

A participação democrática nos Conselhos dos Centros de Educação Infantil em Maringá

Celene Tonella* e Simone Pereira da Costa

*Departamento de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Av. Colombo, 5790, 87020-900, Maringá, Paraná, Brasil. *Autor para correspondência.*

RESUMO. O presente trabalho aborda os Conselhos dos Centros Municipais de Educação Infantil de Maringá. Inicialmente, fizemos uma reflexão acerca das condições históricas, políticas e sociais que levaram à estruturação dessa forma de participação na definição das políticas públicas. Argumentamos que é possível compreender esse espaço de articulação entre Estado e Sociedade Civil como uma das formas de ampliação da participação democrática. Os itens analisados foram: perfil sócio-democrático, interatividade entre os conselhos e a administração municipal e capital social/ trajetória política dos conselheiros. Os conselhos estão presentes em todas as unidades escolares, conferindo dinamismo às ações na área de educação infantil.

Palavras-chave: conselhos, participação, democracia, educação.

ABSTRACT. *Democratic participation in the Infatile Education Center Councils of Maringá.* The present work is about the contribution of Municipal Infatile Education Center Councils in Maringá, state of Paraná. First, a reflection about the historical, political and social conditions, responsible for the structuration to define public politics was made. It is possible to understand this site of articulation between state and society as one way to improve democratic participation. The analyzed items were: social-demographic profile, interaction between the councils and the municipal administration, the councilors' social capital and political path. There are councils in all education centers, bringing dynamism to the infantile educational area.

Key words: councils, participation, democracy, education.

Surgimento e competência dos Conselhos Gestores

Os Conselhos Gestores surgem na virada do milênio como a principal novidade em termos de políticas públicas, pois são os agentes de inovação do cenário político e conformaram os espaços mais eficazes para negociação de conflitos entre os interesses da sociedade civil e do poder público em torno da condução das políticas públicas destinadas a setores importantes, como, por exemplo, saúde e educação. Dessa forma, os conselhos Gestores, mais especificamente os conselhos das unidades de educação municipal, aqui em foco, traduzem-se em uma das possibilidades da consolidação da democracia. Abordá-los significa tratar dos aspectos políticos das políticas sociais diante de um processo de democratização.

Entendemos que o vigoroso processo de redemocratização pelo qual passou a sociedade brasileira, a partir da década de 1980, levou a um rearranjo nas estruturas políticas e foi campo fértil para a entrada em cena de novos sujeitos sociais: diversos movimentos sociais, prefeitos, governadores e políticos, que nutrem um maior comprometimento com os interesses populares - uma vez que muitos

entraram na vida política através dos movimentos de base. Nesse novo quadro, os partidos políticos e o Parlamento deixaram de ser os únicos espaços de decisão/formulação de políticas. As transformações em pauta têm como referência a Constituição promulgada em 1988.

No momento, é possível visualizar um acúmulo não-desprezível de experiências no campo da participação popular aos quais contribuíram para o mosaico de práticas muito diversificadas. Nosso marco temporal, para discutir a implementação dos novos espaços de participação social, é o momento dos debates da Assembléia Nacional Constituinte, entre os anos de 1986 e 1988. Para compreender as articulações que levaram ao formato final da Constituição, cabe retroceder ao período de resistência à ditadura militar, instaurada em 1964. No campo da prática, novos agentes entraram em cena e passaram a dividir com o movimento operário (e também o estudantil) a arena de construção de um campo articulado de resistência à opressão e ao autoritarismo representado pela ditadura militar instalada em 1964. Os novos personagens passaram a se organizar em movimentos de bairro, através de

associações de moradores, nas milhares Comunidades Eclesiais de Base espalhadas pelo país, no movimento de mulheres, de negros, de homossexuais etc¹. As novas articulações foram denominadas de “novos movimentos sociais”. Segundo Scherer-Warren (1987), a identidade dos novos movimentos sociais foi constituída a partir de dois fatos: 1) o reconhecimento do povo (e não apenas da classe operária) como agente transformador das condições materiais do capitalismo contemporâneo e de suas variadas e sobrepostas relações de opressão e 2) a internacionalização de uma cultura crítica com base no repúdio a todas as formas de autoritarismo e opressão tanto no capitalismo quanto nas experiências do socialismo real.

