

CONSELHO ESCOLAR E AS QUESTÕES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA

SCHOOL COUNCIL AND THE ISSUES OF REPRESENTATIVE AND PARTICIPATORY DEMOCRACY

Fernanda Cristina da Silva França

Lucécia Maria de Souza Paula

Larissa Kutacho Grigoletto

Universidade Federal de São Carlos

RESUMO: O objetivo deste artigo foi compreender alguns conceitos como: democracia, participação, democracia representativa e participativa. Além disso, analisamos como ocorre a participação (democracia) no funcionamento do Conselho Escolar e nas tomadas de decisão da escola. Concluiu-se que, é preciso romper com o caráter representativo que tem se atribuído aos Conselhos de Escola. Faz-se necessário fortalecer os espaços de participação na escola, pois estes são ideais para a consolidação da democracia participativa. Para que haja gestão democrática, precisam ocorrer mudanças nas relações de poder, pois como educadores devemos formar sujeitos participantes, críticos, autônomos e que sejam capazes de realizar ações e reflexões que modifiquem a sociedade e o ambiente escolar.

Palavras-chave: Democracia Representativa; Democracia Participativa; Gestão Democrática.

ABSTRACT: In this article, we aim to better understand concepts like democracy, representative and participatory democracy. Furthermore, we analyze how participation occurs in the School Council and in the school's decision making process. We conclude it is necessary to break the representative character being attributed to School Councils. We find it to be necessary to strengthen the participation spaces in school, as they are ideal for the setting of a participatory democracy. In order to have a democratic management, there needs to be a change in power relations. As educators, we must strive to create individuals who are able to positively modify society and the school environment.

Keywords: Representative Democracy, Participatory Democracy, Democratic Management.

O objetivo deste artigo foi compreender alguns conceitos como: democracia, participação, democracia representativa e participativa, participação. Além disso, também, analisamos como ocorre a participação (democracia) no funcionamento do Conselho Escolar (CE) e nas tomadas de decisão da escola.

Um dos regimes consolidados ao longo da história da humanidade, o qual se opõe à ditadura e ao totalitarismo e reúne princípios e práticas que protegem a liberdade do ser-humano. A “*democracia*” é uma palavra derivada do grego “*demokratia*”, que significa: *demos* = *povo*, *kratos* = *governar*, a qual esta relacionada a governo do povo, soberania popular. Portanto, o termo democracia refere-se a um sistema de governação do povo, pelo povo (democracia direta) ou seus representantes (democracia representativa), e para o povo. A democracia assim como os demais regimes, possui algumas características que a fundamentam, sendo estas: liberdade

individual, igualdade perante a lei sem distinção de sexo, raça ou credo, direito ao voto, educação, direito ao livre exercício de qualquer trabalho ou profissão, dentre outros.

Após termos uma breve definição do conceito de democracia, é importante expor o que alguns teóricos pensam sobre este tipo de governo, objetivando enriquecer nossos conhecimentos acerca deste importante regime.

Na perspectiva de Silva (2000) a democracia refere-se a um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história. Além disso, para este autor, o regime de democracia consolida-se na existência de um vínculo entre o poder e o povo. Tal relação, nos levar a concluir que “democracia” refere-se a uma “forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo” (BOBBIO, 1987, p. 135).

Norberto Bobbio ainda destaca que é uma das três possíveis formas de governo, na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos.

Oliveira (2003) apoia-se também nos argumentos de Bobbio, pois afirma que o regime democrático esta relacionado à ideia de participação dos cidadãos nas atividades do Estado, isto é, eles decidem, executam e podem transformar a realidade sócio- política por meio do processo democrático. Além disso, a democracia esta associada à questão da legitimidade do exercício do poder, o qual permite ao povo a participação no governo. Este autor também aponta a democracia como um regime de amplas liberdades (independente da participação nas decisões políticas, que seria uma questão basicamente volitiva e individual).

Para Sartori (1994), a democracia é definida como uma teia de processos de tomada de decisão realizados por várias unidades e, ainda representa um sistema vinculado ao princípio de que nenhum sujeito pode se autoproclamar governante, nenhum individuo pode assumir em seu próprio nome um poder irrevogável, pois segundo Schumpeter (1984) o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os sujeitos designados a governar, visto que estes são escolhidos de acordo com a vontade do povo.

