



Democracia, participação e governança local: administrações municipais sob controle do Partido dos Trabalhadores no Brasil

Celene Tonella
Universidade Estadual
de Maringá – Brasil

A discussão acerca dos limites da democracia representativa marcou presença em todas as edições do Fórum Social Mundial e a busca de alternativas ao modelo consagrado tem recebido diversas denominações como democracia participativa, democracia semi-direta, democracia deliberativa, entre outras. As experiências vivenciadas em diferentes partes do mundo geram alternativas um tanto quanto diferenciadas para a busca de superação do modelo da democracia liberal. Quando as reflexões têm como mira a realidade brasileira, o quadro consolidado que se forma do modelo hegemônico é o de uma inclusão política abstrata plantada em meio a uma concreta e crescente exclusão social. Entretanto, em paralelo ao modelo hegemônico, vicejam outras experiências e possibilidades, dentre elas as experiências de democracia participativa ou democracia popular, que têm como protagonistas grupos sociais subalternos e agentes que se encontram presentes na esfera estatal cuja proposta política é o de facilitar a superação do modelo vigente..

No caso de Portugal, a expectativa era de que o processo de democratização ocorrido após 25 de abril (quando as autarquias locais foram investidas das mais ambiciosas expectativas democrática) houvesse um estímulo maior de participação a partir do poder local e a cultura política gerada fosse capaz de neutralizar a cultura de submissão e autoritarismo prevalecente (Santos, 2003). Passados quase trinta anos, a instalação de uma democracia participativa ainda aparece como um projeto em construção. Nas palavras de Guerra ao tratar do espaço urbano:

Infelizmente, as experiências demonstram que as atuais práticas de urbanismo partilhado estão longe de ser uma democracia urbana direta, apesar das potencialidades presentes. Torna-se urgente garantir a representação dos dominados (e freqüentemente não visíveis pela própria lógica das formas de dominação) e dos objetivos de equidade e justiça social [...] (Guerra, 2002, 369)

O que unifica os discursos é a crença de que o formato propulsor de uma “democracia de mais alta intensidade” (Santos, 2002) terá eficácia a partir do poder local. O que aparece com maior destaque para o caso brasileiro e que se tornou o carro-chefe da divulgação de práticas bem-sucedidas da participação popular é o formato do Orçamento Participativo, instituído primeiro em Porto Alegre em gestão do Partido dos Trabalhadores, e agora presente em pelo menos 144 cidades brasileiras. Mas são inúmeros e diversificados os fóruns que prevêm a participação popular. Ao assumir o executivo federal, o Partido dos Trabalhadores passou a estimular a ampliação do formato participativo. Encontramos em comunicado on-line a seguinte afirmação: “Ao reformular a relação entre Estado e Sociedade, fortalecendo a democracia, o governo brasileiro optou por dois caminhos: gestão participativa e uma repactuação entre o governo federal, os estados e os municípios” e cita como exemplos as discussões em torno do Plano Plurianual 2004/2007, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e as diferentes Conferências Temáticas (informativo on –line “Em Questão”).

No momento, é possível visualizar um acúmulo não desprezível de experiências diversificadas no campo da participação popular que contribuíram para o mosaico hoje existente, 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 etc ¹. 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) fato estrutural no sentido do reconhecimento do povo (e não apenas da classe operária) como agente transformador das condições materiais do capitalismo contemporâneo e das suas variadas e sobrepostas relações de opressão; 2) a internacionalização de uma cultura crítica com base no repúdio a todas as formas de autoritarismo e opressão tanto do capitalismo quanto das experiências do socialismo real.

As inúmeras articulações ocorridas no campo societal levaram o país a transformações no campo político no sentido da redemocratização e da 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 ². 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

¹ Sader em seu livro **Quando novos personagens entraram em cena** (1986) trata brilhantemente do tema.

² No campo da saúde, Movimento Popular de Saúde (MOPS), Movimento de Reforma Sanitária, no campo da assistência social, vale destacar a articulação do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. A Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) elaborou uma proposta abrangente para todo o texto constitucional. Sete emendas populares receberam mais de 500 mil assinaturas.