As inúmeras articulações ocorridas no campo social levaram o país a transformações no campo político que conduziram à redemocratização e à ampliação da participação social. Já era possível falar-se em um acúmulo de experiências na luta pela conquista de direitos. Nesse momento, diferentes movimentos sociais se reorganizaram para apresentação de propostas a serem incorporadas na Constituição de 1988. A luta circunscreveu-se sob a bandeira da cidadania e as discussões travadas contribuíram para formatar novos espaços da participação popular.

A nova ordem democrática foi assegurada com a construção de um novo arcabouço jurídico e as demandas da sociedade foram incorporadas como direitos. Nessa direção, ganharam forma, na Constituição de 1988, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. A partir de legislação específica, formatada por área, nos primeiros anos da década de 1990, viabilizou-se a participação dos setores sociais interessados na formulação das diretrizes de políticas e no controle mais efetivo sobre as ações estatais.

O novo arcabouço jurídico está presente na Constituição através do Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, que amplia o espaço para o exercício da cidadania, elimina certos limites para a organização popular e reconhece novos “sujeitos de direito”. O artigo 204, inciso II, prevê a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle de ações de todos os níveis”. (Spitzcovsky e Tura:1993:31-2). A partir da Lei Maior, as legislações específicas de cada área detalharam e aprofundaram o formato participativo: a Lei de Diretrizes e Base da Educação, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Assistência Social e, mais recentemente, o Estatuto da Cidade e o Estatuto do Idoso.

No final dos anos 90, segundo Draibe (1998), o

sistema brasileiro de políticas sociais contava com aproximadamente 25 conselhos, em nível federal, que passaram a assumir caráter estratégico no processo de tomada de decisões. Suas estruturas foram, rapidamente, sendo implementadas no plano dos estados e dos municípios. Hoje, pode-se afirmar que os conselhos gestores de políticas públicas, obrigatórios por lei (saúde, direitos da criança e do adolescente, tutelar, assistência social e trabalho), estão organizados em praticamente todos os municípios do Brasil.

A sua conformação legal assume o mesmo padrão em todos os níveis de poder, conforme Moreira esclarece:

(...) [os conselhos] são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer. (...) Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não concorrencial das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada (...) em co-gestão com a sociedade civil (...) (Moreira:1999:65 apud Tatagiba: 2002).

Os conselhos aparecem, então, como fóruns capazes de canalizar as reivindicações populares. Entretanto é preciso avaliar em que medida o funcionamento dos conselhos e a prática associativa dos conselheiros externam a preocupação com o efetivo envolvimento da população não-organizada, bem como com a transparência das ações implementadas. É necessário considerar que esses fóruns são “esferas públicas” nas quais interesses diversos (público e privados) se manifestam e entram em disputa política

O conceito de “esfera pública” foi desenvolvido por Habermas (1984), que buscava compreender o processo de interação entre diversos grupos, entidades, organizações e movimentos sociais. O modelo original de esfera pública burguesa contava com a separação rígida entre setor público e setor privado, no entanto a esfera pública passou a ser sobrecarregada com tarefas de compensação de interesses que iam além das formas tradicionais de acordos no espaço parlamentar. Como destaca Habermas (1984: 208): *as pessoas privadas, à medida que são assalariadas e admitidas ao trabalho, precisam fazer representar coletivamente as suas reivindicações públicas relevantes.*

As associações de trabalhadores subverteram o formato burguês de associação ao transformar interesses considerados privados em interesses públicos. Para Habermas, os novos atores seriam interlocutores de uma ação comunicativa e seu papel

¹ Sobre esse assunto observe-se, especialmente, o trabalho de Sader (1986).

estaria restrito ao de exercer influência nas decisões governamentais. O caráter informal impresso no novo espaço impediria o ato deliberativo. Avritzer (1999) nos lembra que o modelo de esfera pública proposto por Habermas é inspirado na política do século XVIII, tendo como modelos os cafés londrinos e salões parisienses ocupados pela burguesia. O autor caminha no sentido de demonstrar que a teoria habermasiana apresenta potencialidade de desvencilhar-se das parcialidades inerentes e contribuir no debate contemporâneo. Defende que a esfera pública deve e pode se tornar um espaço que vai além da discussão informal e incorporar prerrogativas da decisão política. Para Avritzer (1999:40-41): *os atores políticos discutem questões, tematizam problemas, discutem atos da autoridade política e pensam as formas institucionais capazes de dar solução aos problemas específicos*. Por esse caminho, aponta-se para a ampliação da prática democrática e da esfera pública. Ao incorporar a contribuição desses pensadores, passamos a compreender os conselhos gestores como capazes de contribuir na ampliação da esfera pública e na politização de temas antes restritos à esfera privada.