Segundo Robert Dahl (1997), o termo democracia como sendo “um sistema político que tem, em suas características, a qualidade de ser inteiramente ou quase inteiramente “responsivo” a todos seus cidadãos (p.25-26)”.

É importante salientar que existem três tipos de democracia, as quais podem ser definidas segundo Oliveira (2003) como: *democracia indireta*, o poder emana do povo e em seu nome, é exercida por representantes eleitos (democracia representativa), isto é, neste tipo de democracia, as tomadas de decisão são transferidas para as mãos dos sujeitos escolhidos para exercerem tal função. Neste tipo de democracia busca-se a participação da vontade popular nas tomadas de decisões mais importantes da vida pública.

Temos a *democracia semidireta*, a qual segundo Oliveira (2003) é a modalidade em que se alteram as formas clássicas de democracia representativa a fim de se alcançar a democracia direta. Esta democracia contem elementos de ambas, sendo estes: iniciativa popular (caracteriza-se pela possibilidade de o povo apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo), o referendo popular (possibilidade de o povo apreciar os projetos de lei aprovados pelo legislativo, que poderão ser aprovados (ratificação) ou não (rejeição) de acordo com a votação do corpo eleitoral), plebiscito (tem como objetivo decidir previamente sobre determinado assunto, antes que seja

formulado no Legislativo, autorizando ou não a sua ação). Na democracia semidireta o povo não é apenas um mero eleitor, contudo participa da feitura de leis e atua efetivamente no âmbito político, jurídico, conferindo legalidade e legitimidade ao Estado.

E, ainda temos a *democracia direta (participativa)*, na qual o poder emana do povo e é exercida por este, isto é, todas as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleias. Neste contexto, surge uma questão: é possível se ter uma democracia direta (participativa)?

Para Dahl (2001) para que haja efetivamente o processo democrático, é preciso ter: a) *participação efetiva* (oportunidades iguais e efetivas de todos os membros para que todos conheçam suas opiniões sobre determinado assunto); b) *igualdade de voto* (todos os membros devem ter oportunidades iguais de votos); c) *aquisição de entendimento esclarecido* (todo membro tem o direito de aprender sobre as políticas alternativas e suas consequências para a instituição); d) *a execução do controle definitivo do planejamento* (um membro tem livre escolha das questões que devem ser incluídas no planejamento).

É essencial promover a efetivação da democracia, ou pelo menos, lutar para que ocorram práticas democráticas, pois estas contribuem para a amenização das práticas autoritárias que permeiam os vários setores da nossa sociedade.

Para Dahl (2001), a democracia evita a tirania, promove direitos essenciais aos cidadãos, possibilita a liberdade dos indivíduos, garante a autodeterminação, a autonomia moral, o desenvolvimento humano, a proteção dos interesses pessoais essenciais, a igualdade política, etc. E, principalmente, a democracia, promove a construção de um espaço ideal de diálogo e discussão, que permite aos sujeitos participantes, de forma diretamente ou indiretamente, concordarem ou discordarem a respeito de algo que lhes interesse.

O QUE É A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA?

A democracia indireta (representativa) é a forma de governo, na qual os indivíduos elegem representantes que fazem e aplicam as leis. Segundo o dicionário, este modelo pode ser como compreendido como aquele fundado no princípio da delegação de poderes políticos a alguns sujeitos, para que estes representem a totalidade de cidadãos. Neste sentido, entende-se a democracia indireta como sendo aquela na qual as tomadas de decisões e discussões relativas à coletividade são transferidas para as mãos daqueles escolhidos para exercerem tal função, ou seja, os seus representantes.

De acordo com Salgado (2007), com base em Santana, neste tipo de regime democrático, a participação do povo (titular do poder político) ocorre de maneira indireta. Para a autora, este tipo de participação é fundamentada no modelo liberal do Estado, no qual aquele que titulariza o poder não exerce, e aquele que exerce não titulariza o poder. Neste tipo de participação, o povo atua apenas em um primeiro momento, isto é, na eleição, visto que posteriormente, cabe aos representantes eleitos governar em nome destes.

