entendido como ser o melhor.

Apesar de corriqueira, cabe a pergunta: ser a melhor com relação a quê? Mais uma vez, as diferentes expectativas quanto à qualidade do trabalho pedagógico definem a impossibilidade de garantia da qualidade única; os resultados apresentados pela avaliação externa<sup>101</sup> poderiam ser vislumbrados como os melhores diante de realidades e conjunturas comuns à maioria. Mesmo que esses resultados não tenham considerado os diferentes aspectos condicionantes que devem ser levados em conta no processo de avaliação de uma instituição de ensino, eles podem ser considerados excelentes e, até, distintivos.

Talvez, naquele momento, tornar públicas as mazelas, as dificuldades, tenha contribuído para a construção de um cenário em que descontentamentos de setores vieram à tona, o que a bibliografia discutida no primeiro capítulo deste trabalho demonstrou ser típico de uma sociedade democrática (Schumpeter, 1984).

A existência de descontentamentos e a possibilidade de que apareçam e sejam expostos é marco característico do regime democrático. O problema pode ser deixar que tais descontentamentos, queixas e ressentimentos passem a figurar como uma visão de um grupo, de um segmento, sem que, efetivamente, se pudesse comprovar que o fosse, os procedimentos para definição das posições majoritárias que respeitassem as minorias seria a real garantia do regime (Bobbio, 2004).

---

<sup>101</sup> Referência aos resultados obtidos pela Escola no Saresp – 2007.

Em um contexto de recurso às regras da maioria, é importante pressupor que algumas pessoas têm preferências contrárias e que, para superar os impasses, o número maior prevalece. Todavia o uso de estratégias para silenciar qualquer contrariedade desqualifica o uso do recurso. É importante considerar, se utilizado o recurso, que quanto maior o número de pessoas que decide maiores são os riscos.

A ausência do ideal, do princípio, pode ter favorecido a construção desse quadro. A falta de clareza em relação a onde se pretendia chegar e o fato de a própria instituição e sua mantenedora não saberem, na realidade, quais as respostas pretendidas foram outros ingredientes que contribuíram para o crescimento da crise. Quando exatamente os aspectos distintivos mencionados, defendidos há muito tempo pelos sujeitos internos, foram postos em debate e eles não souberam como responder e no que se ancorar, o naufrágio pareceu inevitável.

A necessidade ou o imperativo de manter a distinção em relação à maioria esteve presente em vários posicionamentos. Nos diferentes encontros analisados, fosse o dos educadores da EA ou dos docentes da mantenedora, exposições revelaram o quanto isso era imperioso. No encontro dos docentes da mantenedora foi argumentado que as funções e as atribuições dos dois grupos (educadores e docentes) não eram as mesmas, o que exigiria controles e organizações distintas das jornadas, justificativa para o acompanhamento mais rígido do cumprimento das horas de trabalho dos educadores que, segundo alguns, não vinha ocorrendo. Porém era necessária cautela com o discurso, pois a distinção não poderia, de forma alguma, negar qualquer procedimento democrático.

As atividades e as atribuições poderiam realmente ser diferentes e a Escola poderia estar aquém das suas possibilidades. Não é possível desconsiderar que os educadores pudessem ter problemas de desempenho, mas esse não foi o objeto deste trabalho. O que se pretende, nestas considerações finais, é demonstrar que algumas ações eram necessárias, porém, em nome da defesa de qualidades que não eram o foco, muitas vezes essas ações não foram levadas a cabo. A definição e clareza de papéis institucionais solicitavam que essas posições fossem assumidas, que destinos fossem traçados, mas não o foram em nome de garantir pretensas qualidades defendidas para os procedimentos.

Quando apresentaram suas queixas, os participantes o fizeram com a dificuldade de assumir a posição que ocupavam no processo. Ressentimentos se misturaram e,

temerosos, eles podem não ter apresentado os problemas de fato. Isso porque talvez, e quase certo, eles também não possuíam um plano para tratar a instituição. Durante o processo de avaliação e de apresentação de propostas para o Plano de Ação, faltou unidade de propostas ou mesmo percepção de quais propostas eram majoritárias e, em alguns momentos, o apego à posição que pareceu mais forte, mais articulada, foi o bote salva-vidas.

