Estado, Democracia e Educação em Niterói: Avaliando as Contradições de um Caminho.

Maria Lucia de Abrantes Fortuna

RESUMO

Trata-se de um ensaio que se propõe a analisar as condições em que a democracia torna-se possível, ou limita-se, na realidade do Município de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, Brasil, sobretudo na área da educação municipal.

Para tanto apresenta informações sobre a formação e a evolução econômico-política da cidade, tecendo alguns comentários sobre o papel do Estado e as concepções de democracia que permeiam as questões apresentadas.

Ao construir os comentários, articula algumas formulações teóricas apresentadas e discutidas com a narrativa e a análise de alguns fatos ocorridos nesta rede municipal de Educação, em especial no período de 1989 a 1993.

Tendo como pano de fundo o relato da experiência ocorrida, conclui o trabalho com considerações sobre as condições e o caminho da democracia na educação em Niterói, suas relações com o Estado, expresso pelo poder público municipal e com a sociedade civil organizada, em especial com o sindicato dos professores.

Maria Lucia de Abrantes Fortuna

Doutora em Educação, Universidade de São Paulo.

Professora Adjunta da Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense e Professora Adjunta da Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: *Política educacional – História – Estado – Democracia – Educação.*

Introdução

Na oportunidade deste ensaio, tentarei analisar, ainda que de forma preliminar, em que condições a democracia torna-se possível, ou limita-se, na realidade do Município de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, Brasil, fazendo uso de alguns exemplos, sobretudo na área da educação municipal.

Na intenção de oferecer o contorno necessário ao trabalho, inicio apresentando Niterói, ex-capital do Estado do Rio de Janeiro até 1975, acrescentando algumas

informações sobre sua formação e evolução econômico-política, tecendo no interior do texto alguns comentários sobre o papel do Estado e as concepções de democracia que permeiam as questões apresentadas.

Tendo como pano de fundo o panorama traçado, concluo o trabalho com considerações sobre as condições e o caminho da democracia na educação em Niterói, suas relações com o Estado, expresso pelo poder público municipal e com a sociedade civil organizada, em especial com o sindicato dos professores.

Ao construir estes comentários, o esforço foi de articular algumas das formulações teóricas apresentadas e discutidas com a narrativa e a análise de alguns fatos ocorridos nesta rede municipal de Educação, em especial no período de 1989 a 1993. Neste movimento, procuro usar o referencial teórico como lentes que facilitam e aumentam a visão desta realidade, possibilitando uma melhor leitura crítica da mesma e uma conclusão que, além de avaliar a estrada percorrida, ofereça indícios sobre as perspectivas da democracia na educação municipal de Niterói, suas relações com o Estado e a sociedade civil organizada.

1 - Muito prazer, Niterói!

A cidade de Niterói[1] está localizada na orla oriental da Baía de Guanabara, sendo a sede do município do mesmo nome, que está situado no recôncavo fluminense, a sudeste do território do Estado do Rio de Janeiro, possuindo uma área territorial de 130 Km, politicamente dividida em distrito sede e distrito de Itaipu.

Trata-se de uma cidade antiga, fundada em 22/11/1573, na forma de aldeamento indígena, em terras doadas pelo Governador Geral do Rio de Janeiro ao cacique Araribóia, da tribo Temiminós, que havia contribuído para a expulsão dos franceses e dos índios Tamoios. Está inserida na região metropolitana do Rio de Janeiro, que se constitui de quatorze municípios, entre eles, além da própria cidade do Rio de Janeiro e de Niterói, os municípios de Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo e São João do Meriti, abrigando quase 90% da população de todo o estado, sendo, em conseqüência, grande responsável pela produção de sua renda. Este fenômeno explica a hegemonia desta região metropolitana em relação aos mais de cinqüenta municípios do interior. Esta hegemonia tem determinado a distribuição desigual da renda do estado por parte do poder público, o que tem provocado uma grita dos prefeitos do interior fluminense, que, liderados pela prefeitura do município de Campos, participam de um movimento reivindicatório de atenção ao interior, junto ao governo do estado, chamado "Grito do Interior". Eles

[1] As principais fontes de informações para organização desse relato foram Oliveira(1986) & Mizubuti (1986).

chamam a atenção para a desigualdade sofrida pelos seus municípios, querendo mostrar que, enquanto não houver a sua revalorização, dentro do processo de planejamento econômico e espacial, este desequilíbrio em relação à distribuição do espaço, acompanhado pela desigual distribuição da renda, tenderá a se agravar, sem nenhuma possibilidade de reversão, provocando o acirramento das já conhecidas crises dos congestionamentos urbanos e êxodos rurais, em que o Estado do Rio é um dos casos exemplares. Esta questão serve para ilustrar o crescente papel do Estado - ou poder público - nas sociedades capitalistas, mesmo não se tratando de um capitalismo avançado, como no caso brasileiro. Nota-se também que estas prefeituras chamam para o Estado uma função clássica: a de intervir para assegurar um certo grau de igualdade na distribuição do orçamento.