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 & Tura, 1993, pp.31-2). O artigo 194, em seu inciso VII assegura a participação da comunidade na gestão das políticas sociais (saúde, previdência e assistência social): *Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados* (art. 194, VII).

A partir da Lei Maior, as legislações específicas de cada área detalharam e aprofundaram o formato participativo: 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 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 Brasil³ ..

O projeto brasileiro de democratização nas suas inter-relações com a elaboração e implementação de políticas públicas assume inúmeros ângulos de análise, como bem frisa Elisa Reis (1989). O processo de abertura democrática a partir dos anos 80 e, particularmente a Reforma do Estado durante os anos da década de 90, suscitaram pesquisas sobre as políticas setoriais e também sobre os mecanismos de tomada de decisões no campo da burocracia estatal. Os múltiplos interesses suscitaram um conjunto bastante

³ O Estado do Paraná, apontado por Arretche como uma das unidades da federação com políticas públicas mais descentralizadas, tem os conselhos estruturados em praticamente todos os seus 399 municípios

grande de estudo de casos em áreas como a saúde, saneamento básico, habitação e educação.

Tensões entre emancipação e controle social no processo participativo

Os conselhos aparecem como fóruns capazes de canalizar as reivindicações populares. Mas cumpre 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.

Vemos sendo implementadas, respeitadas as diferenças das localidades, em análise, a constituição de uma “esfera pública”. O conceito foi desenvolvido por Habermas (1984), para dar conta de um processo de interação entre os diversos grupos, entidades, organizações e movimentos sociais. O espaço e atribuições se diferenciam da esfera estatal. Para Habermas, os novos atores seriam interlocutores de uma ação comunicativa e seu papel 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. Trata-se então de um público homogeneamente burguês. 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: *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 a ampliação da prática democrática e da esfera pública. (Avritzer, 1999, pp. 40-41)

Entendemos que a sociedade civil tem sido chamada a participar pelos governos democráticos e/ou abrem espaços de participação através da organização e articulação dos movimentos sociais. No entanto, a **qualidade** que adquire essa 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 se os diferentes formatos de participação buscando mensurar: em que medida a participação da sociedade civil tem ocorrido de uma forma mais ou menos eqüitativa ou se é possível detectar a formação de “monopólios” ou nichos de atuação de determinados segmentos que compõem a sociedade civil. Questiona-se, também, em que medida os segmentos amplamente heterogêneos comungam projetos de efetiva emancipação social.

Entendemos que a democracia é a arena na qual os conflitos podem ser monitorados, para que não provoquem rupturas definitivas. A criação de novos direitos significa justamente conflito e confronto com os poderes instituídos. É somente num 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 se estabelecer um diálogo transparente entre política e democracia e romper com a dicotomia detectada.

A forma vislumbrada de participação e incorporação de amplos segmentos sociais na construção de uma sociedade menos iníqua se chocou com uma realidade adversa ao final do século XX. 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. Verificamos que o tema 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.

Os países latino-americanos passam por períodos cíclicos de crise econômica e de legitimidade de seus governantes, alternados por períodos de recuperação insuficientes para garantir estabilidade. Todos adotaram os preceitos do neoliberalismo e agora são vítimas dos humores dos organismos internacionais e do mercado. Em maior ou menor grau, ficaram reféns da liberação de recursos dos organismos internacionais e mais especificamente do Fundo Monetário Internacional. Ter recursos do Fundo passou a ser sinônimo de um mínimo de estabilidade e de possibilidade de cumprir compromissos no campo da política econômica e no campo da política social. Não ter recursos seria sinônimo de grave crise de legitimidade dos governos nacionais.

Nos governos locais, tal dependência estrutural tornou-se dramática já que assumiram grande parte da responsabilidade da gestão dos programas sociais. Em um cenário global de aumento das desigualdades sociais, de crescente desemprego e escassez de financiamento dos programas de inclusão social, os espaços de atuação dos governos locais tornaram-se limitados e muitos investiram no envolvimento de amplos segmentos sociais na busca de soluções criativas.