Complementando esta ideia, Bobbio (2000) afirma que a democracia representativa é vista como um modelo político, o qual implica deliberações coletivas, ou seja, as deliberações que dizem respeito á comunidade política como um todo, são

tomadas indiretamente por pessoas eleitas para este fim, ou seja, nenhuma decisão é tomada diretamente pelo povo. Neste caso, a democracia representativa é apenas a participação mínima dos governados, visto que estes não participam diretamente das decisões fundamentais do governo do Estado. Em síntese, como salienta Bobbio (2000)

A expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (...), um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc (BOBBIO, 2000, p. 56-57).

Para Soares (2001) compreende-se que as raízes do sistema representativo são liberais, pois após a Revolução Francesa ocorreu a mudança da forma de governo, a qual anteriormente era absolutista, para um regime de governo, o qual priorizava a delegação do poder advindo do povo através da escolha de representantes eleitos. No entanto, para Soares, baseado em Santana, podemos afirmar que:

(...) os cidadãos do Estado liberal eram considerados elementos passivos, pois não intervinham diretamente no funcionamento das instituições políticas. O exercício da soberania popular era monopolizado pelos representantes eleitos, de acordo com o sistema representativo burguês (...). Neste sentido, o sistema representativo mostrava-se contraditório nas democracias liberais, não refletindo a vontade popular (SOARES, 2001, p.130).

Portanto, para este autor (2001), a representação democrática, restringe-se a “autorização outorgada a um órgão soberano, institucionalmente legitimado pela Constituição, para agir autonomamente em nome do povo e dos interesses deste” (p.130).

Segundo Canotilho (1998) existem duas formas de representação: *a representação democrática formal* e *a representação democrática material*. A primeira seria “autorização dada pelo cidadão a um órgão soberano, que por sua vez é legitimado pela Constituição, para agir em seu nome”. E, a outra, “seria o conteúdo dos atos deste órgão soberano que age em nome do cidadão”. (CANOTILHO, 1998, p.282-283)

O modelo representativo possui um caráter técnico, definido como voto, o qual é utilizado para escolher os representantes que irão desempenhar as funções governamentais. Assim, o voto, nada mais é do que um ato que objetiva eleger quem deverá decidir, e não, um ato de decisão. Neste sentido, a democracia representativa é um “procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais”, além disso, trata-se de uma participação “indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo” (SILVA, 2002, p.47-48).

Deste modo, ao contrário da democracia participativa, na qual é o próprio povo que se representa diretamente, no sistema representativo, o povo se legitima por meio do mandato público, a qual nada mais é do que a concessão de poderes dados ao representante eleito, o qual é livre para discutir, decidir assuntos que nem sempre é referente à vontade pública.

Porém há autores como Benjamin Constant, grande defensor do sistema representativo, que afirma que a participação direta do povo nas decisões coletivas acarreta na submissão do indivíduo a autoridade do todo, além disso, a liberdade política não se refere ao direito de participar diretamente da vida pública, mas constitui-se no direito de não aborrecer o poder público. Portanto, segundo ele “não podemos mais desfrutar da liberdade dos antigos, a qual se compunha da participação ativa e constante no poder coletivo. Nossa liberdade deve compor-se do exercício pacífico da independência privada” (CONSTANT, 1985, p.15).

Na democracia representativa as tomadas de decisões ficam nas mãos das pessoas escolhidas para representar o povo nas ações governamentais, contudo, muitos dos representantes políticos, pouco se preocupam em atender bem como defender os interesses da sociedade, ao contrário, estes sujeitos buscam alcançar os seus próprios interesses.

Tal regime democrático não pode ser considerado com um caminho que possibilita a participação efetiva do povo, visto que esta ocorre indiretamente e de maneira formal e periódica, portanto, tais características da democracia representativa acarretam na consolidação de uma participação com caráter de obrigatoriedade, visto que somos proibidos de não votar nas eleições. Deste modo, faz-se necessário, promover a consolidação de uma democracia participativa, a qual será tema de debate na próxima subseção deste trabalho.