No entanto, esta reivindicação pode ter um lado equivocado, tendo em vista que o poder público, na hora de encaminhar a lei de diretrizes orçamentárias, jamais poderá ignorar as pressões da realidade populacional objetiva da região metropolitana, com suas infinitas demandas por saneamento, água, transporte coletivo e demais equipamentos sociais, e deixar de concentrar uma bateria de recursos para o seu atendimento, prevendo, em seu lugar, uma distribuição homogênea entre as diferentes regiões do estado. Afinal, os recentes debates e análises sobre o Estado têm mostrado que o próprio Estado capitalista é uma arena de conflito de classes. *Poulantzas* em "O Estado, O Poder, O Socialismo" (1990) amplia seu conceito de Estado como, ao mesmo tempo, produto e modelador das relações objetivas de classe. Ele mostra que o Estado não é só local de organização do poder pelos grupos dominantes da classe capitalista para manipular e reprimir as classes subalternas, mas também o lugar do conflito organizado pelos movimentos sociais de massa para influenciar os planos de ação do Estado, para ganhar o controle dos aparelhos do Estado e dos aparelhos políticos fora do Estado.

Assim, para este autor, o Estado capitalista é uma condensação material da relação de conflito entre classes e frações de classes. As contradições de classe estão presentes no seu quadro material e dão forma à sua organização. A política do Estado, portanto, é estabelecida pelas contradições intra-estatais, onde as frações do bloco no poder resolvem seus conflitos de forma mais ou menos caótica e incoerente ao Estado, onde cada fração tenta ganhar vantagens às custas das outras. *Poulantzas* descreve um Estado onde o conflito não apenas tem lugar pelo poder do Estado, mas entre os aparelhos do Estado e no interior de cada um deles. "O Estado não é um bloco monolítico, mas um campo estratégico." (1990, p.160)

O que se observa no encaminhamento das prefeituras do interior é uma influência da concepção liberal de Estado, uma vez que, implicitamente, solicita-se do Estado o zelo pelo "bem comum", freqüentemente associado a uma prática democrática, onde o Estado liberal ocupa a expressão da vontade social e da igualdade individual, numa

tentativa de remediar a desigualdade inerente ao modelo capitalista.

Não se pode esquecer que, pretendendo diminuir as diferenças regionais, o governo militar alterou, por decreto, a composição da representatividade dos deputados no Congresso Nacional, escamoteando a real intenção de enfraquecer a representação das regiões mais populosas e industrializadas, como São Paulo, que se apresentavam com maior organização sindical e consciência política e, portanto, maior força de resistência ao regime imposto. O princípio da igualdade como pressuposto democrático, freqüentemente utilizado na defesa de tais medidas e propostas, pode ser uma premissa falsa, uma vez que a democracia não se dá em abstrato, mas nas sociedades concretas, com seus antagonismos de classe e todo o jogo de interesses representado por estas classes. Neste sentido, é instigante o pensamento de Bobbio quando afirma nortear-se "por uma preocupação essencial: fazer descer a democracia do céu dos princípios para a terra onde se chocam corposos interesses." (1989, p.14)

Pensar na democracia com os pés fincados na concretude da realidade social, entendendo, conforme nos indica Francisco de Oliveira, que "o método democrático constrói regras através do conflito", que "não são eternas", mas que com "historicidade e temporalidade" são decididas pelos "poderes e contrapoderes que se formam na cadeia de relações sociais, num permanente recorte", é essencial para se conceber "uma alternativa democrática ao liberalismo" (*Oliveira, 1991, p.78*) na América Latina, em especial, no Brasil.

Sendo assim, o conceito de igualdade abriga um conteúdo ambíguo, não podendo ser tomado de forma mecânica conforme se coloca nas questões expostas anteriormente. Seguindo a ótica de *Lefort* (1987, p.67), pode estar, por exemplo, encobrindo um conteúdo totalitário. Segundo ele, sempre persiste uma fantástica atração pelo "Um", uma irresistível atração pelo "Um" e a tentação de precipitá-lo na real, pela eterna busca da integração do corpo, do "povo-uno", da permanente idéia de unidade do corpo social. Daí o risco de, ao se destruir o"rei" e se desfazer do "corpo do rei", novamente se refazer outro "corpo" em torno de um outro "rei". Tudo em nome da "igualdade democrática". Para ele

> "quem sonha com uma abolição do poder conserva à mão a referência do Um e a referência do Mesmo: imagina uma sociedade que estaria espontaneamente de acordo consigo mesma, uma multiplicidade de empreendimentos que seriam transparentes uns aos outros, se desenvolveriam num tempo e num espaço homogêneos" (*Lefort, 1987, p.67*)

Apesar de considerar que as conclusões de Lefort foram construídas a partir da análise de uma outra relação social, e que para tomá-las temos que atentar bem para qual realidade ela está sendo transposta, acho que seus sublinhados procedem para nós, pacientes latino-americanos, ainda no C.T.I., em recente processo de reabilitação das prolongadas ditaduras militares.

Todo este comentário foi aberto, primeiro, porque, sendo o objeto deste trabalho a análise e a discussão das condições que possibilitam ou limitam a democracia, abordar suas relações com o Estado e a sociedade civil auxilia na compreensão do assunto; segundo, porque é necessário estabelecer uma relação entre Niterói e o Estado do Rio, porque Niterói não pode ser entendida fora do seu contexto, principalmente por ser a quarta cidade mais populosa dentro deste grupo, que é hegemônico no estado. De acordo com o senso de 1991, a cidade abrigava 436.155 habitantes, apresentando uma densidade demográfica de 3.335,8 habitantes por quilômetro quadrado.

Caracteriza-se, pois, como um dos grandes municípios da região, o que é, um dado importante, tendo em vista ser ele um dos argumentos usados para a solicitação da verba pública. Porém, tudo fica relativizado por conta de sua proximidade com a cidade do Rio de Janeiro, que lidera a região metropolitana. Não se pode esquecer que o Rio de Janeiro, "Cidade Maravilhosa", ex-Distrito Federal, ex-Estado da Guanabara, é uma cidade cosmopolita, inteiramente voltada para o mundo exterior.

