

18º Congresso Brasileiro de Sociologia
26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)

Grupo de Trabalho: GT 12 Políticas Públicas

O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E A BUROCRACIA ESTATAL NO
CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI

Roberta Hanthequeste Bittencourt dos Santos
Universidade Federal Fluminense - UFF

PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO BUROCRACIA ESTATAL NA E O
CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI

RESUMO

Neste trabalho analiso os processos de tomada de decisões no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Niterói (CME) tendo como foco as relações de poder e a burocracia estatal que por vezes orientavam e organizavam a pauta deste colegiado. Neste contexto, identifico dois tipos de relações que norteavam os processos de negociações invisibilizados pela norma, mas que se estabeleciam de forma tácita e dominavam alguns processos de tomada de decisões. Abordo a forma com que a burocracia estatal dominava a agenda do conselho, que passou a atuar no sentido de atender as demandas estabelecidas pelo Estado. Diante deste quadro, identifico um conjunto de normas e etiquetas criadas pelo próprio Estado para regulamentar as dinâmicas de participação neste espaço e atribuir ao Presidente o domínio dos processos de tomada de decisões. A partir deste estudo faço uma ponderação a respeito deste instrumento de participação social e sua funcionalidade enquanto um meio dialógico de criação de políticas públicas, considerando que os atores sociais envolvidos neste contexto não atuavam de forma horizontalizada. Analiso este modelo de participação utilizado e como os representantes do estado se beneficiavam das normas que regulam a participação neste espaço, regras e etiquetas criadas pelo próprio Estado.

Palavras-chave: Pesquisa Empírica. Participação. Burocracia. Processos Decisórios.

INTRODUÇÃO

Neste texto analiso a organização social e os processos de tomadas de decisões no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Niterói (CME) considerando as relações de poder e a burocracia estatal que por vezes orientavam e organizavam as ações de seus membros. O CME foi criado em 1983, pelo Decreto 4024/83 publicado durante o governo do prefeito Waldenir Bragança na época afiliado ao Partido Democrático Social - PDS. Este dispositivo legal estabelece sua função consultiva e de assessoramento doutrinário. Posteriormente, em 1995, as funções do Conselho são redefinidas passando a desempenhar o papel de assessoria aos representantes do governo municipal (Lei 1435 de 1995).

Em 2005, durante o período de exercício do Prefeito Godofredo Pinto, afiliado ao Partido dos Trabalhadores - PT, o CME passa a ser vinculado à Secretaria Municipal de Educação e o cargo de presidente do CME passa a ser ocupado pelo Secretário de Educação.

Dois anos depois, o regimento interno do CME é publicado. Nele é definida a composição dos membros e descritas as etapas para seu funcionamento. O documento legal que apresenta as atividades fins realizadas pelo Conselho corresponde à Deliberação CME nº 011/2007. De acordo com o documento, o CME tem por finalidade o “desenvolvimento da educação no Município e o fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino de Niterói, atuando em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Educação de Niterói”. (Deliberação CME nº 011/2007).

Aos representantes do CME, cabem propor normas para a organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino de Niterói, indicarem ações que julgarem necessárias para a resolução dos problemas educacionais, promoverem fóruns que tratem da política educacional do Município, emitirem parecer sobre assuntos de natureza educativa, sempre que julgarem conveniente ou sempre que acharem necessário. (Deliberação nº 011 de 2007).

O modelo de funcionamento do CME está baseado em reuniões mensais mediante a convocação de reuniões realizadas pela secretaria executiva. Igualmente, cabe à secretaria do Conselho orientar e sugerir as pautas de discussão, elaborar minutas de deliberações e realizar demais ações, mediante aprovação do presidente.

A estrutura organizacional do CME corresponde aos investimentos governamentais que instituíram a Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243 de 2014). Por este mecanismo jurídico. Foram instituídos modelos de gestão participativa e esferas de atuação conjunta entre administração pública e sociedade civil.

Do ponto de vista organizacional, a secretaria do CME era composta por uma secretária executiva, uma assessora técnica e uma assessora administrativa. Cada um desses membros estabelecia relações diretamente hierárquicas com os membros da Coordenadoria Especial de Supervisão Educacional (COESE), o que caracterizava, em diversas vezes, relações de parceria. No entanto a prevalência do

conhecimento acumulado pela coordenadora deste setor dava o tom das negociações entre a secretaria executiva e a coordenadoria, em algumas situações.

Pelo desempenho do cargo de Secretária Executiva, me apropriei de assuntos relacionados ao funcionamento do CME, especialmente no que tange às questões legislativas. Também pude me aprofundar sobre o procedimento para autorização de funcionamento das unidades de educação destinada ao atendimento da educação infantil (0 a 6 anos de idade). A autorização de funcionamento da rede particular de ensino de educação infantil se constituiu como uma das atividades mais valorizadas pelos membros da Secretaria do CME, da COESE e pelos próprios conselheiros. Todo processo era orientado e formulado pela unidade de educação que pleiteava a autorização, com orientação e fiscalização da COESE.