Em um ambiente de possível esquizofrenia, era necessário manter as aparências e não negar o que parecia mais rico na tradição da Escola. Em um ambiente de eleições, de campanha, de consulta à comunidade era preciso agradar os eleitores, buscar os votos; era preciso aparecer diante do “eleitor” como democrático.

A análise das cartas de intenções dos candidatos revelou que, em determinados momentos, era necessário falar para a mantenedora, para as famílias, para os educadores e funcionários e, mesmo para os alunos. Assim, a construção do conteúdo precisava garantir a presença de algumas máximas, dos aspectos distintivos. Mesmo quando algum problema ou dificuldade eram apontados, era necessário ser cuidadoso, autorresponsabilizar-se, atribuir os erros a todos como garantia de não entrar em atrito com ninguém. As questões eram tratadas genericamente, como forma de não chegar ao âmago delas ou, ao menos, de não apresentar uma visão própria da essência da dificuldade ou da existência de responsáveis ou maiores responsáveis; características comuns de processos eleitorais (Sartori, 1994 e Schumpeter, 1984)

Tratar a construção da escola democrática como algo que se consegue com a eleição dos gestores, além de não apontar para aquilo que deve ser o ideal democrático da escola pública, pode tornar a escola uma arena do jogo eleitoral com todas, ou com as principais, dificuldades típicas do processo. Pensar que a eleição possibilita a melhoria do ensino, no contexto em análise, não considera que as expectativas se sobrepõem e se subjagam.

A contribuição para a valorização da sociedade democrática e da aprendizagem dos procedimentos democráticos da Escola não pode ser somente pela possibilidade de escolher os gestores. A gestão efetivamente democrática de uma escola pode ser aquela que considere os ideais democráticos que norteiam a existência da escola pública. No caso estudado, pequena parte das famílias tem comparecido às urnas nos processos de consulta, talvez acenando para aquilo que os especialistas ainda não viram: não é o processo de consulta que torna a escola democrática.

Nos processos de consulta não foi possível identificar o peso que as cartas de intenções dos candidatos tiveram na definição da escolha dos votantes. É preciso considerar que, nesses processos, muitas vezes, falou mais alto a aceitação que o candidato já tinha junto à comunidade, antes de iniciado o processo. Para alguns votantes, perceber-se aceito e respeitado pelo candidato gera empatia e torna-se motivo de votar nele.

Os procedimentos de pesquisa apontaram que a heterogeneidade não se restringia às expectativas quanto ao trabalho escolar. A própria visão de democracia mostrou-se plural entre os pais e entre os educadores. O entendimento da gestão democrática também apresentou diversas facetas, da mesma forma que as críticas à gestão da Escola, muitas vezes percebida como não democrática, também variaram.

Algumas pessoas entendiam a gestão democrática como ligada aos interesses do seu segmento específico, de modo que seu representante nos colegiados teria a função de defender, agir e votar de acordo com tais interesses. Muitas reclamaram do distanciamento entre o representante e seus representados, indicando que a percepção que o representante tinha dos interesses do segmento não era efetiva. O fato de participar de um grupo por si não significa ter e defender o que interessa ao conjunto; ser simplesmente do grupo não significa ter as mesmas posições e estar imbuído de legitimidade.

Em um grupo que se mostra bastante heterogêneo, o que aumenta a dificuldade de saber qual é a posição do segmento, talvez fosse possível, com alguns procedimentos (defendidos por Sartori, 1994), ter contato com a posição majoritária. As respostas apresentadas nos questionários indicaram que muitos aspiravam a representação a partir da escuta dos desejos e interesses dos representados, de uma forma mais delegada que fiduciária (Bobbio, 2004).

Como agir quando o interesse de um segmento contradiz o ideal democrático da educação, da escola? Como agir quando o interesse de determinado grupo coloca em xeque o direito de uma minoria ou, mesmo, o acesso universal ao desenvolvimento escolar? Mais uma vez a existência pura e simples dos procedimentos vistos como democráticos não garante o ideal; ao contrário, em determinadas situações coloca-o em risco. A existência de dispositivos legítimos, reconhecidos por todos como de direito, pode ser a única garantia da busca da utopia, claro que reconhecidos os riscos externos e internos dos processos de gestão e decisão.