Esta proximidade traz para Niterói inúmeras desvantagens, sendo considerada por muitos apenas uma cidade dormitório. Este quadro se acentua a partir da fusão com o antigo Estado da Guanabara e com a construção da ponte Rio/Niterói durante os anos 70.

2 - Formação e evolução: aspectos econômicos e políticos

Ocorre que, desde 1835, quando foi elevado à categoria de capital da província, esta condição tinha sido a principal função que o município de Niterói vinha exercendo até 1975. Este fato e a sua proximidade com o antigo Distrito Federal fez com que a máquina do Estado, o setor público, fosse o espaço de maior ocupação de sua mão-de-obra. Assim, sua população economicamente ativa foi absorvida, predominantemente, pelo setor terciário da economia.

No entanto houve um período, entre 1840 a 1930, em que Niterói abrigou um dos parques industriais mais importantes do estado. Era composto por indústrias de fósforos, de tecidos, de metais, de reparos, incluindo a indústria naval, que foi a única que permaneceu até hoje. A decadência deste parque se deu, na medida em que o conjunto da economia fluminense perdeu posição para São Paulo, por seu distanciamento tecnológico. A conseqüência para a cidade foi seu empobrecimento, o deslocamento de sua mão-de-obra para o outro lado da Baía, ficando a parcela restante destinada àquele setor da economia.

Em 1973, foi realizada uma pesquisa para a construção do metrô na cidade do Rio de Janeiro, identificando o percurso feito pelas pessoas para se locomoverem até o trabalho. Esta pesquisa apontou que 73% da população economicamente ativa de

Niterói, trabalhava no Rio, sendo composta por trabalhadores qualificados, distinguindo-se daqueles que se originavam da baixada fluminense, como por exemplo do município de São Gonçalo, que se caracterizavam como uma mão-de-obra menos qualificada, de salários mais baixos. Assim, Niterói invadia o mercado do Rio com uma mão-de-obra mais qualificada, sendo por sua vez invadida por uma mão-de-obra menos qualificada, que se originava do município vizinho de São Gonçalo. Ocorria que os 73% de trabalhadores qualificados, que saíam para exercer suas atividades no Rio, deixavam um buraco no funcionamento da cidade, o qual era ocupado pela força de trabalho menos qualificada, proveniente de São Gonçalo. Satie Mizubuti, professora de Geografia Econômica, do Depto. de Economia da U.F.F., tratou deste assunto através de um estudo empírico[2], onde identificou este movimento entre o Rio, Niterói e São Gonçalo. Segundo ela, tal movimento criou um escalonamento no sistema de ocupação da mão-de-obra da região, num processo chamado de "invasão-sucessão", que forma uma cadeia integradora dessas economias, que se complementam. Porém, no final do ciclo, o resultado do trabalho do conjunto dessas pessoas, o valor, acaba por ficar muito mais no Rio de Janeiro, do que em Niterói e, menos ainda, no município de São Gonçalo. Este se transforma num local de reserva de mão-de-obra por excelência e Niterói de uma reserva um pouco mais qualificada, de melhor remuneração. Mas o capital cresce e se reproduz no miolo da metrópole, que é a cidade do Rio de Janeiro. Daí a razão da grande dificuldade que as cidades da periferia da região metropolitana têm para avançarem. Se elas não formam renda e não produzem riqueza, como obterão impostos capazes de sustentar a água, o esgoto e a melhoria dos sistemas de transporte, saúde e educação?

É importante constatar como esta fatia regional do país reproduz o esquema da relação de dependência do Brasil no contexto do capitalismo internacional. Segundo a análise de *André Frank* apresentada por *Carnoy* (1990, p.237) sente-se "toda a mudança no processo do desenvolvimento/subdesenvolvimento periférico ocorrendo como resultado do desenvolvimento das forças produtivas nas metrópoles."

Toda esta situação em Niterói se agrava, a partir de 1975, com a perda do *status* de capital estadual e a transferência dos mais diversos órgãos da administração pública para a Cidade do Rio de Janeiro, nova capital do estado. Despojada de sua função político-administrativa e de seu poder de barganha com prefeituras municipais do interior, o esvaziamento só não alcançava proporções maiores porque a indústria da construção civil ocupa um espaço significativo na economia da cidade após a conclusão da ponte Rio/Niterói, que, facilitando o acesso à cidade, aqueceu a demanda por imóveis. Hoje, pode-se dizer

2 A informação foi obtida em palestra proferida pela professora sobre "A cidade de Niterói", em 20/07/92, na livraria Soletrando-Niterói/RJ.

que a maior parte do valor que circula na cidade está nas mãos dos proprietários da construção civil, dos comerciantes e dos cartéis das companhias privadas de transportes coletivos, que detêm a maior parte dos ônibus que circulam pela cidade. Aliás, este é um dos grandes problemas de Niterói, pelo alto custo de suas tarifas e a quase total impossibilidade de interferência e a resistência do usuário e do poder público, devido às dificuldades na quebra do monopólio das linhas.