As minhas anotações sobre a entrada na secretaria do CME já retrataram o distanciamento do conselho como um instrumento teoricamente destinado à participação popular, com a ideia romantizada sobre a atuação dos conselhos. Na condição de professora da rede municipal de educação nunca tive conhecimento das sessões plenárias do Conselho e tampouco de quem estaria na condição de representar os professores municipais.

Logo na primeira sessão plenária que observei, procurei saber qual seria o representante que, supostamente, falaria em nome da categoria dos professores. No entanto, fui informada pela funcionária mais antiga da secretaria do CME que os professores concursados eram ali representados pelo sindicato. Neste mesmo momento pude identificar uma crise pessoal diante no sentimento de “estar ali representada”, o que ao mesmo tempo em que comprometeu os laços ideológicos que me fazia acreditar que haveria uma ligação entre os professores municipais e seus representantes, naquele momento surgiu também a questão a respeito da qualidade de representação no CME e, também, a sua forma de funcionamento e, finalmente, qual a finalidade deste funcionamento.

Uma vez que eu estava ainda me familiarizando com a dinâmica do processo de realização de Conferências municipais, assim como a de atuação dos Conselhos e suas competências, minhas inquietações cresceram a respeito de muitas questões, entre elas, condições de funcionamento dos espaços destinados à participação popular. Nesta perspectiva, passei a realizar minhas anotações de

campo e entrevistas, tão logo compreendi que poderia representar material de pesquisa, já visando minha afiliação ao Programa da pós-graduação.

Contudo, minha dupla função de pesquisadora e secretária executiva exigiu-me refletir sobre as condições de observação do familiar e, neste sentido, me aproximo do que então foi discutido por Gilberto Velho (1978). Segundo ele, as dificuldades inerentes ao estudo de um campo do qual se integra exige do pesquisador a construção de uma objetividade relativa, especialmente porque, como afirmou, é requisito fundamental à realização da investigação pelo pesquisador.

Metodologia

A própria construção do problema de pesquisa foi se revelando a partir das idas e vindas do campo, a partir de uma descrição sistemática que inaugurava a minha pesquisa. Foi necessário um grande esforço para conseguir o afastamento necessário e problematizar práticas dadas antes por mim como naturais. Práticas estas que eu mesma acreditava serem fundamentais para que houvesse participação.

Naquele momento, eu só via possibilidade de haver participação por meio das vias institucionais criadas pelo Estado. Era o modelo que eu conhecia e validava. Foi preciso desconstruir o que eu conhecia e acreditava sobre os conselhos para alcançar uma postura de pesquisadora a respeito deste universo.

Só após ampla reflexão baseada nos dados que eu obtive no campo e nas bibliografias sobre a temática pude compreender que os conselhos são espaços inventados pelo estado e a forma de funcionamento é descrita e delimitada e, portanto, conduzida por ele (Miranda, 2008). As observações sistemáticas das reuniões dos conselhos revelaram que a própria dinâmica das falas era controlada de acordo com as regras estipuladas pelos respectivos regimentos.

As interações com os funcionários e com os conselheiros levantaram para mim uma questão ética de pesquisa. Minha função como pesquisadora exigia um cuidado todo especial com as pessoas, espaços e situações que vivenciei. Este trabalho não tem, de modo algum, a intenção de denunciar, ou expor alguém ou alguma prática. Não há espaço para que sejam feitas avaliações de cunho moral com relação a nenhuma ação relatada. A finalidade é unicamente descrever e trazer à tona as práticas sociais que observei e organizá-las a partir de algum esforço

metodológico que me permita sistematizar estas práticas observadas, das quais participei, a fim de ter alguma pista a respeito dos diversos significados de participação e das ações que motivam as diversas atuações nestes espaços.

Atuar na secretaria implicava em participar ativamente das dinâmicas de trabalho, significava ser um “membro” participando das ações em determinado grupo social e, portanto, compartilhando suas linguagens e conhecimentos sobre as rotinas práticas (Garfinkel e Sacks, 1970).

Com as anotações realizadas em campo pude observar que a rotina burocrática vivenciada na secretaria do CME era o que norteava todas as discussões e os processos de tomada de decisões no âmbito do CME.

Definição do objeto de análise

Foram fundamentais as considerações de Velho (1980) ao refletir sobre o *métier* do cientista social. Segundo ele, a construção do distanciamento pelo pesquisador é fundamental a objetividade do olhar, aproximando-o da produção de análises mais imparciais e menos caricaturadas do que se elegeu como problema de pesquisa.