Outro elemento importante para se considerar é a visão exposta por alguns educadores, segundo a qual a gestão democrática deveria considerar e respeitar aspectos trabalhistas, elementos pedagógicos, aspectos procedimentais e outros. A gestão democrática da Escola pareceu multifacetada, em diferentes dimensões. Gerir a escola não significou, dessa forma, somente considerar o ideal democrático da educação pública, mas também o respeito à legalidade, aos direitos dos diferentes trabalhadores. Talvez seja necessário, na gestão da escola, separar os diferentes âmbitos e atribuições, seja na execução dos atos ou na avaliação da gestão. Para alguns, pode ser que o componente do respeito aos direitos trabalhistas não estivesse ocorrendo, levando-os a considerar a Escola como não democrática. Tal aspecto pode ter se sobreposto aos demais, dificultando a percepção do restante.

Pareceu consenso para os sujeitos que a democracia pressupõe a observância dos direitos trabalhistas, ao mesmo tempo em que cabia a todos se envolverem nos negócios da escola. Marcou presença também a visão de um dos aspectos da cidadania ateniense: participar, envolver-se nos assuntos da cidade, nos procedimentos da pólis como direito e dever do cidadão.

Porém, vale destacar que, como apontado no capítulo sobre as teorias da democracia, a democracia deve considerar o tornar-se parte de algo, não o fazer-se parte. Participar define-se, neste sentido, como um ato autônomo que garante a qualidade da participação e do envolvimento do sujeito nos negócios da cidade.

Eram todos da mesma escola, mas alguns pais e educadores apontaram visões bastante diferentes quanto à qualidade da gestão, mas, ao menos entre alguns pesquisados, pareceu existir uma possível identidade na forma de enxergar a gestão da Escola.

O que mais assustava alguns educadores era a possibilidade de os pais participarem da definição de encaminhamentos disciplinares e aprovação/ reprovação dos alunos. Para alguns professores, essa era uma questão técnica, não devidamente avaliada pelos pais. A participação indiscriminada gerava conflitos e insatisfações, sendo necessário regular, definir âmbitos. O discurso se misturava com a alegação de falta de qualidade da participação dos pais ou com a dificuldade da Escola de garantir a participação de todos, para a qual, segundo alguns, a solução seria com uma simetrização das capacidades, para que aqueles que não demonstravam tomar parte o fizessem.

O mesmo não acontecia quando se tratava da mantenedora. Naquele momento, o que se entendia por regulação era a garantia de que os sujeitos da mantenedora não tivessem poder superior aos da instituição, para que se pudesse manter uma pretensa igualdade na relação. Essa posição pode ter demonstrado a consciência da desigualdade, não assumida e não verbalizada por nenhuma das partes, quando, talvez, devesse ser reclamada.

Para muitos educadores, a qualidade da gestão depende da habilidade e da qualidade dos gestores; algumas dificuldades apontadas como negações da qualidade democrática mais se aproximavam de dificuldades dos próprios gestores na condução do cotidiano institucional e administrativo. Para Sartori (1994), a democracia pressupõe a existência de uma burocracia competente e permanente na gestão do Estado.

Como mencionado, a experiência administrativa, inserida aí também a relativa à gestão dos recursos humanos, não se mostrou algo relevante na definição das escolhas pelos votantes nos pleitos para a Direção, mas pareceu que a existência de uma equipe capaz e competente na gestão da Escola tem efetiva importância, pois, se, a cada dois anos, novos gestores são escolhidos, o fato de não estarem afeitos às rotinas pode gerar situações de constante instabilidade e recomeço. Novos procedimentos e rotinas podem estar eternamente em definição e implantação, prejudicando o envolvimento e o gasto de energia com aquilo que realmente interessar: as práticas e objetivos pedagógicos, que, muitas vezes, também precisam de rotinas.