Na realidade todos os aspectos levantados até aqui tocam nas relações Estado, economia e sociedade, que são imposições vitais quando se fala em limites e possibilidades da democracia. No fundo, a luta pela verba pública, a adoção de tal ou qual critério na sua distribuição, a questão entre economia de centro e periférica e a concentração de renda se explicam pela complexidade e diversidade com que estas relações foram-se dando no transcurso das transformações operadas na sociedade niteroiense. Este processo nos legou, além da tendência do uso privado dos recursos públicos, uma forma de gestão privada, não só da coisa pública, como dos conflitos sociais, o que provocou uma forte redução da esfera pública na cidade. Uma publicação do IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, sob o título "Democracia como proposta", contém uma fértil discussão sobre o assunto, que ilumina a leitura que tentamos fazer da Cidade de Niterói e explica os traços apontados acima.

Assim, vejamos: Niterói sofre de um forte traço oligárquico que se explica pela maneira como se deu a formação de sua população.[3] A condição de capital do estado, por um longo período, fez com que se transformasse em centro de interesse dos habitantes do interior, em especial das regiões do centro-norte do estado. Geralmente, isso ocorre, porque o interior se esvazia economicamente, limitando a possibilidade de permanência das pessoas. Mas, no Estado do Rio, este movimento guarda uma característica peculiar, na medida em que seu interior não foi organizado em regime de pequenas e médias propriedades, mas na forma de grandes latifúndios para as culturas da cana e do café ou para a pecuária. E o latifúndio não se vende, mesmo sendo improdutivo, porque ele, no interior, fornece *status* de coronel. Daí, quando os meninos alcançam uma determinada faixa etária, e a escola do interior não oferece mais condições de atendê-los, os coronéis mandam seus filhos para estudar no centro, na capital. Não no Rio, que é uma cidade perigosa e muito grande, mas em Niterói, que é perto do Rio e comportada. "É preciso zelar pela segurança dos meninos!" Portanto, normalmente é comprado um apartamento para a família, que o ocupa nas férias para ir à praia, e, no

[3] Estas informações foram incorporadas pela observação e convivência com os habitantes da cidade, há mais de trinta anos, através de dados levantados em Fichas de Identificação de estudantes dos cursos de licenciaturas na Universidade Federal Fluminense e em outras faculdades isoladas da cidade, desde 1976, e através de depoimentos colhidos durante pesquisa empírica.

período das aulas, é usado pelos filhos, sobrinhos e amigos da família, geralmente cuidados por uma tia, uma governanta ou pela mãe que telefona diariamente para manter o controle da família. Assim permanece a idéia do latifúndio, da preservação dos valores da terra, da extensão do poder oligárquico até a capital.

Isto sempre ocorreu e continua ocorrendo, com o agravante que estes herdeiros acabam por não retornar aos latifúndios de origem, mas permanecem na cidade, muitas vezes ocupando lugares na prefeitura ou na Câmara de Vereadores, estendendo aquele latifúndio para a máquina administrativa da cidade. Assim Niterói tem ranço oligárquico muito grande, um espírito coronelista muito forte, que interfere decisivamente na cultura política local, desaguando em toda sorte de práticas clientelistas, conservadoras e reacionárias, que pesam tremendamente no seu dia-a-dia. Isto faz com que Niterói seja uma cidade muito complexa e contraditória. Aqui se assiste à convivência, de um lado, das novas gerações que assumiram a cultura do consumo, o avanço do século XXI e a efervecência da Cidade do Rio de Janeiro, e, de outro, um grande grupo de pessoas que aprecia o provincianismo da cidade e, por segurança, preservam a reprodução, nela, de suas raízes do interior, produzindo uma identidade que perpassa a todos, que vem da terra, da propriedade rural e que se vai extravasando na relação de uma grande família, um grande clã. Imbricada com este traço oligárquico, configura-se a herança populista da cidade, que mais uma vez se mistura com a questão política do antigo Estado do Rio, pela sua situação de capital. Por várias vezes, esta posição provocou uma interposição do poder estadual sufocando e absorvendo parcelas do poder municipal. Aliás, depois da fusão com o Estado da Guanabara, pode-se dizer que toda a herança política do antigo Estado do Rio ficou concentrada na Cidade de Niterói, considerada o berço do Amaralismo.

O comandante Ernani do Amaral Peixoto era ajudante-de-ordem do Presidente Getúlio Vargas desde 1934, tendo sido nomeado, em 1937, interventor federal no Estado, tornando-se genro do Presidente, em 1939. Durante a interventoria, o Comandante desenvolveu um estilo de liderança caracterizado principalmente pelo contato pessoal, que o transformou no chefe político fluminense, garantido pela confiança e lealdade de sua clientela política. Aí permaneceu até 1945, ano em que Vargas foi deposto. Nesses oito anos conseguiu articular, em todos os municípios do estado, pessoas de sua confiança, as quais lhe serviram na organização do PSD (Partido Social Democrático). Sua força política reafirmou-se em 1950, com sua eleição para o governo do estado. Somando-se os dois períodos, foram treze anos no poder executivo. Em seguida, foi o deputado mais votado do Estado do Rio para a Câmara Federal. Mesmo após o golpe de 1964 continuou sendo o principal articulador político no estado. Tanto que, em 1974, introduziu seu genro Wellington Moreira Franco na vida pública como Deputado Federal e, em 1978, como prefeito de Niterói pelo então MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Mas com a instauração do multipartidarismo, Amaral Peixoto

e Moreira Franco atravessaram para o PDS (Partido Democrático Social), sob o pretexto de a prefeitura ser beneficiada com mais recursos federais. Sua presença permanece forte até hoje, pelos herdeiros que se multiplicaram em vários ramos da política fluminense, os quais, mesmo não reproduzindo seu carisma pessoal, garantem a continuidade do seu traço político: através da conciliação, ir penetrando nos grupos, fazendo do conhecimento pessoal e da lealdade as marcas da liderança.