Valendo-me dessas reflexões, investi na construção da “forma e conteúdo” da pesquisa empírica a partir da observação e descrição das situações sociais que foram por mim registradas em um caderno, tanto as situações de sessões plenárias quanto as rotinas burocráticas que regem o CME.

Além disso, pude observar que dois tipos de práticas sociais compunham este campo de negociações: práticas explícitas que são normativas e correspondentes a modos padronizados de negociação e controle de processos de tomada de decisão; e um conjunto vasto de relações tácitas que abarcavam processos de negociação invisibilizados pela norma, mas que viabilizavam e fundamentavam as negociações durante as reuniões do CME.

No que tange as práticas normativas, outros aspectos orientaram meu olhar na construção da distintividade das ações de seus membros. Para além da normatização do quadro de posições e do controle relativo dos processos de decisão, mediante o controle do direito à voz ao voto, pude observar que as pautas dessas reuniões eram subordinadas ao Presidente do CME que acumula o cargo de Secretário da SME.

Por outro lado, o conjunto de relações tácitas, secundarizadas pela norma mas não pela sua eficácia simbólica e prática (Bourdieu, 2010), as possibilidades de demandas geravam uma diversificação de temáticas a serem selecionadas como pautas de reuniões. O reconhecimento e validação das demandas pelos seus membros (funcionários da Fundação Municipal de Educação - FME) criavam mecanismo de exclusão, já que por meio da seleção dos assuntos que seriam tratados nas reuniões pelos funcionários da FME, os processos de tomada de decisão normativos funcionavam como se fossem dotados de autonomia.

Ao selecionar o que pode ou não ser votado, as relações tácitas detêm o controle das reuniões do CME. Esse controle, contudo, se expressa segundo o reconhecimento público do domínio do saber dos funcionários da FME que integram a estrutura organizacional do Conselho. No âmbito desse processo de seleção e de exercício do poder, valorizei ainda as relações entre saber e poder como forma de controle dos processos de tomada de decisão.

O domínio do conhecimento pelos agentes públicos municipais, integrantes da Secretaria do Conselho e da COESE correspondiam a vias processuais de condução das demandas que chegam até o CME. Sobre esse jogo articulado de relações, valho-me das contribuições de Bourdieu (2011), ao refletir sobre as relações de poder como “relações de fazer reconhecer o poder”, poder esse que se manifesta pelo domínio e reconhecimento públicos de um conjunto de conhecimentos práticos fundamentais à ação dos membros do próprio Conselho. Como apontou, é um poder que se expressa e manifesta tal como títulos de nobreza e, nesse caso, são relações “indissociáveis das funções que eles desempenham”. (Bourdieu, 2011: 221)

A participação como problema de pesquisa

A similaridade de temas e problemas recorrentes nos conselhos foi ressaltada por Gohn (2002). Reconhecidos como “frutos de demandas populares e de pressões” decorrentes da sociedade civil organizada, correspondem a um crescente processo de redemocratização do país (Gohn, 2002: 21).

No entanto, a composição exclusiva por especialistas, considerando-se as esferas de gestão pública anteriores à década de 1980, faz ressaltar o perfil notável de seus componentes. Esse aspecto destacado pela autora não deixa de lado a

percepção de lacunas e investimentos necessários à participação efetiva e qualificada dos conselheiros.

Os aspectos reconhecidos por Gohn (2002) como fundamentais a plena efetividade dos conselhos gestores municipais, sinalizam vertentes até então subjetivas desses espaços de gestão, como é o caso do estabelecimento de competências e atribuições dos conselheiros, bem como a criação de instrumentos jurídicos de deliberação adequados e investimentos na definição do que se pretende por participação.

Não se pode negar a importância do papel que vem sendo desempenhado pelos conselhos municipais enquanto veículos de participação pública institucionalizados. O CME tem sido valorizado como espaço de aproximação entre representantes públicos e da sociedade civil, envolvendo membros “notáveis” de centros de pesquisa e universidades locais, agentes sociais reconhecidos pelo domínio público de um sistema de conhecimentos, tanto acadêmicos quanto dos procedimentos processuais.

Outra contribuição fundamental à compreensão de experiências de gestores de políticas públicas no país no campo acadêmico das ciências sociais, mediante a descrição detalhada de processos de tomada de decisão no âmbito desses espaços participativos, foi realizada por Fuks et alii (2004). Os autores realizaram um estudo de caso dos conselhos de gestão municipal do Paraná analisando a dinâmica e estrutura de funcionamento dos conselhos. A abordagem estrutural desses campos de negociação, entretanto, possibilitou aos autores revelarem elementos fundamentais que compõem os quadros organizacionais desses espaços.

Considere ainda importante para o entendimento dos jogos de força estabelecidos a partir das relações constituídas entre os membros do Conselho os processos a partir dos quais os conselheiros direcionam as demandas. Os espaços ocupados por cada membro são reconhecidos e aceitos por afinidade de interesses às suas demandas. O conjunto articulado de agentes sociais, nesse sentido, possibilita a aprovação de demandas e a perpetuação de interesses em conformidade ao perfil do conselheiro.