No quadro apresentado, alguns mecanismos e dispositivos de gestão não deveriam depender unicamente da Direção, exigem o envolvimento de outros sujeitos ou colegiados que se mantenham na Escola por maior período que os gestores<sup>102</sup>, o mesmo se aplica a algumas rotinas, ainda que se considere a possibilidade de interpretações particulares de regras e procedimentos. Nesse sentido, um Conselho Gestor, diferente do proposto e mais próximo de alguns colegiados da própria universidade, possível comitê (Sartori, 1994), talvez possa apresentar bons frutos.

Quando apontados aspectos negativos da gestão da Escola, nenhum dos segmentos deu respostas direcionadas a somente um sujeito ou ator. Foram identificados problemas das mais diferentes ordens e naturezas, embora certos problemas tenham sido citados

---

<sup>102</sup> Entendidos, neste parágrafo, gestores como o(a) Diretor(a) e o(a) Vice-diretor(a), escolhidos e com mandatos de dois anos.

por vários. Porém, no momento de definir ações e encaminhamentos, não houve a mesma atenção. Educadores atentaram mais para as responsabilidades da Faculdade e os docentes da Faculdade, para as responsabilidades dos educadores, mesmo que, em várias ocasiões, tenha se declarado que não se tratava de uma caça às bruxas.

É indubitável que, para a maior parte dos participantes e pesquisados, mesmo havendo vários entendimentos do que fosse gestão democrática e do que a garantiria, a democracia apareceu como um valor a ser perseguido e almejado. Não foram comuns discursos solicitando práticas autoritárias ou demonstrando algum saudosismo do autoritarismo; ao contrário, esteve latente o desejo de ampliação do que era considerado prática democrática, apesar de ter sido sugerido que os momentos de autoritarismo da gestão da Escola tenham sido motivados pela ineficácia e ineficiência de gestões anteriores, raciocínio perigoso se a democracia for um valor imprescindível.

Se realmente a democracia é um valor a ser perseguido, momentos de crise não justificam que ela seja esquecida para justificar intervenção e autoritarismo, o que é diferente de se buscar uma regulação quando esse valor for colocado em risco, conforme discussão anterior.

Se considerado que a experiência democrática na gestão da Escola, como apontado por alguns autores, faz parte de uma aprendizagem democrática para ser vivenciada em diferentes âmbitos e momentos sociais, esquecer tais procedimentos e justificar seus oponentes pode ser um desserviço a essa aprendizagem. O respeito ao jogo democrático deve ser mantido em águas calmas, mas também em águas turvas e turbulentas.

Algumas pessoas disseram que deveriam assumir a Escola. Isso permitiu constatar que elas não se sentiam parte da instituição ou que esta não era uma parte delas.

Quanto à situação de crise, declarou-se ser necessário um projeto que, para ser efetivamente democrático, teria de resultar do conjunto e que esse conjunto deveria acreditar na democracia e tê-la como um valor a preservar. Como defendido por Schumpeter (1984), uma democracia somente é possível se for uma crença e defesa de todos os participantes; se não for, não será um projeto comum, tendendo, como afirma Dahl (2005), a se tornar uma sociedade hegemônica.

Não pode ser esquecido que, para alguns autores, a democracia como procedimento de decisão somente é possível em situação de igualdade, mas disso pode advir uma

das maiores dificuldades de identidade e relação entre as instituições pesquisadas (a Faculdade e a Escola). Embora as defesas se percam e elas se digam irmãs, nos momentos em que se cobra de uma a responsabilidade de definir princípios, ela mesma se vê perdida na definição de seu papel e não fica à vontade para definir e agir, até mesmo por não ter clareza, como já aludido, do que espera do projeto institucional. A situação posta é a da mãe que enjeita o filho, o qual também enjeita a mãe, mas, como todo filho, após recusar a progenitora, espera que ela cumpra o papel materno. Ainda fazendo uso das metáforas, cabe à primeira agir como adulta e, mesmo que tenha dúvidas e dialogue, não se furtar da sua autoridade.