Estas práticas personalísticas e populistas encontram solo fértil nos traços oligárquicos da cidade. Daí, lendo Weffort na referida publicação do IBASE, entende-se o perfil comportado de Niterói. Weffort, referindo-se à América Latina, lembra que nos regimes oligárquicos as massas não tiveram cidadania e que em regimes populistas tiveram "meia-cidadania". Em ambos os casos a integração se deu mais por submissão do que por participação. Nestas circunstâncias, classifica tais processos de "soluções autoritárias". (*Weffort, c1991, p.31*). Pelo exposto, observa-se que Niterói compõe um cenário propício para tais soluções, sem grandes reações. No entanto, o mesmo autor observa que "embora ainda em níveis inferiores aos de outras sociedades latino-americanas, o crescimento de organização (civil) no Brasil atingiu um nível mais elevado do que em qualquer época de sua história". (*Weffort, c1991, p.13*). E ainda, na mesma coletânea de textos da referência citada, *Carlos Nelson Coutinho* (1993, p.93), explicando este fenômeno, afirma que os regimes ditatoriais modernos e não facistas, como foi o caso do Brasil, produzem uma contradição que se expressa na possibilidade de a sociedade civil escapar da tutela do Estado repressor e desenvolver uma dinâmica própria que provoca o processo de transição democrática, abrindo espaço para aquilo que Weffort chama de "soluções democráticas". Mas as heranças populistas e oligárquicas de Niterói alteram o ritmo ou mesmo retardam estas conquistas, como foi o caso do SEPE (Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação), que só conseguiu penetrar na rede municipal de educação de Niterói, em 1989, mais de dez anos depois de sua existência.

3- Democracia, educação e as contradições de um processo.

A entrada do SEPE na rede municipal de educação se deu, por ocasião das eleições de novembro de 1988, marcada pela substituição do PDS (Partido Democrático Social), no poder há dois mandatos-1978/82 e 1982/88, pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista). Vale considerar aqui os seguintes lemas de campanha do grupo vencedor: "por um governo participativo; pela descentralização e democratização da administração municipal."[4]

[4] Trecho retirado do folheto da campanha do candidato à prefeitura de Niterói pelo PDT

Delineava-se a substituição de um partido conservador por um partido que defendia, naquele momento, forças progressistas. Esta mudança de governo fez com que se configurasse na cidade, tardiamente, o chamado quadro de transição democrático.

No entanto, este quadro se coloca com todas as contradições apontadas por *Weffort* (1989) e *José Alvaro Moisés*(1989). Segundo Weffort, "a transição democrática se acha na situação de um exército que deve prosseguir a marcha em terreno pantanoso". (*Weffort, 1989:14*). Para Moisés,

> "embora parte desses atores estejam comprometidos com mudanças... tendem a agir reforçando padrões de comportamento e, mesmo, estilos políticos, que são incongruentes com as inovações que se deseja introduzir... Em última análise prefere os benefícios do "clientelismo estatal", do favoritismo e do prebendalismo, ao invés da aceitação da competição tipicamente democrática, quando os resultados são por definição incertos." (*Moisés, 1989, p.81*).

No caso da rede municipal de ensino em Niterói, durante aqueles quatro anos de governo, delineou-se um quadro muito próximo do acima citado.

Na verdade, nesta área, pode-se observar duas fases distintas na gestão da educação municipal. A primeira, referente aos quinze meses iniciais, foi sublinhada por medidas inteiramente voltadas para a ampliação dos espaços de participação democrática, de caráter popular, tais como:

- eleições para o provimento dos cargos de dirigentes de escola, com a participação dos trabalhadores do ensino, pais, alunos, SEPE, a Federação das Associações de Moradores de Niterói(FAMINT), professores e alunos da Universidade Federal Fluminense(UFF), incluindo no processo assembléias conjuntas que discutiram e decidiram os critérios regulamentadores das eleições;

- contratação de pessoal docente da pré-escola à 8ª série do 1º grau, por concurso público, que há dez anos não se realizava;

- normatização do sistema da matrícula nas escolas, segundo critérios pedagógicos e de rotina administrativa publicados em jornais de circulação na cidade, a fim de garantir a autonomia da escola e a democratização do acesso a ela, evitando o uso das vagas para as tradicionais relações clientelísticas dos partidos locais.

Percebe-se neste período um esforço no sentido de alterar antigas práticas autoritárias e clientelísticas, cristalizadas de modo geral naquela administração pública, e, em particular, na rede municipal de ensino.

Em março de 1990, a então secretária municipal de educação foi substituída, segundo consta, num acordo entre ela, o partido e o governo, tendo em vista a necessidade de cumprir seu mandato de vereadora, uma vez que se tratava da candidata mais votada do partido, naquele pleito. Segundo o prefeito, a conduta do governo não sofreria alterações, uma vez que se tratava da área prioritária do pro-

grama do partido e do governo. Foi nomeada para o cargo outra professora de prestígio nos quadros do partido.