Lüchmann (2008) analisou os processos de gestão participativa baseando-se em estudo de caso, a autora comparou as relações entre participação e representação, considerando dois conselhos gestores municipais no país, chamando

atenção para a diferença entre essas categorias, por vezes tomadas como equivalentes. A autora destacou ainda os limites impostos aos conselhos gestores pela sua regulamentação legal, mediante seu caráter discricionário que obriga a participação da sociedade civil.

Como pude observar durante a pesquisa de campo, os critérios de escolha e os mecanismos de autorização dos integrantes do CME não correspondem a processos passivos de seleção. Muitas vezes, a indicação de seus membros resulta em crises internas decorrentes desses questionamentos, como igualmente apontou Lüchmann (2008).

Valendo-me dessas reflexões, passei a priorizar processos de tomada de decisões relacionado aos membros do conselho, elegendo como questão norteadora a análise das relações internas e externas que constituem este espaço articulado entre interesses diversos (estados, município, gestores municipais, funcionários e conselheiros). Priorizo ainda o papel do Conselho enquanto uma esfera de negociação de produção de eficácia simbólica expresso a partir das relações de saber-poder definidoras dos papéis sociais aí desempenhados.

Durante as observações pude também constatar que as ações dos representantes que atuavam no CME também correspondiam a expectativas burocráticas para autorização das unidades de educação infantil. Trata-se de uma tomada de decisão que se inicia fora das reuniões do conselho e não se esgota nas sessões plenárias. A manifestação do CME acerca da autorização para funcionamento das unidades de educação infantil demonstrou-se para mim enquanto um constrangimento institucional que validaria uma tomada de decisão da própria secretaria de educação. Este assunto será tratado de forma mais detalhada em capítulo mais adiante.

As descrições realizadas em campo revelavam sentidos difusos referentes à participação quando utilizada nos diferentes espaços e por diferentes atores. Com relação aos funcionários da secretaria dos conselhos, a partir das longas conversas, pude descobrir e compreender como são organizadas todas as ações com relação aos conselhos, no caso do CME, sempre priorizavam os processos referentes às escolas de educação infantil como o ato mais importante.

A Participação da Burocracia

As relações normatizadas que integram este campo se manifestam por meio do processo de tomada de decisão no âmbito do CME como fruto de uma estrutura contraditória de negociação institucionalizada e de extensão do domínio de atuação do Estado. O quadro de relações que fundamentam os processos decisórios nas reuniões do conselho a partir das relações que podem ser observadas no desenvolvimento das sessões plenárias e de relações que acontecem de forma tácita e são o pilar para que aconteçam tais negociações.

Embora a maior parte dos conselheiros participantes deste processo de tomada de decisão tenham conhecimento a respeito da existência do conjunto destas relações, elas não se dão de forma explícita, contudo são motivadoras e fundamentadoras dos processos de tomada de decisão que aí se concretizam.

Durante o período de realização do trabalho de campo, chamou-me atenção a heterogeneidade da composição dos conselheiros, aspecto também identificado por Fuks (2004) ao analisar os conselhos gestores do Estado do Paraná.

Neste contexto, destaco a existência de dois conjuntos de relações, variáveis conforme a posição hierarquicamente ocupada pelos agentes sociais que integram este espaço de negociação. Assim, distinguem-se relações horizontais, quando estas são firmadas entre conselheiros que ocupam posições relativamente similares ou àqueles que desempenham papéis reconhecidos como de similar importância. Esse conjunto de relações corresponde ao modelo idealizado de legitimação dos processos decisórios. Entretanto, a autonomia dos seus agentes é relativizada porque subordinada aos processos políticos (e/ou) participativos de tomada de decisão.

Além disso, também foi possível distinguir um conjunto de relações verticalizadas, marcadas pela expressão do domínio de um saber que se manifesta no reconhecimento público do poder de seu portador. Assim, o conjunto dessas relações estão marcadas também pelo exercício do saber-poder.

O acúmulo de papéis desempenhado Secretário de Educação e Presidente do CME demonstra o poder que ele concentra. A partir dele, é constituído um sistema orientado conforme padrões de dominação e subordinação entre seus membros. Nas reuniões do CME, dirigir-se ao Presidente era também estabelecer contato com um chefe, alguém a quem se era subordinado.

Esta centralização do poder municipal estabelecia um sistema hierarquizado de relações que compunham um sistema em que as relações de trabalho se somavam a um conjunto outro de laços regidos por relações de poder.