Atualmente lidamos com dois tipos de situação, que não se excluem: a) os governos democráticos têm convocado a sociedade civil para participar das tomadas de decisão do poder público e b) a articulação dos movimentos sociais tem possibilitado a abertura de espaços de participação. No entanto a *qualidade* dessa participação torna-se a fonte central de nossa preocupação atual. Em um quadro estrutural de extrema desigualdade, não é possível assumir como ponto de partida uma sociedade civil homogênea, na qual todos participem com iguais condições materiais e subjetivas frente ao Estado.

Há que se questionar os diferentes formatos de participação, buscando mensurar, em que medida a participação da sociedade civil tem ocorrido de uma forma mais ou menos equitativa. É possível detectar a formação de “monopólios” ou nichos de atuação de determinados segmentos que compõem a sociedade civil? Questiona-se, também, se segmentos muito heterogêneos podem, de fato, comungar projetos de efetiva emancipação social.

A criação de novos direitos significa, justamente, o exercício do conflito e do confronto com os poderes instituídos. É somente em um regime democrático que se garante a possibilidade de participação e a recriação da política ou da forma de fazer política. Os novos modelos participativos caminham na direção de estabelecer um diálogo transparente entre política e democracia, superando a dicotomia detectada entre estado e sociedade civil.

Ao final do século XX, a forma vislumbrada de participação e de incorporação de amplos segmentos sociais, na construção de uma sociedade menos

iníqua, chocou-se com uma realidade adversa. Torna-se inevitável fazer uma discussão datada e incorporar as sacudidas violentas da experiência que tem marcado os esforços de ampliação da participação democrática neste século XXI. Estão presentes e em confronto projetos políticos diferenciados no tocante à relação Estado e sociedade civil. A pesquisa junto aos conselhos gestores nos levou a verificar que o tema da descentralização se articula com a discussão acerca da reforma do Estado e esta, por sua vez, está estreitamente vinculada ao desenho que assumem as políticas públicas, notadamente a política econômica.

As políticas recentes na área da educação

Pelo menos desde os anos 90, há um movimento de reformas no sistema educacional brasileiro que tem apontado para mudanças significativas nas atribuições do poder público. No que diz respeito à organização da educação pública e gratuita, é possível listar um conjunto de programas federais e estaduais que indicam os rumos desse “novo movimento”. Ainda é difícil avaliar os impactos dessas reformas, principalmente os efeitos provocados pela implantação de programas que visam atender as orientações de uma “gestão descentralizada” a qual garanta que os financiamentos para educação possam ser acompanhados e fiscalizados por grupos, como os de conselheiros, que tem a finalidade de controlar o poder local. A dificuldade mais evidente para avaliação dessas reformas reside no fato de elas terem pouco tempo de aplicação e de terem sido pensadas para promover mudanças muito amplas, que implicam alterações no formato das decisões que precisam ser, elas também, tomadas de forma “descentralizada”.

Nos últimos anos, principalmente os “trabalhadores sociais”² da educação passaram pela experiência de aplicação de vários planos e programas os quais, idealmente, deveriam auxiliar a consolidação das linhas gerais das mudanças instituídas pelo Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e pela nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Em nível nacional, temos: o Programa Acorda Brasil, Está na Hora da Escola; Projeto amigos da Escola - Rede Globo-Mec; Programa Nacional “Bolsa Escola”; Projeto da Rua para a Escola; Fundescola; Programa Nacional de alimentação Escolar e a estruturação dos novos PCNs - Parâmetros Curriculares Nacionais. No âmbito do Estado do Paraná: PQE - Programa Qualidade do Ensino Público e o Proem - Programa de Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio.