Contraditoriamente, inicia-se na educação em Niterói uma segunda fase, com traços opostos em relação à sua primeira. A ação que vai marcar este momento será o Projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal, criando a Fundação Municipal de Educação, para onde serão transferidos "os órgãos, as atribuições e os respectivos recursos humanos, acervos e dotações orçamentárias" da Secretaria Municipal de Educação.[5]

O Projeto de Lei sofre pressões e grande resistência por parte de entidades da sociedade civil, principalmente do Sindicato(SEPE), que solicitou assessoria de professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense. O projeto levanta uma acirrada discussão no meio educacional e político da cidade, gerando uma greve dos professores municipais, uma vez que atrelava o Plano de Cargos e Salários da categoria à criação da Fundação. Foram organizados dois debates sobre o assunto. O primeiro pelo Sindicato, como atividade de greve, e outro na Câmara de Vereadores, promovido pela Comissão de Educação daquela casa. De ambos os debates a Faculdade de Educação participou, levando, através de seus professores, sua posição contrária a tal medida, cujos argumentos se sustentavam na discussão acumulada há quase vinte anos e que as Universidades autárquicas têm sobre o assunto. Em setembro de 90 o projeto é apreciado e votado pela Câmara de Vereadores, onde sofre o veto, significando, aparentemente, que a batalha estava ganha.

Porém, em janeiro de 91, no período de férias da rede municipal e da Universidade, no momento portanto de desmobilização da categoria e, com certeza, após um período de negociações favoritistas entre o executivo e o legislativo, o projeto foi sorrateiramente reencaminhado à Câmara Municipal, sendo aprovado. Em março, quando os professores retornam às aulas, já encontram instalada a Fundação Municipal de Educação.

Os profissionais da rede, impactados, decepcionados e traídos, reexperimentaram os antigos sentimentos de impotência diante do poder da máquina municipal, aparecendo, em conseqüência, o imobilismo natural. A Universidade restringiu sua atuação no sistema municipal, mantendo poucas relações, através do contato com algumas unidades escolares. A presença da Fundação não alterou em nada a qualidade da educação no município. Todos os problemas permaneceram, principalmente os baixos salários e a má condição de funcionamento da rede. Conforme os professores da Universidade haviam previsto, por ocasião dos debates, ocorreu uma sobrecarga dos cofres públicos pelo sustento de uma estrutura paralela de cúpula (diretoria, superintendência e assessorias), além da já existente. O Plano de Cargos e Sa-

[5] Art. 2º do Projeto de Lei que propõe a criação da Fundação.

lários ficou atrelado à opção pela Fundação, provocando uma elitização seletiva no quadro, que divide a categoria profissional.

Partindo do pressuposto, defendido pelo prof. *Francisco de Oliveira* (1991), de que "nas condições concretas do Brasil, não pode haver método democrático sem a ampliação e a consolidação de uma esfera pública" (*Oliveira, 1991, p.84*), e de que a formação de uma esfera pública democrática no Brasil se constituirá com a conjugação de três movimentos, a saber, "o da formação de uma opinião pública, o da capacidade de pactar das classes sociais e a reforma do sistema político" (*Oliveira, 1992, p. 1-3*), conclui-se, por estes indicadores, que, pelo menos na educação em Niterói, apesar de todo o esforço da primeira fase do governo, o processo de construção das regras democráticas ficou estagnado. Houve uma redução da esfera pública pela criação da Fundação, que, além de ter sido criada através de relações privadas, isto é, fora do alcance do controle público, no esvaziado mês de janeiro, sem nenhuma divulgação, sua forma de concepção supõe uma autonomia, que patrocina a fuga do controle público na arrecadação e aplicação dos recursos obtidos através de fontes privadas. E, segundo Habermas, "as organizações da esfera pública permitem uma visão e um controle quanto à origem e a aplicação de seus recursos financeiros". (*Habermas, 1984, p.244*).

Considerando, pois, que são condicionantes hoje, para o exercício do jogo democrático, a ampliação e a consolidação da esfera pública e a capacidade de pactar das classes sociais, a situação de fragilidade da educação em Niterói, neste particular foi flagrante. Na realidade, as lutas foram coorporativas, isto é, assumidas e lideradas pelo sindicato da categoria profissional. A educação ainda não conseguiu ocupar o espaço reivindicatório da população. Sua causa não foi incorporada pelas organizações dos demais trabalhadores, nem pela sociedade civil de forma mais coletiva. Em conseqüência, a instalação efetiva das regras democráticas fragilizou-se pelas tradicionais práticas oligárquicas e clientelistas adotadas por aqueles que detinham o poder político na cidade.

Quanto ao esforço da primeira fase, acredita-se que houve uma tentativa para dar início à construção das regras democráticas, principalmente pelos processos de discussões, que precediam às tomadas de decisão envolvendo a participação de quase todos os segmentos da cidade, entre eles o sindicato, as associações de moradores, as organizações estudantis, os pais de alunos, a universidade e outros. Evidenciava-se também a preocupação com a utilização da imprensa local como veículo de informação e prestação de contas junto à população. Havia um pressuposto, declarado pela secretária dessa época, de que a construção da democracia naquela rede se daria muito mais pelo processo do que pelos resultados. No entanto, talvez pelo curto período de duração, aquelas práticas não foram suficientes para criar uma cadeia de repercussões que, tornando-se mais abrangente, pudesse desaguar na sociedade de tal forma que caracterizasse uma ocupação ampliada, pela educação,

da esfera pública. Mesmo assim, a movimentação das entidades civis, principalmente do SEPE, por ocasião da primeira investida do executivo sobre a Fundação e da sua derrota da Câmara, pode-se considerar como um progresso na formação da esfera pública em Niterói, e que, sem dúvida, foi reforçado pelos procedimentos democráticos utilizados naquela primeira fase. Afinal, foi considerado um fato histórico, na política de Niterói, a vontade do executivo ter passado pelo crivo dos cidadãos, sendo obrigado, por força da sociedade civil organizada, a recuar frente às pressões das forças articuladas dentro da área de educação. Porém, esta força ainda não foi suficiente para retornar com carga dobrada, quando o executivo impôs sua vontade, articulando sua clientela política na Câmara e obtendo a aprovação do projeto no início do ano de 1991.