Pelo documento que rege a estrutura e o funcionamento do CME, este submete as decisões aprovadas pelos conselheiros nas sessões plenárias à homologação pelo Secretário, que pode inclusive recusá-las. Em decorrência da própria estrutura formal, o Presidente centraliza em si o controle do processo de tomada de decisão, desempenhando ao mesmo tempo as funções deliberativa, normativa, controladora, consultiva, propositiva e mediadora. Todas essas atribuições enumeradas pelo Regimento do CME em seu artigo segundo.

Esta organização se distancia do modo de atuação de outros órgãos colegiado nos quais seus membros participam do processo de decisão. No CME o sentido da participação nas sessões plenárias não é o da decisão ou da promoção da democracia, mas do estabelecimento de relações de baseadas em laços pessoais e no respeito. Todas estas contribuindo para a continuidade desse espaço hierarquizado de atuação do Estado. (DaMatta, 1997).

As inúmeras relações de camaradagem que movimentam e sustentam o CME confluem para a composição de um “conselho de notáveis” a partir do qual a participação aproxima e identifica, por meio da projeção social, a posição do superior. A expressão utilizada por DaMatta (1997) para se referir a este mecanismo de criação de laços de camaradagem - “sabe com quem está falando?” - coloca em evidência esses sentidos atribuídos aos subalternos do Estado quando na condição de membros do Conselho.

Contudo, a diferenciação entre esses iguais e notáveis permite a manutenção da hierarquia desse sistema à medida em que se “igualam em um plano, mas se hierarquizam em outro” (DaMatta, 1997: 193).

Uma das formas de expressão dessa produção da igualdade nesta estrutura hierárquica corresponde ao papel desempenhado pela Secretária Executiva. Sua condição de subordinação ao Secretário de Educação em decorrência da condição de servidora pública beneficiada por cargo de comissão para o desempenho desta função, a beneficiou com a indicação para secretariar o Presidente junto ao CME. A condição de dupla aproximação (Presidente do Conselho e Secretário de Educação) centralizadas em um só agente, reforça a possibilidade de projeção social,

especialmente quando nas reuniões do Conselho se depara com outros membros que também compartilham a condição de servidores públicos municipais.

O sistema hierárquico projetado a partir desta relação tinha ainda como base o domínio do conhecimento em relação aos procedimentos burocráticos. Este saber compunha o capital simbólico a ser acionado especialmente nessas reuniões, nas quais estariam presentes outros iguais, e que se tornava necessário a demarcação de sua posição. Secretariar executivamente o Presidente do CME e também Secretário de Educação do município atribuía-lhe um status não facultado aos demais *servidores*, já que aos demais, relacionados de modo mais distanciado com o Presidente, o capital simbólico incorporado e os efeitos produzidos não tinham grande impacto (DaMatta, 1997: 190).

As possibilidades atuação da Secretaria do CME correspondia, dentre outras, a de organizar as ações para realização das reuniões. A secretaria do CME apresentava ao Presidente uma minuta de pauta (documento elaborado apresentando sugestões de temáticas a serem abordadas nas sessões plenárias). Após avaliação do Presidente, que poderia aprovar ou não a minuta, a pauta seguia para ser encaminhada aos conselheiros. Contudo, como as minutas eram elaboradas já em momentos muito próximos aos estabelecidos para a realização das reuniões, os conselheiros só tomavam ciência horas antes desses encontros.

O conteúdo das pautas não era colocado em questão por nenhum dos conselheiros sob pena de romper esse sistema relativamente íntimo de manutenção da hierarquia, o que não impedia que, por vezes, algum conselheiro provocasse certo desconforto nas reuniões ao cobrar a divulgação antecipada da pauta de discussão.

Além da Secretária Executiva, outro membro da SME a quem era facultado o contato direto com o Presidente por ocasião das reuniões do CME era a Coordenadora da COESE, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Educação que realizava as ações que precediam a autorização para funcionamento das unidades de educação infantil proferida pelo CME. Neste caso, o acúmulo de conhecimentos, especialmente em relação aos procedimentos burocráticos acumulados em decorrência dos anos de experiência no cargo de Secretária Executiva, possibilitou um relacionamento direto com o Presidente. Neste caso, colocando-a em condição de igualdade com a própria Secretária Executiva sem sequer atuar na secretaria do

CME. Em alguns eventos a coordenadora da COESE era convidada para que viesse a compor a mesa reservada aos componentes da equipe diretiva em algumas sessões.

A possibilidade de atuar em ações reservadas à Secretaria Executiva do CME pela Coordenadora da COESE produziu como um dos efeitos o estabelecimento de uma relação de camaradagem. Os efeitos resultantes desse sistema de trocas relativamente igualitário e solidário entre esses membros tinham como marca o respaldo às decisões entre eles. Desse modo, as decisões da Coordenadora da COESE eram reforçadas nas sessões pela Secretária Executiva do CME. Nesse sistema hierarquicamente estabelecido pelo Estado, assegurava que as possíveis situações de conflitos fossem minimizadas.