Há, hoje, uma “visão social de mundo”, peculiar não só à sociedade brasileira, que tem trabalhado para consolidar ações que levam à diminuição das

² Categoria utilizada por Bourdieu (1998).

responsabilidades do Estado em vários setores, inclusive naqueles considerados essenciais, como, por exemplo, a educação. Esse processo, que alguns analistas chamam de “invasão neoliberal” ou de adoção de “estratégias neoliberais” para o gerenciamento da máquina estatal e para elaboração e condução das políticas públicas, não tem acontecido sem resistência.

No caso da educação e de alguns outros setores, a atuação de vários de seus profissionais tem funcionado como um pólo de resistência cotidiana às ações neoliberais. Um importante sociólogo, Bourdieu (1998), usa a seguinte imagem para caracterizar essas lutas dos “trabalhadores sociais”: no estado temos uma “mão direita”, personificada pelos burocratas das finanças, dos bancos públicos, representantes da grande nobreza do estado e também dos interesses das classes dominantes. E a “mão esquerda”, composta por representantes do estado que geralmente ficam em contato direto com a população que mais precisa dos serviços públicos, sendo eles que desempenham as funções necessárias para promoção das políticas sociais. O problema, diz Bourdieu, é que, nessa última fase da “invasão neoliberal”, no interior no aparelho de estado, a mão direita não quer mais saber o que a mão esquerda faz. A conclusão é que o estado se retirou, ou está se retirando, de um certo número de setores da vida social que eram sua incumbência e pelos quais era responsável: educação, saúde, habitação e segurança. Esse intelectual francês fala da realidade de seu país, muito diferente do Brasil, porque a França teria conseguido conquistas importantes na fase do *Welfare State*, ao passo que nós ainda não teríamos experimentado esse tipo de benefício. Mas, de toda forma, consideramos relevante pensar no papel que os trabalhadores sociais da educação, portanto, a “mão esquerda do estado”, têm que desempenhar nesse momento em que a lógica é a da redução das atribuições do Estado em um país onde os direitos e os benefícios básicos não foram assegurados para todos. São os “trabalhadores sociais” de diversos setores que desempenham as funções ditas sociais, que vão para a linha de frente tentar suprir as insuficiências e reverter minimamente as desigualdades provocadas pelos efeitos de uma política econômica, definida mundialmente, e que privilegia a lógica da concentração de renda, aguçando, portanto, as desigualdades.

Nesse sentido, os integrantes dessa “mão esquerda” do estado, que atuam, por exemplo, na área da educação, precisam ter oportunidade de refletir e de ponderar sobre os efeitos de projetos de reformulação tão amplos para a educação brasileira que tem como princípio os ideais de “descentralização” e de “desconcentração” das ações voltadas para a condução da educação pública. A “descentralização” e a “desconcentração” que surgiam

associadas à democratização da gestão pública para educação têm que ser consideradas, hoje, diante das mudanças trazidas por vários desses programas.

Nesses poucos anos de implantação do Fundef, é possível perceber que, particularmente no caso da educação, o processo de descentralização, no Brasil, tem levado o governo federal a atuar mais como planejador, regulador e coordenador das políticas públicas do que como executor. O Ministério da Educação tem se envolvido com o monitoramento e a avaliação dos programas e com isso tem perdido o caráter de executor direto e preferencial, atribuição assumida por estados e municípios, com quem divide também a responsabilidade pelo financiamento da educação.

Perfil dos Conselheiros dos Centros de Educação Infantil

Na pesquisa com os conselheiros dos Centros Municipais de Educação Infantil de Maringá³, aplicamos um questionário entre os integrantes de 35 Conselhos. Mais de 1000 pessoas, entre titulares e suplentes, participam desses fóruns. Uma fase importante de nosso trabalho foi a aplicação, a tabulação e a análise dos dados que conseguimos com a aplicação de um questionário, composto de 36 perguntas. É importante destacar que as unidades escolares trabalhadas na pesquisa estão espalhadas por todo o perímetro urbano da cidade de Maringá, sendo, em alguns bairros, o principal equipamento social. Os questionários foram aplicados entre 15% dos conselheiros, escolhidos de forma aleatória, por sorteio. A intenção da equipe era ter um sólido ponto de partida para estruturar as fases seguintes do trabalho que consistiam na realização de plenárias e de oficinas.