Para finalizar, ainda em relação à primeira fase do governo, na educação em Niterói, não se pode deixar de sublinhar o peso que foi a presença da Universidade. Desta vez, não pela ocupação de cargos na estrutura da Secretaria Municipal, à semelhança de tempos passados, mas através da participação, exclusivamente político-acadêmica de professores e alunos, principalmente da Faculdade de Educação e da Escola de Serviço Social, que trabalharam como consultores e assessores, não remunerados, durante todas as etapas de concepção, execução e avaliação das medidas implantadas. Faço esta referência por conta do artigo do prof. Francisco de Oliveira, que chama a atenção para o papel das classes médias na consolidação democrática. Esta referência é importante neste caso, porque comumente costuma-se classificar Niterói como uma cidade "classe média", apesar de, pelos indicadores do senso de 1991, a cidade ter aproximadamente quarenta favelas. Pode ser que, diante desta população acrescida da periférica, a classe média não tenha supremacia numérica na cidade. No entanto, acredita-se que devido a sua formação e evolução, e ainda pela presença de uma das grandes Universidades Federais, a classe média tem orientado a formação da opinião pública na cidade. Desta forma, a presença pública da Universidade naquele período fortalecia e credibilizava a proposta. Da mesma forma, na época da resistência ao projeto de Fundação, acredito que a presença dos professores universitários nos debates, principalmente na Câmara de Vereadores, foi um elemento forte de intimidação. Conforme diz *Francisco de Oliveira*,

> "a verdade é que apesar da lamentação sobre a fraca tiragem de nossos livros, sobre a decadência (?) da Universidade, no Brasil de hoje a política em geral, e as políticas particulares são muito influenciadas pela produção da *intelligentsia* e mais, pela sua presença ativa nos debates." (*Oliveira, 1988 p.287*)

E ainda no mesmo texto: "as classes médias e a *intelligentsia* são centrais para a democracia e a consolidação democrática. E, dependendo de sua posição na política, elas podem constituir-se no bastião mais importante para a consolidação democrática ou no eixo mais sério para a sua implosão". (*Oliveira, 1988, p.293*)

Diante dessas idéias, penso que a sistematização desta experiência, pela organização deste ensaio, iluminada pelas reflexões dos autores citados, ofereceu uma oportunidade de rever e reconhecer quais as condições que possibilitam e/ou limitam a construção do método democrático em Niterói, especialmente na área de educação.

Operando o raciocínio para um esforço sintético, acredito que, apesar das contradições apontadas, conquistaram-se ganchos importantes para a democracia. Um deles, foi a possibilidade de expressão de entidades da sociedade civil, em especial do SEPE, dentro do município de Niterói. Esta é uma das condições concretas e favoráveis à consolidação da esfera pública. Outro dado importante foi a identificação da força que representam, para a interação da sociedade civil organizada com a sociedade política, alguns quadros provenientes da Universidade, que, sem extrapolarem suas funções acadêmicas, podem funcionar como intérpretes e articuladores das demandas sociais, favorecendo o aumento da capacidade de pacto entre as classes sociais que convivem na cidade.

No entanto, o caminho da democracia é longo, contraditório, árduo e eternamente inacabado. Espero que as idéias contidas neste ensaio propiciem, principalmente para aqueles que assumem no seu dia-a-dia a construção de um projeto democrático, como foi no caso de Niterói, uma melhor explicitação do caráter pantanoso do terreno ainda a ser percorrido.

ABSTRACT

The essay propose is to analyze the conditions in which democracy becomes possible, or limits itself in the reality of Niterói city, in the state of Rio de Janeiro, Brazil, mainly in the field of municipal education. It presents some information about the formation and the economic political evolution of the city, commenting on the State role and the conceptions of democracy, which permeate the questions presented. Making up the comments, it articulates some theoretical formulations presented and discussed, with the narrative and analysis of some facts occurred in the municipal educational system, particularly in the period between 1989 and 1993. Having the report of past experiences as backdrop, the essay concludes, with considerations, about the conditions and the democracy route in the education field in Niterói, its relations with the State, expressed by the public municipal administration and with the organized civil society in special with the teacher's union.

Keywords: *Educational politics – History – State – Democracy – Education.*

RESUMEN

Se trata de un ensayo, que propone analizar las condiciones en que la democracia se hace posible, o se limita, en realidad del municipio de Niterói, en el estado de Rio de Janeiro, Brasil, sobre todo en el área de la educación municipal. Para esto se presenta informaciones sobre la formación e la evolución economicopolítica de la ciudad, elaborando algunos comentarios sobre el papel del Estado y las concepciones de democracia relacionadas a las cuestiones presentadas. Al construir los comentarios, articula algunas formulaciones teóricas presentadas y discutidas, con narrativa y el análisis de algunos hechos ocurridos en esta red municipal de Educación, en especial en el período de 1989 a 1993. Teniendo como tela de fondo el relato de la experiencia ocurrida concluye el trabajo con consideraciones sobre las condiciones y el camino de la democracia en la educación en Niterói, sus relaciones con el Estado expresado por el poder público municipal y con la sociedad civil organizada, en especial con el sindicato de los profesores.

Palabras clave: *Política educacional – Historia – Estado – Democracia – Educación.*

Referências Bibliográficas

BENEVIDES, M.V.M. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991. 208p.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. Tradução por Marco Aurelio Nogueira. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 171p. (Pensamento crítico, 63) Tradução de: Il futuro della democrazia: una difesa delle regole del gioco.

