A INFLUÊNCIA DOS ATORES NA FORMAÇÃO DA AGENDA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

Virgínia Coeli Bueno de Queiroz[1]
UFMG- Brasil – virginiacfq@yahoo.com.br

Rosimar de Fátima Oliveira[2]
UFMG – Brasil - rosimarfoliveira@gmail.com

RESUMO

Este artigo discute a influência dos atores na formação da agenda (*agenda-setting*) nos conselhos municipais de educação (CMEs), partindo do entendimento de que essa etapa pre-decisória é viabilizada tanto por fatores estruturais (políticos e institucionais), quanto pela ação individual. O estudo toma como referência o processo de democratização no Brasil, o modelo de *agenda-setting* formulado por John Kingdon e, ainda, os estudos que tratam dos conselhos gestores de políticas públicas, dentre os quais os CMEs. Conclui que alguns atores detém mais recursos de ordem individual e coletivos, os quais possibilitam maior influência na formação da agenda nos referidos órgãos.

Palavras-chave: conselhos municipais de educação, *agenda-setting*, democracia.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir a influência dos atores na formação da agenda[3] (*agenda-setting*) dos conselhos municipais de educação (CMEs). Conforme Kingdon (1995), compreendemos a agenda como a etapa pré-decisória[4] definidora das questões que podem

[1] Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

[2] Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

[3] O conceito de agenda adotado neste estudo é o Kingdon (1995, p. 222), que o toma como "lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades".

[4] As etapas pré-decisórias definidas por Kingdon (1995) são o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas.

decidir e incidir sobre a formulação de políticas públicas[5] de educação, no âmbito da competência dos CMEs. Assim, parte-se do pressuposto de que a atuação dos atores pode tanto pautar, quanto vetar questões da agenda. A partir dessa perspectiva, buscar-se-á compreender quais forças concorrem para que determinados temas passem a ocupar lugar de destaque na pauta insitucional dos CMEs, enquanto outros são totalmente desconsiderados (KINGDON, 1995, p. 227).

Para Kingdon (1995), a confluência de três fluxos interdependentes - "problemas, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política" (KINGDON, 1995, p. 234) - possibilita maiores chances para que uma questão se torne parte da agenda de decisões. Reconhece o autor que as possibilidades de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante (KINGDON, 1995).

O estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas são tomados por Kingdon (1995) como dois processos pré-decisórios distintos, sendo, portanto útil tal distinção analítica. É importante destacar que as soluções ou alternativas nem sempre estão relacionadas aos problemas[6]. As ideias geradas a respeito das soluções podem: sobreviver, confrontar, combinar com novas soluções ou mesmo serem descartadas. Mas, se a alternativa é vista como viável, a ideia é difundida entre os participantes. As ideias, as interpretações e a argumentação são fundamentais, segundo Capella (2004), no modelo de Kingdon.

O fluxo da política é a segunda explicação sobre o que leva um tema ou uma questão a ser pautada na agenda "independentemente do reconhecimento de um problema ou do

---

[5] Para Kingdon, "a formulação de políticas públicas é um conjunto de processo, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão" (1995, p. 221).

[6] Os problemas são considerados por Kingdon como construções sociais que envolvem "interpretações sobre a dinâmica social" (CAPELLA, 2004, p.55). O autor faz distinção entre problemas e condições, sendo estas últimas situações sociais percebidas. Para que uma condição se configure como problema, ela deve despertar a atenção e o interesse de ação dos definidores de políticas, que são representados por meio de: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais (CAPELLA, 2004, p. 21).

desenvolvimento de propostas de políticas" (KINGDON, 1995, p. 228). É pelo fluxo da política que

> os participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação (KINGDON, 1995, p. 229).

Como se vê, o contexto político pode ser favorável ou impedir que determinados temas integrem a agenda institucional. Parte-se desse abordagem nesse artigo para compreender os CMEs e o modo como se inseriram na agenda política do Brasil em meados de 1990, dotados de autonomia relativa para gerirem seus Sistemas de Ensino[7] e, portanto, potencialmente capazes de formular políticas públicas de educação.

Apesar do avanço da democracia participativa no Brasil e a instituição de conselhos gestores de políticas públicas, o espaço político reservado a essas instituições participativas, parece ainda embrionário. Isso pode ser constatado na análise dos conselhos de saúde – municipal e distritais – no município de São Paulo realizada por Coelho (2004), que destaca a incipiência desses colegiados na capacidade de desempenhar sua função política. Acrescenta a autora que embora os conselhos de saúde tivessem avançado no sentido de dar voz aos conselheiros, "têm tido dificuldade em definir uma agenda própria e ainda não têm voz no processo político que define a política de saúde" (COELHO, 2004, p. 262).

No tocante à educação, verificamos situação peculiar em relação aos conselhos gestores de políticas públicas. Os dispositivos constitucionais de 1988 só foram regulamentados, mais tarde, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), deixando inúmeras dúvidas quanto às competências de ação dos CMEs, que não foram reguladas institucionalmente pelo sistema educacional brasileiro (DUARTE, OLIVEIRA, NASCIMENTO, 2012). Mesmo assim, o Governo Federal, por meio do Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (PRO-CONSELHO) (BRASIL, 2004) vem postulando a importância dos CMEs e incentivando a sua criação (DUARTE e OLIVEIRA, 2013).