Pela leitura neoliberal, o que está em jogo é a governabilidade já que a escassez de financiamento dos gastos públicos leva inevitavelmente à crise. Como frisa Santos Jr. (2001), a busca da governabilidade paradoxalmente poria em risco a legitimidade dos governos nacionais já que passam a ser reféns dos acordos com os organismos internacionais.

Os documentos das agências internacionais de fomento dos anos de 1990 -- O Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a própria Cepal – reúnem propostas para a retomada do crescimento e o combate à pobreza nos países emergentes. Guardadas as diferenças entre as agências, o receituário centra-se, segundo Simionatto e Nogueira “*em programas de estabilização monetária, de ajuste estrutural, de reformulação no papel do Estado e de alteração do desenho das políticas sociais, especialmente nos chamados sistemas de proteção social*” (Simionatto e Nogueira (2001, p.150). Concordamos com as autoras quando demonstram que a clara subordinação das políticas sociais à política econômica consolida novas formas de exclusão social.

A busca por soluções esbarra na tensão entre dois projetos claramente delineados e em disputa, um deles, estimulados pelos organismos internacionais, cria a demanda por responsabilidade “através do apelo ao ativismo social voluntário da população, e a palavra ‘solidariedade’ tornou-se, no senso comum, a disposição altruísta voluntária do indivíduo, uma organização ou uma empresa, um quase sinônimo de cidadania” (Paoli, 2002, p.377)

Há algum tempo nos dedicamos a analisar uma outra proposta de participação, que são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e outros fóruns com formatos assemelhados, como o Orçamento Participativo e Congresso das Cidades. O presente trabalho ganha especificidade ao focar suas preocupações em municípios que vêm sendo administrados pelo Partido dos Trabalhadores, desde as eleições de 2000: Maringá e Sarandi, no Paraná. Tal escolha se justifica pelo fato de que a agremiação traz em seu

programa de governo (em todos os níveis) a proposta de aprofundamento do formato participativo. As iniciativas aqui focadas são o Congresso das Cidades e os Conselhos dos Centros de Educação Infantil. A pesquisa (em andamento) foi estruturada numa primeira parte na qual analisa as articulações que levaram ao Congresso das Cidades nos dois municípios, e uma segunda parte em que analisa os Conselhos dos Centros de Educação Infantil a partir de pesquisa aplicada nos Conselheiros de Maringá

O Congresso das Cidades

O governo Federal, através do Ministério das Cidades, estimulou os outros níveis de poder a realizar Conferências locais. Particularmente no Estado do Paraná, o governo propôs calendário para as Conferências Municipais que culminariam em uma Conferência Estadual, composta por delegados locais. Tendo em vista a data de 23 a 26 de outubro de 2003 para a Conferência Nacional das Cidades em Brasília, o resultado foi a realização de encontros pontuais e sem que a sociedade pudesse, verdadeiramente, posicionar-se diante de seus problemas. Como alternativa à Conferência das Cidades, os governos municipais de Maringá e Sarandi tomaram a iniciativa de realizar o “Congresso das Cidades”, ainda que o formato final de um e de outro resultasse bastante distintos. Sarandi realizou um encontro de um dia inteiro, com a presença de mais de 300 pessoas no qual foram discutidos os seguintes temas: educação, saúde, planejamento urbano e meio ambiente.

A formatação que o Congresso adquiriu em Maringá é quase única, podendo apenas a ser comparado aos eventos realizados por Porto Alegre e quem sabe Belém. O tema geral do congresso foi Desenvolvimento Econômico e Social e composto por três eixos: desenvolvimento econômico, controle ambiental e planejamento urbano e democracia. Cada eixo esteve composto por sub-temas que foram debatidos nas Assembléias Temáticas: participação popular e democracia, juventude, mulher, comunidade negra, participação popular e assistência social, idoso, crianças, pessoa com deficiência, educação, cultura, esporte e lazer e saúde.