BOBBIO, N. Existe uma doutrina do Estado? In: _____.et al. *O marxismo e o Estado*. Tradução por Frederica L. Boccardo e Renee Levie. Rio de Janeiro: Graal, 1979. Tradução de: Il marxismo e lo Stato.

BOBBIO, N. Quais as alternativas para a democracia? In: _____ et al. *O marxismo e o Estado*. Tradução por Frederica L. Boccardo e Renee Levie. Rio de Janeiro: Graal, 1979. Tradução de: Il marxismo e lo Stato.

BOBBIO, N. Qual socialismo? In: _____.et al. *O marxismo e o Estado*. Tradução por Frederica L. Boccardo e Renne Levie. Rio de Janeiro: Graal, 1979. Tradução de: Il marxismo e lo Stato.

CARNOY, M. *Estado e teoria política*. Equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUCCAMP. 3.ed. Campinas, SP.: Papirus, 1990. 339p. Tradução de: The state & politcal theory.

CHAUI, M. A questão democrática. In: _____. *Cultura e democracia*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1989. p.137-62.

COUTINHO, C.N. *A democracia como valor universal*: notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

COUTINHO, C.N. Democracia e socialismo no Brasil de hoje. In: WEFFORT, F. et al. *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro, IBASE, c1991. (Democracia)

COUTINHO, C.N. Os marxistas e a questão democrática. In: _____. *Dualidade de poderes*: introdução à teoria marxista de Estado e Revolução. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Coleção primeiros voos; 29)

FORTUNA, M.L.A. *A democratização da gestão na escola pública*: uma possibilidade de reflexão sobre seus condicionantes subjetivos. São Paulo, 1997. 195p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo.

GRAMSCI, A. *Concepção dialética da História*. 4.ed. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981. 341p. (Coleção perspectivas do homem; v.12) Tradução de: Il materialismo storico e la filosofia di Benedetto Croce.

HABERMAS, J. Mudança de função política da esfera pública. In_____. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca tempo universitário, 76. Série estudos alemães) Tradução de: Strukturwandel der Offentlichkeit.

INGRAO, P. Democracia burguesa ou estalismo?: não: democracia de massa. In: BOBBIO, N. *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

JACOBI, P.R. Estado e movimentos sociais: algumas questões controversas. In: _____. *Movimentos sociais e políticas públicas*: demandas por saneamento básico e saúde. São Paulo: Cortez, 1989.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. Tradução por Celia Neves e Alberico Toribio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 230p. Tradução de: Dialektika Konknetniho.

LEFORT, C. *A invenção democrática*: os limites do totalitarismo. Tradução por Isabel Marva Loureiro. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. 247p. (Coleção. A invenção democrática)

MARX, K. Estado e Sociedade. In: _____. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1987. (Coleção grandes cientistas sociais)

MIZUBUTI, S. *O movimento associativo de bairro em Niterói*. São Paulo, 1986. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo.

MOISÉS, J.A. (Org.) Dilemas da consolidação democrática. *Lua nova: Revista de Cultura e Política* -CEDEC - São Paulo:, n.16, 1989.

OFFE, C. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: _____.et al. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução por Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca tempo universitário, 79. Estudos alemães)

OFFE, C. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições públicas. In: _____. et al. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução por Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca tempo universitário, 79. Estudos alemães)

OFFE, C., LENHARDT, G. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C. et al. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução por Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca tempo universitário; 79. Estudos alemães)

OFFE, C., RANGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C. et al. *Problemas estruturais do Estado capitalista*.Tradução por Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca tempo universitário, 79. Estudos alemães)

OLIVEIRA, F. Medusa ou classes médias e a consolidação democrática. In: REIS, F.W., O'DONNELL, G. (Org.). *A democracia no Brasil*: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988. (Grande Brasil: veredas; 8)

OLIVEIRA, F. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: WEFFORT, F. et al. *A democraciia como proposta*. Rio de Janeiro: IBASE, c1991. (Democracia)

OLIVEIIRA, F. Réquiem para um falsificador.*Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 ago. 1992. p.1-3. Opinião - Tendências e Debates.

OLIVEIRA, M.T.E. *O planejamento educacional a nível municipal*: o caso de Niterói. Niterói RJ., 1989. 117p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense.

POULANTZAS, N.A. *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução por Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal, 1990. 307p. (Biblioteca de Ciências Sociais. Série política; v.19) Tradução de: L'Etat, le pouvoir, le socialisme.

SAVIANI, D. Educação, cidadania e transição democrática. In: COVRE, M.L.M. (Org.) *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SINGER, P. Estratégia de mudança. *Teoria e Debate*, Rio de Janeiro, n.7, jul./ago./set. 1989.

STREECKER, F. *A teoria 'esfera pública' em J.Habermas*. Rio de Janeiro, 1983. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Gama Filho.

VACCA, G. Discorrendo sobre socialismo e democracia. In: BOBBIO, N. et al. *O marxismo e o Estado*.Tradução por Frederica L. Boccardo e Renee Levie. Rio de Janeiro: Graal, 1979. Tradução de: Il marxismo e lo Stato.

WEFFORT, F. Incertezas de transição na América Latina. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política* -CEDEC -São Paulo, n.16, 1989.

WEFFORT, F. Democracia política e desenvolvimento econômico. In: _____.et al. *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro: IBASE, c1991. (Democracia; 1)