A escolha pelo Conselho Gestor como órgão máximo e superior ao Conselho de Escola pôde figurar como legítimo à mantenedora, decisão calcada na autoridade que possui, optando pelo recurso da divisão do poder e envolvimento de alguns segmentos. Entretanto, se for considerada a forma como a constituição se deu, pela análise das atas dos encontros precedentes, chega-se à conclusão de que se tratou de uma **decisão coletivizada**, pois não correspondeu, necessariamente, aos interesses daqueles aos quais se aplicaria, envolvendo riscos para os destinatários, diferentemente do que ocorreria no caso de uma **decisão coletiva** (Sartori, 1994). Entretanto, sob a alegação de buscar legitimidade e de qualificá-la como democrática, repetiu-se várias vezes que a constituição do Conselho Gestor foi fruto de uma decisão coletiva, que teria contado com a participação da maioria, embora não se tenha considerado qualquer componente de competição pela decisão política, envolvendo disputa e oposição.

A análise dos diferentes dados confirmou que definir ou caracterizar um processo de tomada e condução de decisões como democrático carregou a intenção de imprimir legitimidade e um pretense respeito dos sujeitos, impedindo que estes, em várias situações, se opusessem aos caminhos e às medidas escolhidas; além de, muitas vezes, as práticas ditas democráticas não terem carregado em si procedimentos e prescrições que a caracterizariam como tal, estando esvaziadas de significados.

---

***REFERÊNCIAS***

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Desenvolvimento com igualdade social, educação e gestão escolar: notas para um debate. In: FERREIRA, Naura S. C. et al. **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber, 2006. p. 131-156.
- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, 22(75), 2001. p. 15-32.
- ALMEIDA, Ana. Ultrapassando o pai: herança cultural restrita e competência escolar. In: NOGUEIRA, Maria Alice et al. (Org.). **Família e escola: trajetórias de escolarização em camadas médias populares**. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 81-98.
- ANDERSON, Benedict. As promessas do Estado-nação para o início do século. In: HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 155-170.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-38.
- ANDRÉ, Marli E. D. A. **Etnografia da prática escolar**. Campinas, SP: Papyrus, 1995.
- ARAÚJO, Cicero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 157-172.
- APPLE, Michael W. Repensando ideologia e currículo. In: MOREIRA, Antônio F.; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). **Currículo, cultura e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 39-57.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996. 168 p.
- AZANHA, José Mário P. **Educação alguns escritos**. São Paulo: Nacional, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Educação: temas polêmicos**. São Paulo: Martins Fontes, 1995. 244p.
- AZEVEDO, Janete Maria L de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 17-42.

BARROS, Crisanto A. S. de. **Conselho de escola deliberativo**: desafios da democratização da escola pública paulista. 244 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

BASTOS, João B. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In. BASTOS, João B. (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A SEPE, 1993. p. 7-30.

BEISIEGEL, Celso de Rui. A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos: Petrópolis: Vozes, 1997. p. 207-245.

\_\_\_\_\_. Educação e sociedade no Brasil após 1930. In: FAUSTO, Boris (Org.). **História geral da civilização brasileira**: o Brasil republicano. São Paulo: Difel, 1990. p.381-416. (Economia e Cultura, 4.)

\_\_\_\_\_. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. **Revista Ande**, 1 (1), 1981. p. 45-56.

BISPO, Vanderlei Pinheiro. **Aspectos da heterogeneidade e as expectativas das famílias na EAFEUSP**. 134 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília: UnB, 1999. 244 p.

\_\_\_\_\_. **Conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982. 77 p.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 1997. 173 p.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004. 208 p.

BORGES, Zacarias Pereira. **Política e educação**: análise de uma perspectiva partidária. Campinas: Graf. FE; Hortograph, 2002. 293 p.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. Tradução e organização Sérgio Micelli. São Paulo: Perspectiva, 1992. 424 p.

\_\_\_\_\_. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2001. 752 p.

\_\_\_\_\_. **Escritos de educação**. Tradução e organização Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. 256 p.

\_\_\_\_\_. **La distinción**: criterios y bases sociales del gusto. Tradução Ma del Carmen Ruiz de Elnia. Madrid: Taurus, 1988.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1997. 316 p.

\_\_\_\_\_. Sociologia. In: ORTIZ, Renato (Org.). **Gostos de classe e estilos de vida**. São Paulo: Ática, 1994.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975. 276 p.