O congresso foi dividido em duas fases: a primeira rodada foi desenvolvida através de 30 assembléias locais (bairro e região) e temáticas, em um período de sete meses, de setembro de 2003 a abril de 2004. Todas as questões levantadas nos diversos encontros foram incorporadas e sistematizadas, sem nenhum tipo de restrição, mesmo que existissem

propostas divergentes, eram questões indicativas. A participação computada pelos organizadores foi de 1.800 pessoas. O material produzido nas diversas assembleias foi reunido em um documento de 600 páginas e disponibilizado na página eletrônica do Congresso.

A segunda fase esteve voltada para o depuramento do material coletado e sistematizado. Em um período de 2 meses foram realizadas novamente as assembleias locais e as temáticas. Dessa vez, as diretrizes divergentes foram colocadas em votação. Nesta fase chama a atenção o processo escolhido para a participação, se na primeira rodada participavam todos os interessados e, quantas vezes quisessem, na segunda fase, só foi possível o direito a voto em uma assembleia sendo garantido o direito a voz em todos os encontros. Na segunda rodada foram tirados os delegados que comporão a Assembleia final. Segundo os coordenadores do congresso da cidade, as assembleias locais, nos bairros, estiveram esvaziadas, com baixa participação. O diferencial ocorreu nas oito assembleias temáticas e o público total atingiu 800 pessoas. A polêmica se instalou particularmente nas plenárias de Meio Ambiente e Planejamento urbano e mobilidade. Em todas as oito plenárias vimos a participação organizada da sociedade, seja de pessoas ligadas a movimentos sociais, seja do empresariado dos diversos segmentos. Na plenária da Educação o público era composto por profissionais ligados ao ensino municipal e estadual mas o empresariado da educação acorreu em peso ao evento, com o detalhe de que não enviaram representantes, estiveram presentes os donos dos estabelecimentos de ensino fundamental e médio e também das diversas faculdades⁴

Na plenária do Meio Ambiente a presença maciça dos donos de postos de combustível foi o diferencial. O interesse estava em obstaculizar limitações à sua atividade geralmente pautada por irregularidades como a falta de manutenção dos tanques que armazenam combustíveis. Nesta assembleia foi aprovada uma das diretrizes mais polêmicas: as áreas de Fundo de Vale devem ser preservadas sem acesso à população com 30 metros para cada lado do leito, sendo que a legislação atual prevê 60 metros de cada lado.

⁴ Maringá se constituiu em um pólo universitário nos últimos anos. Além da Universidade Estadual de Maringá, conta com outros cinco estabelecimentos de ensino superior

A assembléia sobre planejamento urbano registrou a grande presença de empresários e investidores do setor imobiliário pois a diretriz número 9 apontava para a necessidade de eliminar os grandes vazios urbanos, já que quase metade da área urbana de Maringá está ociosa, exibindo extensões de até 10 mil metros quadrados.

A diretriz número 1, que trata da outorga onerosa, também se constituiu em um tema polêmico. A diretriz define que “o desenvolvimento econômico urbano deverá garantir as condições para que os empreendimentos de grande porte financiem a infraestrutura necessária para minimizar o impacto social, econômico e ambiental”. Essa diretriz encontra-se na contramão das tendências registradas nos últimos anos de os governos estaduais e locais oferecerem um conjunto de benefícios fiscais e de infraestrutura para atrair indústrias. Foi uma diretriz aprovada e encaminhada para a plenária final, como todas as outras.

O passo seguinte da pesquisa será traçar o perfil sócio-econômico dos participantes, bem como apreender sua visão do processo participativo.

Os Conselhos dos Centros de Educação Infantil

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 a organização da educação pública e gratuita, sendo 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 do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), que, em âmbito nacional, começou em janeiro de 1998, e da assimilação das orientações para educação apresentadas pela nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Entretanto, é nítido que o ensino público, especialmente, o fundamental, tem caminhado no sentido da descentralização federativa e da diluição do poder decisório de suas estruturas organizacionais.