Pude ainda observar que a atuação dos membros do CME, enquanto um órgão colegiado, muitas vezes atendia às expectativas burocráticas necessárias ao trabalho desempenhado pelos representantes da Secretaria de Educação. Como estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), os órgãos do respectivo sistema de ensino são responsáveis pela criação das normas que devem autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de Educação Infantil.

No que tange à regulamentação municipal, os processos referentes às unidades de educação infantil da rede privada são submetidos aos conselheiros, mediante parecer. Por esta regulamentação, cria-se um procedimento burocrático diante do processo de tomada de decisão que se inicia e se finaliza fora do âmbito do Conselho.

O sistema de relações constituído entre conselheiros e o Presidente do CME pode ser compreendido como um tipo de relação de camaradagem e por vezes também de exercício de poder frente ao predomínio de um conjunto de ações que, dentro do processo de tomada de decisão, evocam a soberania do chefe. Considerando essa estrutura organizacional, pude observar que a manifestação da opinião por alguns conselheiros suscitaria não apenas um desconforto que colocaria sob risco a relação de camaradagem entre eles, como também afastaria o discordante da possibilidade de, em contato favorável com o Presidente, poder usufruir os benefícios que *ser amigo do Presidente* pode, naquele contexto, corresponder.

No que tange ao conjunto de relações firmadas entre os representantes do poder executivo municipal, os interlocutores sinalizaram a existência de um tipo de relação direta de subordinação. Esse jogo de forças se exemplifica a partir da seguinte estrutura: o Secretário de Educação e também Presidente do CME e, nesta organização é o nível mais alto de exercício e expressão do poder, está subordinado, considerando-se outro conjunto de relações de forças do campo executivo municipal, ao Prefeito.

Este jogo de força pode ser compreendido a partir da afiliação institucional de alguns conselheiros. Quando estes integravam os quadros do funcionalismo público municipal, o Presidente do CME e também chefe porque Secretário de Educação, convocava esses conselheiros diante da necessidade de composição de quórum para viabilizar os processos de votação nas sessões plenárias. Esta convocação, no entanto, não era direcionada aos demais conselheiros que não faziam parte do conjunto de servidores do município. A eles o convite era cordial e reafirmava os laços de camaradagem.

O processo de tomada de decisão nas reuniões do CME correspondia a manifestações verbalizadas mediante o atendimento do modelo hierarquicamente instituído pelo regimento do Conselho. A possibilidade de participação é facultada aqueles a quem hierarquicamente estão subordinados ao Presidente e que, por ocasião das *comunicações de interesse geral* e da *ordem do dia*, tal como definido por este mesmo ato normativo, recebem o direito temporário de se expressar.

Assim, manifestar-se no Conselho de Educação exigia do conselheiro o domínio de um conjunto próprio e articulado de palavras e gestos que se manifestavam a partir de um modelo de comportamento correspondente aos representantes do Estado. O saber manifesto na fala do presidente do CME corresponde a um saber situacional legitimado pelo domínio de objetos científicos particulares, inerentes a própria organização do CME.

A demonstração desse modo particular de comportamento dos conselheiros pode ser vislumbrada a partir da familiaridade com um vocabulário próprio e gestos padronizados de solicitação da fala e de emissão do voto. O ato de levantar o braço e saber quando começar a falar e quanto terminar corresponde a um conjunto de padrões de comportamento que distinguem um bom conselheiro dos demais. Esse domínio de saberes relacionados ao com

quem se fala, e sobre o conteúdo da fala, sobre o conteúdo da fala e o modo como se fala pode servir como atributo distintivo de alguns dos integrantes do CME. (Bourdieu,1983) A exibição pública desses padrões comportamentais demonstra a aproximação com a burocracia imposta por este universo.

Por outro lado, a consciência plena dessas regras e recursos relativos à manutenção da estrutura hierárquica mediante o reconhecimento do poder de fala de seus membros também colocavam em evidência o medo de se expor inadequadamente ou de modo que demonstre a não internalização e familiaridade com as regras deste sistema. A capacidade de “dominar a linguagem e as práticas do governo e do Estado” atribuem maior legitimidade tanto ao líder quanto ao conselheiro que se propõe a compor estes espaços. (Moraes, 2011: 256).

Conforme explica Miranda (2008), ao analisar a estrutura dos conselhos de segurança pública do estado, estes são espaços inventados pelo estado e a forma de funcionamento é descrita e delimitada e, portanto, conduzida por ele. As observações sistemáticas das reuniões dos conselhos revelaram que a própria dinâmica das falas era controlada de acordo com as regras estipuladas pelos respectivos regimentos.