BRANDÃO, Zaia. Entre questionários e entrevistas. In: NOGUEIRA, Maria Alice et al. (Org.). **Família e escola**: trajetórias de escolarização em camadas médias populares. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 171-183.

CADEMARTORI, Daniela M. L. de. **O diálogo democrático**: Antonio Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl. Curitiba: Juruá, 2009. 324 p.

CAMARGO, Rubens B.; ADRIÃO, Thereza. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; ADRIÃO, Thereza (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-72.

CANEN, Ana; GRANT, Nigel. Conhecimento e multiculturalismo em políticas educacionais no Mercosul: limites e possibilidades. In: CANEN, Ana; MOREIRA, Antonio F. B. **Ênfase e omissões no currículo**. Campinas: Papirus, 2001. p. 95-106

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1988. 340 p.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Tradução Klauss B. Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2001. v. II, 532 p.

CORREIA, Bianca Cristina. **Possibilidades de participação familiar e qualidade na educação infantil**. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 196 -206.

DAHL, Robert A. **Análise política moderna**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora da UnB, 1988.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2005. 240 p.

\_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora da UnB, 2001. 232 p.

\_\_\_\_\_. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989. 152 p.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 41-62.

EDER, Klaus. **A nova política de classes**. Tradução Ana Maria Sallun. Bauru: Edusc, 2002. 364 p.

ESCOLA DE APLICAÇÃO DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Ofício 104**. São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Ofício 328**. São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano Escolar Anual**. São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano Escolar Anual**. São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Plano Escolar Anual**. São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Regimento Escolar**. São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. **Regimento Escolar**. São Paulo, 2006.

FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Processo 10.1.1957.48.3**: consulta à comunidade para escolha do diretor e vice-diretor da Escola de Aplicação 1998-2010. São Paulo, 2010.

FERNANDES, Florestan. **Educação e sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus; Edusp, 1966. 620 p. (Ciências Sociais Dominus, n. 6).

FERREIRA, Márcia dos Santos. **O centro regional de pesquisas educacionais de São Paulo (1956-1961)**. 256 f.. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2001.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura S Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: 2009. p. 295-316.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática na formação do profissional de educação: a imprescindibilidade de uma concepção. In: FERREIRA, Naura S. C. et al. **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber, 2006. p. 157-175.

FERREIRA, Tito L. **História da educação luso-brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1966. 287 p.

FORQUIN, Jean Claude. **Escola e cultura**: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar. Tradução Guacira Lopes Louro. Porto Alegre: Artmed, 1993. 208 p.

GORDO, Nívea. Relatório de Atividades da FEUSP. **Estudos e Documentos**, v.18, 1981. p. 8-9

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Tradução Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994. 179 p.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunitário**. Tradução Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 236 p.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.v. 1. 356 p.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398 p.

\_\_\_\_\_. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 26, p. 100-113, marc. 1990.

\_\_\_\_\_. **Técnica e ciência como ideologia**. Lisboa: Edições 70, 1968. 148 p.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Revista Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 39-53, 1995.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2004. 197 p.

HELOANI, José Roberto. **Gestão e organização no capitalismo globalizado**: história da manipulação psicológica no mundo do trabalho. São Paulo: Atlas, 2003. 240 p.

LAHIRE, Bernard. **Sucesso escolar nos meios populares**: as razões do improvável. São Paulo: Ática, 2004. 367 p.

LEDESMA, Maria Rita K. **Gestão escolar**: desafio dos tempos. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008. 157 p.

LESSA, Renato. A teoria da democracia: balanço e perspectivas. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario. **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. P.33-54.

LIBÂNIO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: MF Livros, 2008. 319 p.

LIMONGHI, Fernando. Prefácio. In: DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp. 2005. p. 11-22.

\_\_\_\_\_. Debate institucional e democracia no Brasil: o problema do sistema partidário. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p. 55-72.

LIPSET, Seymour Martin. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 440 p.

MENDONÇA, Erasto Fortes. A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: UNICAMP, 2000. 457p.