O questionário buscava informações sobre: 1) o perfil sócio-demográfico dos conselheiros (gênero, cor, renda, estado civil e religião); 2) o grau de envolvimento com o conselho do qual era representante e o entendimento de sua prática no interior do mesmo e 3) o capital social e a cultura política.

Os conselhos têm participação paritária, sendo que 50% correspondem à representação dos pais de alunos e os outros 50% estão divididos entre os professores e funcionários (merendeiras, atendentes, zeladoras etc.). A Tabela 1 indica a presença maciça de mulheres nos conselhos, mais de 90%. Trata-se de um universo eminentemente feminino, o que não é novidade quando se trata da educação. Entretanto é importante ressaltar: essa expressiva participação feminina ajuda na construção de um espaço que se abre para muitas

³ Pesquisa desenvolvida em 2003 como parte das atividades de formação, promovidas junto aos conselheiros, pela Secretaria de Educação de Maringá.

questões, antes tratadas como pertencentes apenas ao espaço privado, aquele das famílias. Assim, assuntos como violência doméstica e de quem é a responsabilidade pela educação dos filhos surgem como tema de debate nas reuniões dos conselhos.

A Tabela 2 demonstra a escolaridade relativamente baixa dos pais, com concentração de 21,9% de 1ª. a 4ª. séries e também em médio incompleto, 21,9% e médio completo, 31,3%. O destaque ocorre também para a escolaridade dos trabalhadores do setor: 83,3% têm o ensino médio completo ou superior, o que é uma média muito acima da nacional⁴. No item renda (Tabela 3), chama a atenção os baixos salários declarados pelos pais/mães, entre 1 e 2 salários mínimos.

Tabela 1. Gênero.

Tipo de Representação	Feminino	Masculino
Pais	84,4%	15,6%
Professor	100%	0,00%
Trabalhador do Setor	95,8%	4,2%
Total Global	91,2%	8,8%

Tabela 2. Escolaridade.

Tipo	SI	1.ª a 4.ª	5.ª a 8.ª	MI	MC	SI	SC	PLS
Pais	3,1%	21,9%	9,4%	21,9%	31,3%	3,1%	6,3%	3,1%
Professores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	0,0%	25%	58,3%
Trab. do setor	0,0%	4,2%	8,3%	8,3%	45,8%	8,3%	16,7%	12,5%

SI - sem escolaridade, MI - médio incompleto MC - médio completo SI - superior incompleto SC - superior completo PLS - pós-graduação *lato sensu*.

Tabela 3. Renda.

Tipo de Representação	SR	Até 1 s.	Até 2 s.	Até 3 s.	Até 5 s.	Até 8 s.
Pai/mãe	3,1%	43,8%	37,5%	15,6%	0,0%	0,0%
Professor	0,0%	0,0%	8,3%	33,3%	41,7%	16,7%
Trab. do setor	0,0%	0,0%	83,3%	4,2%	12,5%	0,0%

Dinâmica interna dos Conselhos

No questionário aplicado junto aos Conselheiros, ao indagarmos se eles se sentiam bem informados sobre as questões em pauta nas reuniões (Tabela 4), pela ordem, professores, pais e trabalhadores responderam, em primeiro lugar, que se sentiam “sempre” bem informados. No conjunto de respostas, destoa a posição dos trabalhadores do setor: 12,6% não quiseram responder e a soma de “às vezes” e “raramente” é de 8,4%, o que pode indicar pouco interesse desse segmento nas questões pertinentes ao conselho. O mesmo desconforto é detectado na questão acerca do grau de influência que o conselheiro considera ter nas reuniões do conselho (Tabela 5). A maioria das respostas foi concentrada no grau

“médio”; no entanto 37,5% dos pais e 33,3% dos professores responderam ter grande influência nas decisões e apenas 29,2% dos trabalhadores consideram que exercem grande influência.

Tabela 4. Qualidade das informações sobre as questões em debate nos conselhos.

Tipo de representação	Sempre	Na maioria das vezes	Às vezes	raramente	NR
Pais	75,0%	15,6%	9,4%	0,0%	0,0%
Professor	91,7%	8,3%	0,00%	0,0%	0,0%
Trabalhador do Setor	62,5%	16,7%	4,2%	4,2%	12,6%

Tabela 5. Grau de influência nas reuniões do conselho.