O não atendimento a essas regras de comportamento são demonstrativas da não familiarização com o sistema simbólico expresso na fala dos conselheiros, Moraes (2011: 282) destacou como parte do aprendizado por parte de um conselheiro o domínio de uma “gramática política adequada” que corresponde a um vocabulário inerente ao campo de manifestação do Estado, ou seja, é necessário dominar o “participês” que corresponde ao vocabulário acionado pelos membros do conselho atuantes no exercício de poder da fala. O domínio da nomenclatura e do conjunto de símbolos de *status* compõem este campo de atuação dos conselheiros valorizados como componentes do capital simbólico.

Os processos decisórios que culminam nas sessões plenárias do CME são também fundamentados por relações tácitas. Estas relações têm como protagonistas funcionárias do Estado em ação, mas sem visibilidade no momento da sessão plenária, pois as servidoras aqui descritas não possuem voz nem voto nas reuniões. No entanto, são elas que motivam e fundamentam muitas tomadas de decisões que são atribuídas ao conselho.

Considerações Finais

Diante do exposto, realizei a análise de processos de tomada de decisão no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Niterói (CME) tendo como foco as relações de poder e a burocracia estatal que por vezes orientavam e organizavam as ações de seus membros.

Considerando minha experiência na condição de secretária-executiva do CME, pude ter contato com atos rotineiros burocráticos que serviram de material para a análise. Pude então distinguir dois tipos de relações: uma delas correspondentes ao conjunto padronizado de negociação e controle; outras que abarcavam processos de negociação relativamente invisibilizado pela norma, mas que compunham relações tácitas que influenciavam o processo de tomada de decisão.

A demonstração dessa forma articulada de relações constituída a partir da interseção de diferentes atores sociais, sejam eles na condição de agentes públicos municipais ou de conselheiros indicados pelas instituições, esteve orientado pela noção de campo social e de eficácia simbólica e prática.

Valendo-me desta noção, pude compreender o jogo de forças traçado entre os conselheiros e o modo como um conjunto de relações tácitas detêm o controle dos processos de tomada de decisão. Essas relações sinalizavam a condição de subordinação das pautas das reuniões do Conselho ao Presidente e a relativa antecipação do processo de tomada de decisão aos trâmites situados externamente.

Pelo que pude compreender, a força adquirida pelos agentes sociais que integram a estrutura “externa” ao Conselho, se constituiu pelo acúmulo de conhecimentos técnicos fundamentais ao desempenho do cargo público. Tal acúmulo de saber, mais do que estabelecer uma hierarquia organizacional, criou uma instância de negociação fundamental à aprovação das demandas ali submetidas.

O reconhecimento público do domínio do saber dos servidores da Fundação Municipal de Educação definia não apenas o resultado dos processos como também

se manifestava na apresentação de um discurso articulado e dotado de valor. Neste contexto, o saber desses funcionários constituiu relações de poder.

A burocracia municipal está articulada ao domínio de saberes específicos a este universo de definição de uma política educacional participativa. Trata-se, portanto, de uma política que se iniciava fora das reuniões do Conselho e que não se definia na materialidade das sessões plenárias. Havia nas sessões plenárias um jogo de forças simbólicas que se manifestava pelo discurso desses agentes e que estava relacionado do uso do microfone que coroava o ato atribuindo valor ao agente apto a fazer o uso da fala, contudo, que não dominava todas as etapas das decisões que endossava.

O conjunto de normas de etiquetas criadas pelo Estado regulava a dinâmica da exposição pública de um determinado conselheiro e atribuía ao Presidente, representante do Estado, o poder soberano das decisões que eram ali validadas. A fuga a essas regras produzia uma imagem desqualificante não apenas diante da não observação das normas, mas também pelo conteúdo da fala, quase sempre distanciada do padrão de expertise de conselheiros na condição de líderes.

Esta estrutura organizacional chamou minha atenção para um *modus operandi* recorrente no país, ou seja, a imposição de espaços pressupostamente participativos pelo Estado à sociedade civil. Neste sentido, participar é atender ao desejo do Estado de uma adesão consentida. Igualmente, os processos ali submetidos devem corresponder a interesses definidos pelos processos burocráticos. As ações burocráticas impostas pelos agentes públicos não apenas organizavam as sessões plenárias, como também estabeleciam o conteúdo de suas negociações.

A estrutura organizacional do CME sinaliza que este é um espaço estatal de participação controlada pelo Estado. Neste espaço, a estrutura hierárquica define não apenas poder de falar, mas também o que pode ser dito. Se a estrutura é estatal, assim também o são os assuntos ali tratados e as resoluções definidas.

A burocracia estatal é mais uma força de manifestação do poder do Estado e do atendimento de interesses políticos, econômicos e sociais específicos. Neste sentido, na medida em que o Conselho é um espaço de materialização da burocracia, é mais uma força de exercício do poder estatal.

A desigualdade de forças que caracteriza as relações ali presentes diante de processos de tomada de decisão atribui uma aparência de que as decisões são autônomas e independentes. Os conselheiros estão submetidos à lógica da burocracia estatal e, portanto, seus agentes são instrumentos utilizados para a concretização de objetivos estatais específicos. O comparecimento às reuniões do CME é fundamental à validação das decisões que já foram tomadas em outro espaço.