A democracia direta ou participativa ressurgiu com vigor na segunda metade do século XX, em oposição ao modelo neoliberal e globalizante da economia, além disso, como uma forma de se combater o imobilismo dos representantes tradicionais e, ainda na busca de novas formas de gestão pública local e regional. Mas do que trata este modelo de democracia? A democracia participativa (direta) é uma forma de governo, na qual as decisões e discussões permanecem entre os próprios, isto é, não há qualquer intermediário ou representante, ou seja, o sujeito participa mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, sem intermediários entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito.

Em sua obra “Teoria Constitucional da Democracia Participativa”, Paulo Bonavides (1996), propõe a implementação de uma verdadeira democracia participativa, a qual se consolida através de mecanismos de exercício direto da vontade geral e democrática, de forma a restaurar a legitimidade do sistema. O autor evidencia que, na democracia participativa, o ideal é que o povo disponha dos instrumentos de controle de sua participação política.

Neste tipo de democracia, o povo assume o papel de controlador de todo o processo político, em outras palavras, o povo é “instância suprema do processo político.” (BONAVIDES, 1996, p. 28.). O autor ainda evidencia que neste ideal de democracia, o sistema representativo constitui-se como um mero auxílio instrumental, o qual tem por objetivo manter a máquina do poder e do governo trabalhando, mas tais instâncias têm caráter de segundo ou terceiro grau, visto que neste regime democrático, o povo é a primeira instância a ser considerada. A democracia direta não dispensa os elementos da democracia representativa, conforme Bonavides (2002)

[...] a democracia direta não quer dizer o povo todos os dias, todas as horas, todas as ocasiões, pessoalmente se reunindo ou sendo consultado para fazer leis, baixar decretos, expedir regulamentos, nomear, demitir, administrar ou exercitar toda aquela massa de poderes e funções sem as quais a máquina do

poder e do governo fica paralisada ou travancada (BONAVIDES, 2002, p. 28-29).

Portanto, para este autor, o conceito de democracia direta não refere-se simplesmente a realização da consulta popular, porém

O que determina a democracia direta, com a verticalidade de sua penetração e a horizontalidade de sua expansão em todos os domínios e esferas da Sociedade, é fazer valer assim, sem contraste, uma cidadania hegemônica, virtualmente senhora de seus destinos e governativamente capacitada a chefiar o Estado (BONAVIDES, 2002, p. 32).

Contudo, para garantir esta democracia descrita acima, este autor defende que é preciso que esta esteja fundamentada em quatro princípios: a) *dignidade da pessoa humana*: é considerado a norma das normas dentro do ordenamento jurídicos; b) *soberania popular*: “carta de navegação da cidadania rumo às conquistas democráticas, tanto para esta como para as futuras gerações” c) *soberania nacional*: é “o princípio de nosso sistema, o axioma cardeal da organização política, econômica e social da nação”. d) *unidade da constituição*, interpretação para esclarecimento das cláusulas constitucionais. Dela faz parte, tanto a unidade lógica (unidade formal): que corresponde à hierarquia das normas dentro dos parâmetros constitucionais, quanto à unidade axiológica (unidade material): que leva em consideração os valores para a concretização dos princípios constantes na Constituição.

Bonavides (1985) também aponta que não basta realizar a mera adoção de um sistema democrático, mas também é preciso dinamizar a democracia por meio dos mecanismos de participação popular, visto que a participação

(...) é o lado dinâmico da democracia, a vontade atuante que, difusa ou organizada, conduz no pluralismo o processo político à racionalização, produz o consenso e permite concretizar, com legitimidade, uma política de superação e pacificação de conflitos. (...) é o diálogo do cidadão com o Poder, da Sociedade com o Estado, do homem com sua categoria política e social, contribuindo, direta ou indiretamente, para a formação da vontade governativa. Onde há participação e liberdade, há responsabilidade, há democracia. A participação é direito e dever, colaboração e solidariedade, sufrágio e representação (BONAVIDES, 1985, p. 509-510).

Bonavides (1985) defende um Estado democrático participativo, dotado de efetiva legitimidade, no qual existam harmonia e equilíbrio entre os poderes. Além disso, almeja um Estado que consagre os princípios da liberdade e da igualdade, na intenção de promover a efetivação do valor supremo, o qual se trata da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, para Bonavides, o Estado democrático-participativo é um meio de consagrar o princípio da dignidade humana, e ainda é caminho para efetivação de uma democracia realmente participativa.