Tipo de Representação	Grande	Médio	Pequeno	NR
Pais	37,5%	53,1%	6,3%	3,1%
Professor	33,3%	58,3%	0,0%	8,3%
Trabalhador do Setor	29,2%	54,2%	16,7%	0,0%

Indagamos aos Conselheiros quais eram os principais resultados no funcionamento do conselho do qual participavam, sendo possível até 3 indicações. Os itens que receberam maiores indicações foram: “melhoria na qualidade do ensino” (30%), “aumento do diálogo entre o Centro de Educação e a comunidade” (22%), a “ampliação da participação dos pais na vida escolar dos filhos” e “democratização das informações”. Como é possível de ser visualizado na Tabela 6.

Tabela 6. Principais resultados no funcionamento do conselho.

Principais resultados	%
Melhoria na qualidade do ensino	30
Democratização das informações	12
Democratização das decisões relativas à política educacional	13
Ampliação da participação dos pais na vida escolar dos filhos	14
Capacitação dos membros do conselho	4
Melhor controle dos gastos públicos com educação	4
Aumento do diálogo entre o centro de educação e a comunidade	22
Outros	0
Nenhum	1

A falta de vagas aparece como o ponto principal de discussão para a maioria dos Conselheiros (29%) (Tabela 7); ainda que o acesso à educação pré-escolar apareça na legislação do município como um direito universal, na prática, o município teve de criar critérios para selecionar sua clientela. O primeiro deles foi ser filho de mãe que trabalha e recebe até 3 salários. A indicação seguinte, “participação dos membros do conselho” (24%), aparece como uma preocupação clara entre os conselheiros em fazer desse fórum um instrumento eficaz.

Tabela 7. Temas mais polêmicos tratados nas reuniões do Conselho.

Plano de ação	8%
Destinação de verbas	8%
Participação dos membros do Conselho	24%
Diretrizes Curriculares	4%
Falta de vagas	29%
Horário de funcionamento do centro	7%
Relações pessoais	2%
Outro	0%

⁴ Especificamente sobre essa questão da escolaridade dos profissionais da educação infantil de Maringá encontrar-se acima da média nacional, ver Tonella e Costa (2003).

Não existe polêmica

14%

A Tabela 8 aborda o nível de envolvimento entre os integrantes dos conselhos e da direção da escola. Questionou-se em que medida a direção respeita e viabiliza as decisões tomadas no interior do conselho, tendo em vista que os diretores dos estabelecimentos de ensino devem ser, segundo o regulamento dos conselhos, o presidente. Os conselheiros, em sua maioria, indicaram que as deliberações são colocadas em prática em tempo adequado e de forma plena.

Tabela 8. Opinião dos conselheiros sobre o encaminhamento das deliberações do Conselho.

Tipo de Representação	São colocadas em prática em tempo adequado e de forma plena	Em tempo adequado mas de forma parcial	De forma lenta	NS/NR
Pais	62,5%	12,5%	12,5%	12,5%
Professor	66,7%	25,0%	8,3%	0,0%
Trabalhador do Setor	50,0%	25,0%	12,5%	12,5%

Um outro ponto importante para a reflexão indica as expectativas dos Conselheiros em relação à execução de trabalhos voluntários no âmbito dos estabelecimentos de ensino, uma vez que a idéia do “voluntariado” vem recebendo grande estímulo por parte dos meios de comunicação, sendo caso notório o do programa “Amigos da Escola”. Diante desse fato e sendo de nosso conhecimento que a visão predominante na Secretaria de Educação do Município de Maringá se contrapunha a de programas desse tipo, apresentamos aos conselheiros algumas questões para que eles dissessem se concordavam ou discordavam da afirmação. Apresentamos três delas:

Afirmação 1: “O poder público não tem condições de manter integralmente os Centros de Educação Infantil”, por isso precisa recorrer à comunidade para garantir a infra-estrutura.

Afirmação 2: A comunidade deve se envolver na prática pedagógica e ajudar os alunos com dificuldades no aprendizado.

Afirmação 3: A comunidade (pais) deve fazer mutirões de reforma e pequenos consertos na escola.