Ao cidadão comum, cabe a apropriação dessas regras de etiqueta e a incorporação do conhecimento técnico necessário a esses espaços caso deseje se integrar como conselheiro. O choque cultural imposto pela suntuosidade das construções e o discurso rígido e conciso de seus líderes provocam o distanciamento que se pressupõe evitar.

A participação pública de membros da sociedade civil torna-se ainda mais esvaziada e o controle dos processos decisórios paulatinamente se concentram nas mãos de uma minoria integrada a esses arranjos institucionais que antecedem e definem a pauta dessas reuniões. Os Conselhos de direitos são instrumentos de manifestação da máquina pública estatal que desviam os desejos dos seus representados segundo se espera dos espaços de democracia participativa.

Sendo assim, relativamente às demais formas de organização de instâncias de decisão organizadas em órgãos colegiados, o poder de determinação das pautas é explícito e atribuído ao Presidente na condição de representante do Estado. Os procedimentos tácitos que confluem para a definição das pautas evidenciam mecanismos de funcionamento da estrutura burocrática do Estado. A participação social se dá de forma controlada pelos trâmites burocráticos dirigidos pelo Estado e com os parceiros indicados por ele. Essa forma de atuação acontece diante de muitos participantes, sem que tenham a possibilidade de agir de forma diferente da que é orientada pelo Estado, o que demonstra que nesses espaços ocorre a realização de uma Burocracia Participativa.

Referências Bibliográficas

BEAUD, Stéphane e WEBER, Florence. *Guia para a pesquisa de campo: produzir e analisar dados etnográficos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

- BOURDIEU, Pierre. Os modos de dominação. In: **O senso prático**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011: 203-225.
- BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983: 75-88.
- CLASTRES, Pierre. **Arqueologia da violência: pesquisas de antropologia política**. São Paulo: Cosac & Naif, 1980.
- COHN, Amélia. *Descentralização, saúde e cidadania*. In: Lua Nova nº 32, 1994.
- DAMATTA, Roberto. O ofício do etnólogo, ou como ter “Anthropological Blues”. In: NUNES, Edison de O. **A aventura sociológica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978: 23-35.
- DAMATTA, Roberto. Teoria e prática do “sabe com quem está falando?”. In: **Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997:187-207.
- DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In FACES, Daniel Mato (coord.), **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil em Tiempos de Globalización**, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004: 95-110.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. e SOUZA, N. R. **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.
- GARFINKEL, Harold. *Studies in Ethnomethodology*. New York: Blackwell Pub, 1984.
- GARFINKEL, Harold, SACKS, Harvey. On Formal Structures of Practical Action in Mckinney, J. C. and Tiryakian, E. A. (eds), *Theoretical Sociology*, New York, NY: Appleton – Century – Crofts, 1970.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
- GEERTZ, Clifford. *O saber local. Novos ensaios em antropologia interpretativa*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- GERALDO, Pedro Heitor de Barros. *La Proximité au Palais: Une analyse de la socialization des juges de proximité*. Editions universitaires europeennes, 2011.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, n. 7, pp. 9-31, 2002.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e participação sociopolítica. **Ciência Política**, 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- KANT DE LIMA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In GOMES, Laura Graziela; BARBOSA, Livia; DRUMMOND, José Augusto (Org). O Brasil não é para principiantes: Carnavais, malandros e heróis, 20 anos depois. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.
- LIMA, Antônio Carlos de Souza (Org.). **Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e Representação Territórios em Disputa*. 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MIRANDA, Ana Paula Mendes. **A avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança**. Disponível em: <<http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceosp/artigos>>. Acesso em 03 maio 2015.

MORAES, Luciane Patrício Braga de. **“Falar, ouvir e escutar”. Etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança**. Tese [Doutorado em Antropologia]. Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

PAES, Vivian Ferreira. Sobre limites e expectativas da sociedade civil com relação à criação de uma política municipal de segurança. In: **Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada**. Vol. II. Rio de Janeiro: Garamond, 2010: 87-109.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: **Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1980.

WEBER, Max. *Weber: sociologia* / organizador, Gabriel Cohn; coordenador Florestan Fernandes, 7 ed. São Paulo: Ática, 1999.

WEBER Max, Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal. In: **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978: 15-28.

WEBER, Max. Economia e sociedade . 4 ed. 3. Reimpressão. vol. 1. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2012

WEBER, Max. Os três tipos puros da dominação legítima, in , WEBER. Coleção Grandes Cientistas Sociais, São Paulo, Editora Ática, 1999.

WEBER, Max. A burocracia. In: From Max Weber – ensaios de sociologia. Hans Gerth & Wright Mills (orgs.). Rio de Janeiro: Zahar, 1974.