O QUE É PARTICIPAÇÃO?

A participação consiste em um dos principais conceitos para a efetivação da democracia, pois além de facilitar o desenvolvimento da consciência crítica da população, eleva a possibilidade de revolver e/ ou encontrar soluções para os problemas de maneira pacífica. No entanto, o que é participação?

Para Bordenave (1994),

(...) participação vem da palavra “parte”, fazer parte de algum grupo ou associação, tomar parte numa determinada atividade ou negócio, ter parte, fazer diferença, contribuir para a construção de um futuro melhor para nós e para as futuras gerações (BORDENAVE, 1994, p. 22).

A participação também pode ser entendida como distribuição de funções, diálogo, contínuo processo de criação de conhecimento pelo grupo, função educativa de maior importância, e ainda, uma função coletiva na qual, apenas, se aprende através da práxis grupal. Além disso, Bordenave (1994) evidencia que o processo de participação fundamenta-se em uma base afetiva (prazer em fazer como ou outro) e em uma base instrumental (fazer algo com outro indivíduo é mais eficaz, do que fazer individualmente).

Neste sentido, compreende-se que o princípio da participação, é essencial ao ser humano, visto que o homem tem a necessidade de refletir sobre determinada coisa, de expressar-se sobre algo, assim, priva-lo significa tornar déficit sua personalidade e, ainda impedi-lo de desenvolver uma consciência crítica. Em outras palavras, a participação é uma necessidade fundamental do ser humano e é inerente a sua natureza social. Deste modo,

(...) a frustração da necessidade de participar constitui-se uma mutilação do homem social (...). O homem só desenvolverá seu potencial pleno na sociedade que permita e facilite a participação de todos (BORDENAVE, 1994, p. 17).

Destacando que, a não participação nos deixa na marginalidade, o que acarreta em nos tornamos indivíduos fora de algo, ou seja, significa ficarmos às margens de um processo sem nele intervir. É importante salientar que a participação esta presente em todos os ambientes, isto é, nos grupos primários (família, amigos, vizinhos), nos grupos de origem secundária (comunidade associações, profissionais, empresas) e, por fim, nos grupos terciários (formados por partidos políticos, movimentos de classe, etc.).

No entanto, a participação não ocorre da mesma maneira nestes diferentes níveis, visto que tais grupos são formados por pessoas distintas com pensamentos diferenciados e, o principal constitui-se em contextos totalmente diferentes. Deste modo, de acordo com Bordenave (1994), há diferentes tipos de participação: *participação de fato*: Desde os primórdios da humanidade, os seres humanos tiveram uma participação de fato, seja no ambiente familiar, ou nos demais espaços, como nas tarefas de subsistência, na religião, na recreação, etc. *Participação espontânea*: o sujeito possui a necessidade de formar grupos, mesmo que sem organizações estáveis ou com um propósito definido, mas que promova a satisfação de suas necessidades psicológicas de pertencer, de expressar-se, etc. *Participação imposta*: Nesta situação, o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos bem como realizar atividades consideradas indispensáveis. Exemplo: voto. *Participação voluntária*: neste tipo de participação, um grupo é criado pelos próprios participantes, os quais coletivamente definem sua própria organização bem como estabelecem seus próprios objetivos e métodos de trabalhos. *Participação provocada*: indivíduos externos auxiliam os membros do grupo na realização de seus objetivos, além disso, podem manipulá-los a fim de atingir seus próprios fins previamente estabelecidos. *Participação*

concedida: trata-se da parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados, a qual é considerada como legítima por estes e por seus superiores. Deste modo, cria-se uma “ilusão de participação”, porém, ao mesmo tempo, contribui para o desenvolvimento crítico do sujeito e de sua capacidade de tomar decisões.

Além de existirem diferentes tipos de participação, há também, distintos graus de participação, os quais estão presentes nestes contextos evidenciados anteriormente. Brevemente, apontamos cada um deles: *informação* (os administradores *informam as decisões já definidas*); *consulta facultativa* (a administração consulta seus subordinados, quando julga necessário); *consulta obrigatória* (os subordinados são consultados em determinadas ocasiões, porém a decisão final pertence aos administradores); *elaboração/ recomendação* (os subordinados elaboram/ recomendam propostas que podem ser aceitas ou não pelos dirigentes); *cogestão* (administração compartilhada por meio de mecanismos de codecisão); *delegação* (os dirigentes possuem autonomia em certos espaços, deste modo delimita-se o poder de decisões dos administradores) e *autogestão* (o próprio grupo determina suas metas, escolhe meios e estabelece seus próprios controles sem a interferência de agentes externos).