Assim, nos últimos anos os "trabalhadores sociais" da educação passaram pela experiência de aplicação de vários planos e programas, que, idealmente, deveriam auxiliar a consolidação das linhas gerais das mudanças instituídas pelo FUNDEF e pela nova LDB. No âmbito 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 Nacional. No âmbito do Estado do Paraná: PQE – Programa Qualidade do Ensino Público e o Proem –Programa de Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio.

Nesses poucos anos de implantação do FUNDEF, já 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.

Idealmente, as orientações para criação do FUNDEF e as determinações da nova LDB atendiam as seguintes exigências: promover a descentralização e a autonomia das escolas e a promoção do educador.

Em Maringá e Sarandi há pouco mais de 2 anos começou-se a construir uma nova etapa da educação: a experiência da gestão democrática, que visa estimular a criação de conselhos escolares e, portanto, privilegia a construção coletiva das tarefas indispensáveis ao bom funcionamento das escolas. Um outro grande desafio foi colocado para os profissionais da educação dos municípios nesses últimos anos: a incorporação da Educação Infantil, de zero a seis anos, realizada nas antigas creches, o que obviamente exigiu uma reestruturação das redes.

A questão para os municípios, nesses últimos anos, tem sido: como organizar a Escola Pública numa 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? Chegamos à conclusão que é possível definir, localmente, todas essas idéias para 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 efetivação do mesmo) 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. Portanto, é importante pensar que a forma como os diretores se relacionam com professores, alunos, pais de alunos, funcionários e comunidade imprimem um perfil para escola. Os conselhos são um espaço privilegiado para pensar como essas interações devem servir aos ideais da escola regida pela gestão democrática. A área de educação de Maringá, com os conselhos das escolas municipais de ensino fundamental e dos centros de educação infantil, envolvem quase dois mil conselheiros entre titulares e suplentes e estes últimos são estimulados a participar de todas as reuniões e fóruns específicos. Sarandi também possui seus conselhos de escola e de centros de educação infantil, sendo a participação potencial em torno de 350 conselheiros.

Até a presente etapa da pesquisa, aplicamos um questionário nos conselheiros dos Centros de Educação Infantil de Maringá. Foram esquadrihados 35 Conselhos de Centro de Educação Infantil, com mais de 1000 pessoas participando, entre titulares e suplentes. A pesquisa foi composta por um questionário de 36 perguntas. É importante para nossa análise destacar que as unidades estão espalhadas por todo o perímetro urbano, sendo em alguns bairros, o principal equipamento social. Foram aplicados em 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 das plenárias e das oficinas.

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

Tabela I – Gênero

Tipo de Representação	Feminino	Masculino
Pais	84,4%	15,63%
Professor	100%	0,00%
Trabalhador do Setor	95,83%	4,17%
Total Global	91,18%	8,82%

Tabela II- Escolaridade

Tipo	S I	1 ^a . a 4 ^a .	5 ^a . a 8 ^a .	M I	M C	S I	S C	P L S
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 %	4,2 %	8,3 %	45,8 %	8,3%	16,7 %	12,5 %

S I – sem escolaridade, M I – médio incompleto M C –médio completo S I - superior incompleto S C – superior completo P L S – pós-graduação lato sensu

Tabela III - Renda

Tipo de Representação	S R	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 %

Os conselhos têm participação paritária, sendo que 50% correspondem à representação dos pais de alunos e os outros 50% divididos entre os professores e funcionários (merendeiras, atendentes, zeladoras etc.) a tabela I 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, mas é importante ressaltar que se constrói um espaço que se abre para muitas questões antes tratada como pertencentes apenas ao espaço privado, aquele das famílias, como a violência doméstica, a responsabilidade pela educação dos filhos etc. A tabela II, que afere a escolaridade, demonstra a escolaridade relativamente baixa dos pais, com concentração de 21,9 % de 1^a. a 4^a. séries e também em médio incompleto, 21,9% e médio completo, 31,3%. O destaque ocorre também para a escolaridade dos trabalhadores do setor, na qual 83,3% têm o ensino médio completo ou superior, o que é uma média muito acima da nacional (Tonella e Costa, 2003). No item renda (tabela III) chama a atenção os baixos salários declarados pelos pais/mães, entre 1 e 2 salários.