[7] A organização da União, dos estados e dos municípios, em regime de colaboração (BRASIL, 2000b), está disposta no Artigo 211 da CF de 1988, que define a existência legal dos sistemas de ensino. Sobre a noção de sistema, ver também Saviani (1999).

A produção acadêmica que trata dos CMEs pouco tem explorado a eficácia dos órgãos de incidirem na pauta educacional do município e vários estudos têm apontado a fragilidade desses colegiados no cumprimento das suas funções democráticas (PERONI 2008, DUARTE e OLIVEIRA, 2013; SOUZA e VASCONCELOS, 2013).

Tal constatação ficou evidente no livro Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil, organizado por Souza (2013), que revelou certa *homogeneidade na heterogeneidade* nos órgãos estudados. Os trabalhos referendados no estudo mostram "problemas que se cristalizam desde a sua criação e sua implantação - por assim dizer, de ordem estrutural" (SOUZA, DUARTE e OLIVEIRA, 2013, p.48), comprometendo as suas funções sociopolíticas.

Diante do exposto, e na perspectiva de contemplar fatores de ordem estrutural e institucional que incidam na ação individual dos atores na formação da agenda dos CMEs, esse artigo está dividido em três partes. Na primeira parte são analisados os fatores estruturais da implementação dos CMEs, como órgãos de Estado, tomando como referência a dinâmica democrácia. Na segunda parte são pautados aspectos estruturais que conformam o desenho institucional dos CMEs e que viabilizam ou não a influência de determinados atores na formação da agenda institucional. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

OS CMES NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA

O fluxo da política tem "dinâmica e regras próprias", cujos desdobramentos "são poderosos formadores de agenda" (KINGDON, 1995, p. 229). O propósito desta seção é, então, apresentar o contexto político institucional no qual os CMEs foram constituídos como instituições híbridas, institucionalmente compostas por representantes do governo e da sociedade civil, com poder de pautar a agenda pública, bem como de controlar e monitorar políticas (CARNEIRO, 2006, p.155).

Os CMEs foram instituídos no processo de democratização brasileira, que se insere no movimento denominado por Huntington (1994) de *terceira onda* de democratização[8]. A democratização[9], para Huntington (1994, p. 43), envolve: "(1) o fim de um regime autoritário; (2) a instalação de um regime democrático; e (3) a consolidação do regime democrático".

Entretanto, para O'Donnell (1991), a mera transição de regime, por si só, não encerra a tarefa de construção democrática no Brasil, sendo, portanto, necessária uma segunda transição. A partir de estudos de casos, nos quais constatou o estilo de governo dos presidentes eleitos e a escassez de instituições democráticas[10], o autor sugere a existência de um tipo peculiar de democracia, na qual a delegação prevalece sobre a representação, denominada de *democracia delegativa*. Para O'Donnell (1991), uma democracia não institucionalizada é caracterizada pela escassez de instituições políticas democráticas, que constituem um "nível decisivo de mediação e agregação entre, de um lado, fatores estruturais e, de outro, não só pessoas, mas também, os diversos agrupamentos nos quais a sociedade organiza seus múltiplos interesses e identidades" (O'DONNELL, 1991, p. 29).

Oliveira (1994), a partir de um estudo comparado de países do sul da Europa, cujas democracias são consideradas consolidadas e, apoiando-se no estudo de Lijpart *et alii* (1988), propôs-se a verificar em que medida a relação entre partidos e governos no Brasil tende à consolidação de um modelo majoritário de democracia – em que o poder fica concentrado na maioria de governo – ou consorciativos – em que o poder resta equilibrado entre o maior número possível de partidos, inclusive da oposição. Segundo ela, no Brasil, embora o poder Executivo predomine, o Legislativo possui atuação relevante e aproveita produtivamente seu campo de atuação.

---

[8] Uma onda de democratização, para Huntington (1994), diz respeito a um conjunto de transições que levaram um regime não democrático tornar-se democrático, em um dado período de tempo. Apesar da história não ter caráter unidirecional, o autor constata a ocorrência de três ondas de democratização no mundo moderno, sendo que cada uma delas afetou um determinado número de países e, que foram seguidas por *ondas reversas*, as quais remeteram para uma onda não democrática.

[9] A fase de transição é bastante distinta da de consolidação. Apesar de Oliveira reconhecer que a ideia de democracia consolidada não se distingue da institucionalização de Huntington (1994), considera que o conceito de consolidação é mais amplo, "envolve relações entre sociedade civil e Estado que interagem para a construção do novo modelo". A institucionalização, a seu ver é mais passiva e a "consolidação é mais dinâmica e prospectiva, dependendo diretamente da ação dos atores em disputa" (2000, p. 12).

[10] O'Donnell (1991, p. 27) faz distinção entre instituições e instituições democráticas. Apesar de considerar que os limites entre os termos são nebulosos, toma as instituições como padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e aceitos normativamente. E as instituições democráticas como um subgrupo das instituições, destacando o seu caráter político no sentido amplo e o seu envolvimento com a tomada de decisões.