A participação se faz presente em todos os espaços da sociedade, mesmo que às vezes em grau mais elevado, e outrora, com menos intensidade, porém o importante é que as pessoas participem visto que esta é uma necessidade básica de todo ser humano. Contudo, Bordenave (1994) evidencia que

(...) apesar de a participação ser uma necessidade básica, o homem não nasce sabendo participar. A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa (BORDENAVE, 1994, p. 46).

Os sistemas educativos formais e não formais, devem desenvolver mentalidades participativas através da prática constante e refletida da participação, visto que a participação pode ser aprendida e aperfeiçoada pela prática e a reflexão. Para este autor, caminhar em busca do alcance destes dois aspectos, significa superar condições reais ou aparentes, aprender a manejar conflitos, tolerar divergências, respeitar opiniões. Neste sentido, percebe-se que a participação vai se aperfeiçoando de acordo com o contexto social em que esta se faz presente.

Segundo Demo (1993) que a participação não é algo acabado, mas é um processo em constante vir-a-ser, que, em sua essência, trata da autopromoção e de uma conquista processual, neste sentido, “não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir” (DEMO, 1993, p.18).

O processo de construção de uma sociedade participativa se inicia na aprendizagem do dia-a-dia na família, na escola, na comunidade etc., na busca do próprio espaço de participação, na tentativa de defender interesses individuais ou coletivos mais imediatos, deste modo, é necessário que haja um processo árduo de participação, pois é através da conquista de uma efetiva participação, que se construirá uma gestão democrática.

A PARTICIPAÇÃO NO FUNCIONAMENTO DO CE E NAS TOMADAS DE DECISÃO DA ESCOLA

Como já mencionado anteriormente, a participação é um dos caminhos para a consolidação da gestão democrática, visto que participar significa “fazer parte de um grupo” o qual tem por finalidade construir “um futuro melhor para nós e para as futuras gerações” (BORDENAVE, 1994, p.22).

A participação promove a abertura de espaços mais democráticos, portanto, para ocorrer à democratização é preciso que haja participação, entretanto, isto não significa dizer que participação acontece em qualquer lugar, de qualquer forma, a qualquer custo, visto que isto, as vezes, não pode ser considerado participação, pois segundo Conti, Luiz e Silva (2010), a participação dos sujeitos deve ser favorecida por meio de condições normativas (leis, decretos, portarias etc.) e concretas (espaços físico, recursos, tempo etc.), além de motivação.

No ambiente escolar, existem alguns canais que promovem a participação, dentre eles, temos o Conselho de Escola, o qual é:

(...) um instrumento e canal de participação da comunidade na gestão da escola pública, em busca da garantia da qualidade de ensino público (CONTI, LUIZ e SILVA, 2010, p.64).

No entanto, para que exista participação, é preciso que neste espaço ocorra a partilha do poder entre os dirigentes, professores, pais, funcionários, e principalmente, que se facilite o envolvimento de todos os sujeitos nas tomadas de decisões.

Porém, promover a participação efetiva através do Conselho de Escola, não significa chamar os educadores que integram a escola e a comunidade externa para decidirem, ou o que é pior, somente concordarem com algo que já está imposto e definido, neste sentido, percebe-se que os Conselhos de Escola têm funcionado de maneira não condizente com o que está previsto nos planos legais, visto que na prática, tem ocorrido apenas uma participação representativa, isto é, os conselheiros vão às reuniões, apenas para assinarem ou concordarem com algo que já foi decidido pelo gestor escolar.