Dinâmica interna dos Conselhos

Tabela IV – Qualidade das informações sobre as questões em debate nos conselhos

Tipo de Repres	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%

Ao se indagar se os conselheiros se sentiam bem informados sobre as questões em pauta nas reuniões (tabela IV), pela ordem professores, pais e trabalhadores responderam em primeiro lugar que se sentiam “sempre” bem informados. Destoa, no conjunto de respostas, a posição dos trabalhadores do setor: 12,6% não quiseram responder e a soma de às vezes e raramente é de 8,4%, indicadores de pouco interesse 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 V). 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.

Tabela V - Grau de influência nas reuniões do conselho

Tipo de Repres	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 participava, sendo possível até 3 indicações e 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 d a participação dos pais na vida escolar dos filhos” e “democratização das informações”

Tabela VI - Principais resultados no funcionamento do conselho

Principais resultados	%
-----------------------	---

Melhoria na qualidade do ensino	30
Democratização das informações	12
Democratização das decisões relativas a 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

Tabela VII-Temas mais polêmicos tratados nas reuniões do Conselho ao qual faz parte

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%
Não existe polêmica	14%

A falta de vagas aparece como o ponto principal de discussão para a maioria dos conselheiros (29%), 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 do fórum um instrumento eficaz, pois a discussão gira em torno dos conselheiros que faltam às reuniões e/ou de horários mais adequados que garantam um maior número de conselheiros.

Tabela VIII - 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%

A tabela VIII aborda a dinâmica envolvendo conselhos e direção da escola. Questionou-se em que medida a direção respeita e viabiliza as decisões tomadas no interior do conselho. A direção da escola aparece no regulamento dos conselhos como presidente, assim sendo, existe uma ligação direta entre uma e outra parte. Os conselheiros, em sua maioria, indicaram que as deliberações são colocadas em prática em tempo adequado e de forma plena.

A idéia do voluntariado vem recebendo grande estímulo por parte dos meios de comunicação, sendo caso notório o do “amigos da escola”. Diante desse fato e sendo de conhecimento que a visão predominante na Secretaria de Educação do Município de Maringá se contrapunha a esta, apresentamos aos conselheiros algumas questões para dizerem 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 infraestrutura.

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.

As respostas para a primeira afirmação foram: 91% discordaram e 9 % concordaram. Para a segunda afirmação 75% concordaram e 25% discordaram. Na terceira afirmação tivemos 64,7% de discordância e 35,3 % de concordância. Verifica-se pelas respostas, que os conselheiros introjetaram os valores disseminados nos últimos anos pela administração municipal, de que 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 envolvimento maior ou menor em entidades de classe, comunitárias, partidos políticos bem como o nível de participação em atividades coletivas.

O ponto de partida para problematizar o conceito de capital social é a obra de Robert Putnam, ainda que tal conceito tenha um histórico que antecede ao autor e remonta ao início do século XX ⁵. 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,p.174).

Putnam pesquisou o caso Italiano por mais de 20 anos e o fez analisando comparativamente várias regiões do país e, entre suas conclusões, as mais contundentes são aquelas que apontam a forte correlação entre modernidade econômica desempenho institucional. individual e particular” (Putnam, 2000, p.101). 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. Estaria 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 ⁶ 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 qual ocorreu com o conceito de cidadania que aparece como o antídoto mágico para a solução de todos os males sociais. Concordamos com D’Áraujo (2003) quando afirma que o conceito quando “minimamente bem definido e valorizado” se apresenta como instrumento conceitual e prático para a consolidação de políticas públicas através da participação da sociedade civil em espaços democráticos ampliados.

⁵ Ver Fernandes, 2001.

⁶ Fernandes (2001) pondera que o capital social é algo contingente, que pode ser produzido como também destruído, dependendo das ações repressoras dos governos.