Ao se pronunciarem sobre essas afirmações, 91% dos conselheiros entrevistados discordaram da primeira frase e 9% concordaram; na segunda, 75% concordaram e 25% discordaram e na terceira, tivemos 64,7% de discordância e 35,3% de concordância. Verifica-se, portanto, que os conselheiros compartilham os valores disseminados nos últimos anos pela administração municipal, segundo os quais a participação dos pais e da comunidade deve ocorrer em outras esferas e não na manutenção física das unidades.

Capital social e trajetória política

Neste tópico aferimos o comportamento dos Conselheiros no que se refere ao maior ou menor

envolvimento em entidades de classe, comunitárias, partidos políticos, bem como o nível de participação dessas pessoas em atividades coletivas.

O ponto de partida para problematizar o conceito de capital social é a obra de Putnam (2000) - ainda que tal conceito tenha um histórico que anteceda ao autor e remonte ao início do século XX. O estudo de Putnam foi o responsável por provocar calorosos debates no campo da ciência política. Nas palavras do autor, *o capital social diz respeito a características de organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficácia da sociedade, facilitando as ações* (Putnam:2000:174).

Putnam (2000:101) pesquisou o caso italiano por mais de 20 anos e o fez analisando comparativamente várias regiões daquele país. Entre suas conclusões, as mais contundentes são aquelas que apontam para a forte correlação entre modernidade econômica, desempenho institucional individual e particular”. As generalizações de suas conclusões tornam-se perigosas, pois, aparentemente, não haveria saída de crescimento para uma região que historicamente não conseguiu acumular capital social suficiente para sua emancipação, estando condenada pelo determinismo histórico e cultural. O autor, ao final de sua obra, aponta genericamente para a necessidade de criar capital social em espaços nos quais não existe.

O determinismo presente nos escritos de Putnam tem condições de ser superado ao se constatar que o capital social pode ser estimulado a partir de inserções efetivadas por diferentes agentes, inclusive pelos governos municipais cuja orientação esteja pautada na ampliação dos mecanismos democráticos. Instala-se, nesse caso, o modelo de “governança democrática” no qual segmentos organizados em associações de interesses formulariam suas demandas de forma que o poder público as tivesse por referência.

Ao assumirmos o conceito como capaz de dar conta de determinadas articulações estabelecidas no nível da sociedade, corremos o risco de contribuir para sua banalização, tal como ocorreu com o conceito de cidadania que aparece como o antídoto mágico para a solução de todos os males sociais. Concordamos com D’Araujo (2003), quando afirma que o termo “capital social”, ao ser “minimamente bem definido e valorizado”, apresenta-se como instrumento conceitual e prático para a consolidação de políticas públicas através da participação da sociedade civil em espaços democráticos ampliados.

As informações reunidas na Tabela 9 demonstram que as pessoas envolvidas com os conselhos dos centros de educação infantil têm pouca tradição participativa. Apenas uma minoria já participou em outro conselho como conselheiro (23,4%). Registre-se a participação nos conselhos do Orçamento Participativo (39,8%) e em associações e sindicatos (39,6%). A participação em associações ou órgãos

comunitários é muito baixa, bem como a filiação em partidos políticos.

Tabela 9. Nível de Participação.

Tipo	Sim	Não
Em outro conselho como conselheiro	23,4%	77,6%
Participação em reuniões do O P	39,8%	60,3%
Associação ou sindicalização a algum órgão de classe	39,6%	60,3%
Filiação ou associação a algum órgão comunitário	7,6%	92,4%
Filiação a partido político	5,9%	94,1%

Conforme a Tabela 10, mais da metade dos conselheiros informaram, ainda, não ter simpatia por partido político (66,1%). Entre aqueles que manifestaram simpatia por algum partido, 96% indicaram o Partido dos Trabalhadores. O fato de o PT ter vencido a eleição para o executivo municipal de 2000, com mais de 70% dos votos válidos, com certeza contribuiu para que ganhasse um maior número de adeptos.

Tabela 10. Simpatia por algum partido.

Não tem simpatia	66,1%
PT	96%
PSDB	1%
PFL	1%
PMDB	1%

A Tabela 11 confirma nossas afirmações anteriores da baixa participação dos Conselheiros em atividades coletivas. Entre o segmento dos trabalhadores do setor, 53,8% informaram não ter participado no último ano de nenhuma atividade entre as listadas. O mesmo ocorreu no segmento dos pais, com 50% de respostas negativas.