Paro (2008), considera o representante legal do Estado na escola, e por isso deve obedecer às vontades impostas por este. Ainda neste sentido, Conti, Luiz e Silva (2010) salientam que o diretor é um sujeito que detém conhecimentos, informações, e que por isso, configura-se nele, a figura de uma grande autoridade, pois segundo estes autores, o diretor

(...) sabe não só dos assuntos relacionados ao funcionamento da escola, como também das atribuições do conselho, do seu grau de autonomia. Isso interfere na partilha de poder, o que exige um reexame de lógica da organização e participação na escola, como forma de produção de uma nova cultura (CONTI; LUIZ; SILVA, 2010, p. 78).

Assim, o diretor usa de sua autoridade que lhe é conferida para influir sobre o Conselho de Escola a fim de “cumprir” as vontades do Estado, de modo que as tomadas de decisões acabam por ficarem centradas em sua figura.

Outra questão a qual pode ser considerada uma das causas da ocorrência da participação representativa nos Conselhos de Escola, refere-se ao argumento de que

os familiares não participam das reuniões e que eles não estão interessados em assuntos referentes à escola, isto é, “os pais nunca quer saber, se queixam que não tem tempo, não querem se envolver” (PINTO, 1994, p.127).

Tal realidade se dá porque os familiares não possuem uma cultura de participação, a qual se constituiu em um dos principais empecilhos para a implantação dos Conselhos de Escola. Mas, porque se culpa somente os familiares pelos CE serem pouco ativos? Seriam eles os principais responsáveis por esta realidade?

Acreditamos que não, pois temos conhecimento que as unidades escolares não oferecem tempo e espaço apropriado para que os pais tenham a oportunidade de ir à escola, visto que tais famílias geralmente são trabalhadores assalariados que trabalham o dia todo para garantir a sobrevivência dos filhos e que, portanto não podem perder dia de trabalho.

Outro apontamento, o qual pode gerar a pouca participação destes familiares, se dá, pelo fato de que “os pais são chamados à escola apenas para resolver problemas de disciplina de seus filhos ou para tomar conhecimento de que estes estão indo mal nos estudos por culpa deles mesmo ou da família” (PARO, 2008, p.34).

Há a questão de que os pais se sentem constrangidos em participar das reuniões de conselhos, por não saberem lidar com pessoas com nível escolar superior (equipe escolar) ou por não conhecerem o quão importante e decisiva é sua participação nas tomadas de decisão da escola, e por isto, se sentem despreparados devido a pouco grau de escolaridade, aspectos estes que os fazem se sentirem “intimidados” em participar mediante ao grau de julgamento da equipe escolar, que por terem conhecimento acerca das atribuições dos Conselhos de Escolas apropriam se destes para decidirem e tomar decisões mediante a seus interesses particulares.

Assim, percebemos que além destas causas apresentadas neste trabalho, existem inúmeras outras que podem tornar os CE em órgãos colegiados pouco ativos e dotados de uma participação meramente representativa, no entanto, os familiares não são os principais culpados por estas causas, mas isto se dá pela ocorrência de uma gestão centralizada, na qual as decisões ficarem centradas somente nas mãos de poucos, pela falta de conhecimento acerca das atribuições destes importantes colegiados, isto é, “há uma visão limitada das reais atribuições do CE”, além disso, “há um grande desconhecimento da amplitude do poder do CE” (PINTO, 1994, p. 109).

Todas essas questões geram grandes obstáculos para a efetivação deste colegiado, visto que se não há uma consciência clara do poder deste colegiado, “ele perde o seu potencial emancipador” e, ainda corre o risco de se tornar um mecanismo “instrumentalizado por aqueles segmentos mais articulados no interior da escola” (PINTO, 1994, p. 110).

E, ainda pela falta de autonomia da escola, pela forte presença de uma participação muito tímida dos conselheiros e, principalmente, pelo fato de ainda predominar nos Conselhos de Escola, a ocorrência de uma participação representativa, a qual prioriza apenas o cumprimento das exigências impostas tanto pela escola quanto pelas hierarquias superiores, que preza apenas “pelos interesses de grupos manipulados por diretores e professores” (MARTINS e SILVA, 2011, p.49).

Todavia, há possibilidades de se promover uma participação efetiva a qual contribui para a construção de espaço mais democrático nas instituições escolares, no entanto, para Paro (2008) isto

(...) requer iniciativas que possibilitem conscientizar os educadores escolares a respeito da importância de uma melhor acolhida e compreensão dos pais ou responsáveis (PARO, 2008, p. 34).