MORTATTI, Maria E. V. **Gestão democrática como um processo de educação para a cidadania**. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

NOGUEIRA, Maria Alice. A construção da excelência escolar: um estudo de trajetórias feito com estudantes universitários provenientes das camadas médias intelectuais. In: NOGUEIRA, Maria Alice et al. (Org.). **Família e escola: trajetórias de escolarização em camadas médias populares**. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 125-154.

\_\_\_\_\_; ALMEIDA, Ana Maria F. (Org.). **A escolarização das elites: um panorama internacional da pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 2002. 222 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 91-112.

PARO, Vitor H. Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso?. In: BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2000. p.57-72.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001. 152 p.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1998. 120 p.

\_\_\_\_\_. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; ADRIÃO, Thereza (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2007. p. 73- 82.

\_\_\_\_\_. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995. 336 p.

\_\_\_\_\_. **Qualidade do ensino: a contribuição dos pais**. São Paulo: Xamã, 2000. 126 p.

PATTO, Maria H. S. **A produção do fracasso escolar**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008. 464 p.

PORTES, Écio Antônio. O trabalho escolar das famílias populares. In: NOGUEIRA, Maria Alice et al. (Org.). **Família e escola: trajetórias de escolarização em camadas médias populares**. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 61-80.

REIS, Fábio W. Democracia, igualdade e identidade. In: PERISSINOTTO, Renato e FUKS, Mario. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p.11-32.

\_\_\_\_\_. Democracia, interesses e “sociedade civil”. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 63-92.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. Campinas: Autores Associados, 2007. 207 p.

ROMANELLI, Geraldo. Famílias de camadas médias e escolarização superior dos filhos: o estudante trabalhador. In: NOGUEIRA, Maria Alice et al. (Org.). **Família e escola: trajetórias de escolarização em camadas médias populares**. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 99-124.

ROMANELLI, Otaíza de. **História da educação no Brasil (1930 – 1973)**. Petrópolis: Editora Vozes, 1968. 267p.

ROSA, Jussara Vaz. **Memórias de uma escola: uma história da Escola de Aplicação da FEUSP contada a partir de entrevistas com ex-alunos (1974-1990)**. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SACRISTÁN, J. Gimeno. Currículo e Diversidade Cultural. In: Silva, Tomaz Tadeu da & Moreira, Antonio Flavio (Orgs.). **Territórios Contestados – o currículo e os novos mapas políticos e culturais**. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 82-113, 1995.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: São Paulo: Ática, 1994. v.1, 336 p. e v.2 , 351 p.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 2004. 164 p.

\_\_\_\_\_. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. Campinas: Autores Associados, 2005. 146 p.

SCHLESENER, Anita Helena. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares. In: FERREIRA, Naura S. C. et al. **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber, 2006. p. 177- 90.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Zahar, 1984. 533p.

\_\_\_\_\_. **Ensaio**: empresários, inovação, ciclos de negócios e evolução do capitalismo. Lisboa: Celta, 1996. 350 p.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2002. 335 p.

SPÓSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. p. 45-56.

\_\_\_\_\_. **O povo vai à escola, a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo**. São Paulo: Loyola, 1984. 254 p.

TOCQUEVILLE. A. A democracia na América: sentimentos e opiniões. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 430 p.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 93-106.

VALENTE, Ivan e ROMANO, Roberto. PNE: plano nacional de educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES, vol. 23, n. 80, 2002. p. 96-107.

VIANA, Maria José Braga. Longevidade escolar em famílias de camadas populares: algumas condições de possibilidade. In: NOGUEIRA, Maria Alice et al. (Org.). **Família e escola**: trajetórias de escolarização em camadas médias populares. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 45-60.

VIEIRA, José Carlos. **Democracia e direitos humanos no Brasil**. 175 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999. 175 p.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1994. vol. II, 586 p.

ZAGO, Nadir. Processos de escolarização nos meios populares: as contratações da obrigatoriedade escolar. In: NOGUEIRA Maria Alice et al. (Org.). **Família e escola**: trajetórias de escolarização em camadas médias e populares. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 17-44.

ZAIA, Iomar Barbosa. **A história da educação em risco**: avaliação e descarte de documentos do arquivo da Escola de Aplicação. 329 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

ZERO, Maria Aparecida. **Diretor de escola**: compromisso social e educativo. 350 f. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.