Tabela IX- 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%

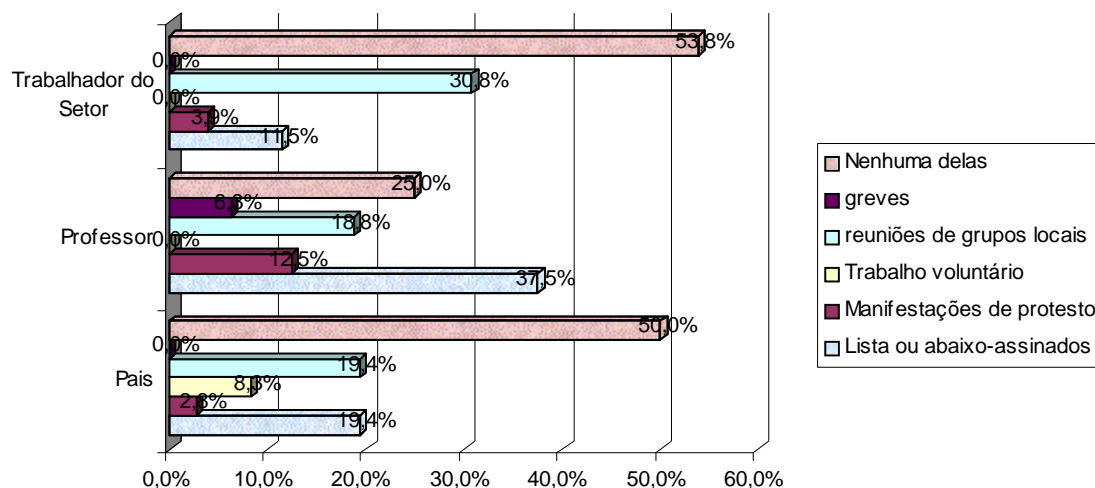
As informações reunidas na tabela acima demonstram que as pessoas envolvidas com os conselhos dos centros de educação infantil têm pouca tradição participativa. Apenas uma minoria já participou em outro conselho como conselheiro (23,4%). Registre-se a participação no O. P. (39,8%) e em associações e sindicatos (39,6%). A participação em associações ou órgãos comunitários apresentou-se muito baixa, assim como a filiação em partidos políticos.

Simpatia por algum partido

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

Mais da metade dos conselheiros informaram não ter simpatias por partido político (66,1%). Entre aqueles que manifestaram simpatia por algum partido, 96% indicaram o Partido dos Trabalhadores.

No último ano, em quais atividades tomou parte?



O gráfico acima 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, 50% de respostas negativas ⁷.

À guisa de conclusão

Analisamos os dois formatos participativos – Congresso da Cidade e Conselhos dos Centros de Educação Infantil através de metodologia diferenciada, à medida que não coletamos nesta fase da pesquisa, a opinião dos participantes do primeiro. Consideramos, no entanto, que são pesquisas complementares já que pretendemos traçar o perfil participativo das sociedades locais.

⁷. Logo após a coleta dos dados, os funcionários da prefeitura entraram em greve por melhoria salarial. Portanto, este tipo de participação não foi computado na pesquisa.

Os conselhos dos centros funcionam nos bairros periféricos e garantem um espaço participativo, ainda que embasado em temas específicos e muito mais próximos do cotidiano de cada um dos moradores. Consideramos que a experiência, somada à participação no O. P., tem ocorrido no sentido de fortalecer os laços comunitários e criar capital social.

O congresso da cidade não foi capaz de atrair a população da periferia, com pouca tradição, ainda, de participação. No entanto ele se constituiu em um momento catalisador dos inúmeros interesses e conflitos dispersos na sociedade local. Não foi de maneira nenhuma um espaço “dos mesmos”, daquele conjunto de eternos militantes presentes em todos os espaços. Ainda que façamos uma observação quase em tempo real, sem o distanciamento necessário para a análise, até o momento, os resultados aparecem como surpreendentes.