Tabela 11. Participação em manifestações de protesto.

Tipos de Atividades	Trabalhadores do setor	Professores	Pais
Greves	3,0%	6,6%	0,6%
Reuniões de grupos locais	30,8%	18,6%	19,4%
Trabalho voluntário	0,0%		8,3%
Manifestações de protesto	0,0%	12,5%	2,3%
Lista ou abaixo-assinado	11,4%	37,5%	19,4%
Nenhuma delas	53,0%	25,0%	50,0%

As informações reunidas a partir das respostas dos conselheiros demonstram que o acúmulo de capital social está em processo. A valorização da participação em atividades coletivas ocorre diante da constatação de que a prática participativa possibilita que o sujeito migre de sua posição de defesa de interesses particulares para uma posição na qual os interesses coletivos assumem a dianteira. Além disso, cria-se um efeito propulsor de participação, conforme constatado na experiência do Orçamento Participativo. Segundo Avritzer (2002:586), “...é possível argumentar que a

participação varia com base em dois elementos: a tradição associativa prévia e a percepção pela população da eficácia do processo”.

À guisa de conclusão

A grande questão para os profissionais da educação em uma cidade como Maringá, que implantou os conselhos nos Centros Municipais de Educação Infantil tem sido: como organizar a Escola Pública em uma perspectiva democrática e popular? Como garantir que a escola seja um espaço coletivo de construção de direitos e deveres, de democratização do conhecimento, de convivência humana, social, cultural e política, do exercício da democracia participativa, do diálogo, da justiça e da igualdade? A preocupação com todas essas questões aparece em múltiplos espaços coletivos como são as Conferências Municipais de Educação, os Fóruns da área e também no interior dos próprios conselhos. Nesses espaços de participação é que, efetivamente, são percebidas as dificuldades para a implantação da “gestão democrática”.

O trabalho junto aos Conselhos nos levou a pensar que é possível definir localmente várias idéias para a educação; entretanto observamos que não se pode perder de vista que a escola se faz de um jeito ou de outro não por conta de definições formais, mas no dia-a-dia e a partir do jogo de interações sociais que nela são criados. Assim, mais importante do que a definição de metas (indispensáveis como norteadoras de um trabalho, mas que por si só não garantem a sua efetivação), o que realmente define o perfil da escola democrática e com alta qualidade de ensino são as formas de interação que os indivíduos que integram o espaço escolar estabelecem no seu cotidiano. Assim, é importante pensar que a forma como os diretores se relacionam com professores, alunos, pais de alunos, funcionários e comunidade imprime um perfil para a escola. Os conselhos são um espaço privilegiado para pensar como essas interações devem servir aos ideais da escola regida pela gestão democrática.

De maneira geral, a pesquisa demonstrou que os Conselheiros têm pouca vivência de participação em atividades coletivas, mas a prática dos últimos anos aparece como um diferencial importante, pois a área de educação de Maringá, com os conselhos das escolas municipais de ensino fundamental e dos centros de educação infantil envolve quase dois mil conselheiros entre titulares e suplentes e estes últimos são estimulados a participar de todas as reuniões e fóruns específicos.

Referências

AVRITZER, L. Teoria Democrática, esfera pública e participação social. *Sociologias*, Porto Alegre, n 2, p. 18-43, 1999.

- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia - os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-598.
- BOURDIEU, B. *Contrafogos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.
- D'ARAUJO, M. C. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- DRAIBE, S. *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. Campinas: NEEP/Unicamp, 1998.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SCHERER-WARREN, I. 'O caráter dos novos movimentos sociais'. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISKE, P. J. (Org.). *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SPITZCOVSKY, C.; TURA, M. A. R. "As reivindicações populares e a constituição". *Publ. Polis*, São Paulo, n. 13, p. 31-32, 1993.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.
- TONELLA, C.; COSTA, S. P. Relatório do Curso de Formação de Conselheiros dos Centros de Educação Infantil de Maringá, 2003, mimeo.

Received on August 30, 2004.

Accepted on December 21, 2004.