Além disso, segundo Libâneo (2001) requer a construção de uma escola que não pode ser isolada em si mesma, isto é, separada da realidade que esta inserida, mas que seja integrada a comunidade (interna e externa) e, principalmente, uma escola que promova a participação de todos no processo democrático da educação, visto que esta dá aos sujeitos condições de intervirem tanto na escola quanto na sociedade.

Concluindo, Barcelli e Paula (2011), ainda aponta que para se ter uma gestão democrática é preciso mais do que garantir em termos legais a participação da comunidade escolar e local nas decisões da escola, é promover na prática essas ações.

Há a necessidade de incluir na cultura organizacional das escolas espaços que permitam que todos os segmentos conheçam a organização dos CE e entendam sua real função para não fazê-lo mais uma tarefa a ser cumprida, mas uma causa importante para a democratização do ensino.

Em meio a avanços e retrocessos, nota-se que os Conselhos Escolares ainda devem percorrer um longo caminho para efetivamente superar a dualidade entre a sua legitimação perante o governo em exercício (políticas públicas) e a materialização do querer e da legítima luta de vários segmentos da equipe escolar e comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso romper com o caráter representativo que tem se atribuído aos Conselhos de Escola, na qual se prega a existência de uma gestão democrática, no entanto, apenas convidam-se os membros conselheiros para concordarem com algo que já foi decidido e imposto pela escola.

Faz necessário lutar para que ocorra de fato a partilha de poderes nas tomadas de decisão da escola. Além disso, é necessário fortalecer na escola, os espaços de participação, pois estes são ideais para a consolidação da democracia participativa, pois se isto não ocorrer, continuará predominando, uma visão assistencialista, na qual os sujeitos, somente, participam se é concedido a estes a possibilidade de participar.

O CE não pode ser utópico, mas também, sua consolidação ainda está longe de ser uma real democracia, isto é, aquela defendida nos livros. Ainda que haja uma gestão democrática na escola é necessário que ocorram mudanças nas relações de poder, pois como educadores e sujeitos inseridos na sociedade, devemos cumprir com nosso papel de formar sujeitos participantes, críticos, autônomos e que sejam capazes de realizar ações e reflexões que modifiquem a sociedade e o ambiente escolar.

REFERÊNCIAS

BARCELLI, J. C.; PAULA, L. M. S. Organização e funcionamento dos conselhos escolares do estado de São Paulo. In: **Anais do III Seminário Internacional de Gestão Educacional**, Rio Claro/SP, 2011.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. Coleção Pensamento Crítico, v.69. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia**. Trad: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 7. ed. p. 56-57.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

- _____. **Os poderes desarmados:** à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História: figuras do passado e do presente. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. Política e Constituição: os caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** 8ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 282-283.
- CONSTANT, B. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos.** Trad. Silveira, Loura. Porto Alegre: L&PM, v.2, 1985. p. 15. t., p. 107.
- CONTI, C. L. A.; LUIZ, M. C.; SILVA, F. C. Os conselhos de Escola como instrumento de gestão democrática e como espaço de formação cidadã: relato de uma experiência. In: **Formação Continuada: diálogo entre educadores.** Org. Romualdo Dias. Jaboticabal: Funep, 2010.
- DAHL, R. A. **Poliarquia:** Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- _____. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p.
- DEMO, P. **Participação é conquista.** São Paulo: Cortez, 1993.
- LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão da Escola.** Goiânia: Alternativa, 2001.
- MARTINS, A. M.; SILVA, V. G. O estado da arte sobre gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados: uma visão geral. In: **Estado da Arte:** gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados. Angela Maria Martins (organizadora). Brasília: Liber Livro, 2001.
- PARO, V. H. Estrutura da escola e educação como prática democrática. In: CORREA, B. C.; GARCIA, T. O. (Org.). **Políticas Educacionais e organização do trabalho na escola.** São Paulo: Xamã, 2008. p. 11-37
- PINTO, J. M. R. Administração e Liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. **Tese** (Faculdade de Educação). Campinas, SP: UNICAMP, 1994.
- SALGADO, E. D. Constituição e Democracia: **tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico:** vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 61-62.
- SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada:** o debate contemporâneo. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.