Maringá se apresenta como um laboratório instigante para se pensar a relação entre Estado e Sociedade. Ainda que seja uma idéia combatida nos meios acadêmicos a generalização sobre a “fragilidade da sociedade civil”, para Maringá a fragilidade esteve muito evidente até anos recentes. A dinâmica de ocupação, centrada nas iniciativas de uma companhia privada, a Companhia de Terras Norte do Paraná, e na intensa mobilidade populacional, não contribuiu para a formação de movimentos sociais vigorosos. O Partido dos Trabalhadores conseguiu eleger o prefeito municipal em 2000, não exatamente por ser uma agremiação forte e estruturada na base, mas por ser uma alternativa à corrupção escancarada da administração anterior. Verificou-se que, grande parte de militantes comprometidos com os movimentos sociais e de base tornaram-se funcionários da Prefeitura, seja em cargos comissionados, seja por concurso público, já que muitos cargos foram criados para atender programas sociais. Estabeleceu-se uma inversão de um modelo conhecido: a sociedade tencionando o poder local para mudanças de caráter progressista e por participação. No caso, o poder local tenciona a sociedade no sentido de chamar o indivíduo comum à participação coletiva e oferecer inúmeros fóruns para isso.

Tal atitude pode ter inúmeras leituras, principalmente se o futuro demonstrar que o discutido e proposto nos fóruns não foi efetivamente implementado pelo poder público. Não temos elementos, ainda, para concluir a análise por este caminho.

Na verdade, não se trata de buscar uma linearidade explicativa: se os conselhos são emancipadores ou órgãos de cooptação. São espaços atravessados por toda sorte de relações – de amizade, de clientela, de desavenças e de pertencimento a uma comunidade, de solidariedade e de defesa de interesses particulares – *tendem a se tornar públicos* à proporção que os sujeitos vocalizam suas necessidades e interferem na definição da agenda mínima.

O tecer do modo de ser democrático aparece cheio de contradições, com avanços e recuos, mas deixa a certeza de que transformações ocorrem, mesmo em espaços tidos como improváveis.

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, L. 'Teoria Democrática, esfera pública e participação social'. *Revista Sociologias*, n 2,1999, pp. 18-43.

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. NEEP/Unicamp, 1998.

FERNANDES, A. S. A. O conceito de capital social e sua aplicação na análise institucional e de políticas públicas. Trabalho apresentado no encontro da Anpad – Associação Nacional de Administração. Campinas 2001.

GUERRA, I. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do 'jogo estratégico de atores' no planejamento territorial de Portugal. In SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.342-370.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MARINGÁ. Congresso da Cidade, diretrizes, 2ª. rodada, 2004. www.maringa.pr.gov.br/congresso/.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.373-418.

PUTNAM, R. D. . *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV., 2000.

REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, no. 51, fev. 2003, pp. 11-14.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS JR. O. A. *Democracia e governo local – dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2001.

SANTOS, B. S. “Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”. Oliveira F. & Paoli, M. C. (orgs.) *Os sentidos da democracia – política do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, Brasília: NEDIC, 1999.

SANTOS, B. S. e AVRITZER, L. “Para ampliar o cânone democrático”. In SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.39-42.

SANTOS, B. S. As tensões da Modernidade. Fórum Social Mundial. Biblioteca das Alternativas, 2002, p.2.

SCHERER-WARREN, I. ‘O caráter dos novos movimentos sociais’. In SCHERER-WARREN, I. KRISKE, P. J. (orgs.) *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SIMIONATTO, I e NOGUEIRA, V. M. R. “Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais”. *Serviço Social e Sociedade*, n. 66, ano XXII, jul/2001.

SPITZCOVSKY, C. e TURA, M. A. R., “As reivindicações populares e a constituição”, *Polis*, no. 13, 1993:31,32

TONELLA, C. e COSTA, S. P. Relatório do Curso de Formação de Conselheiros dos Centros de Educação Infantil de Maringá, 2003, mimeo.

TONELLA, C. Relatório de Pesquisa (CNPq). Poder Local E Políticas Públicas: Um Estudo Exploratório Sobre Conselhos Gestores, novembro de 2002.