Estudos recentes (AVRITZER, 1999, 2000), entretanto, destacam a democracia deliberativa como o aporte teórico que permite compreender a esfera pública enquanto espaço argumentativo de deliberação, dentro do qual é possível situar o surgimento de fóruns situados na interseção entre o Estado e a sociedade, onde ocorre a "cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação" (AVRITZER, 2000, p. 43). Tais fóruns agregam as vantagens da publicização e da socialização das informações, bem como abre a possibilidade de testar várias experiências por meio de arranjos deliberativos cujo pressuposto é a diversidade. O autor situa nesse contexto a experiência brasileira do orçamento participativo e, a partir dessa referência, podemos analogamente incluir também os conselhos gestores de políticas públicas como fóruns de democracia deliberativa, instituídos na transição democrática tanto por meio de iniciativas estatais, quanto dos movimentos sociais (GOHN, 2011).

Contudo, vale lembrar que os CMEs não constituem invenções recentes e, que a ideia de conselho sempre esteve "fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração" (TEIXEIRA, 2004, p. 69) e a sua atuação tem acompanhado o processo de redemocratização da sociedade, refletindo "[...] as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes" (TATAGIBA, 2005, p. 209).

Foi, entretanto, com a nova configuração jurídica prevista pela CF de 1988, que se atribuiu autonomia relativa aos municípios, elevando-os, a um só tempo, à condição de entes autônomos federados. A carta cidadã destaca a autonomia dos entes federados, dentro das suas competências, porém deixa "a cargo destes sujeitos políticos, segundo suas Constituições e Leis Orgânicas, disporem sobre a respectiva organização administrativa" (BRASIL, 2000).

A LDB de 1996, por seu turno, dispõe no seu Artigo 11 a incumbência da educação básica para os municípios e, em seu parágrafo único, dá opção ao ente federado de escolher uma das formas de organização: integrarem ao sistema estadual de ensino ou comporem com ele um sistema único de educação básica. Mais adiante, no seu Artigo 18, define a abrangência dos sistemas municipais de ensino:

Os sistemas municipais de ensino compreendem:

> I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
> II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
> III – os órgãos municipais de educação.

Duarte, Oliveria e Nascimento (2012) apontam que a situação hipotética ideal de gestão democrática, que corresponde à instituição de SME concomitantemente à criação de CMEs, não se configura na totalidade de municípios de nenhum dos estados do Brasil. Diferentemente, podem ser identificadas duas situações distintas. A primeira caracteriza-se por municípios que possuem sistemas próprios de ensino, sem a instituição de CME, o que indica "o papel normativo do executivo *vis a vis* ao legislativo na administração educacional local" (DUARTE; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2012, p.3). E, a segunda, por CMEs, cujos municípios não instituíram seus SMEs. Nesses casos, a atuação desses colegiados revelava-se bem restrita, por não possuírem função normativa e a "definição de sua natureza política é decorrente da produção legislativa de âmbito local e/ou da atuação de seus membros". A existência de tais colegiados nessas situações, segundo as autoras, "é sugestiva de lógicas de ação voltadas para a construção de relações neopatrimonialista" (DUARTE; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2012, p.4).

Apesar da opção dos textos legais por um "regime normativo e político, plural e descentralizado, em que se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões" (CURY, 2004, p.16), o que se verifica é que a proposta democrática de colaboração prevista constitucionalmente encontra-se marcada pela dissociação entre União, estados, DF e municípios (SOUZA e FARIA, 2004).

A figura solidária da colaboração, por meio do Regime de Colaboração, que havia marcado significativamente o avanço democrático das novas relações propostas entre as áreas de poder federadas, tanto no que concerne à CF de 1988, quanto à nova LDB de 1996, promoveu a instauração de um "efeito desagregador sobre as redes municipais", em parte, decorrente da transferência de redes de ensino sem o respectivo repasse de recursos (PEIXOTO, 2003).

A esperada transferência do poder decisório aos municípios, por meio da descentralização, com a premissa de que a gestão democrática se realizasse não se concretizou. E, assim, a

descentralização passa a se configurar como *desconcentração*[11], na qual as políticas descentralizadas por muitos governos não corresponderam à proposta de autonomia, disposta no Regime de Colaboração. É nessa perspectiva que Souza e Novicki (2010), ancorados em Abreu (1999), destacam o que se convencionou denominar *prefeiturização política*[12].

Apesar do consenso em torno de expectativas positivas sobre a descentralização, vale lembrar os argumentos de Arretche (2008), especialmente, três deles. O primeiro diz respeito ao consenso da "descentralização como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas". A esse respeito, a autora argumenta que "o caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas" (ARRETCHE, 2008, p. 18). Em segundo lugar, a autora postula que o "exame do caso brasileiro aponta na direção oposta" ao consenso de que a "descentralização implicaria um esvaziamento das funções do governo central" (ARRETCHE, 2008, p. 18). E em terceiro lugar, destaca que "não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo" tal como se supõem. A redução do clientelismo, para a autora, supõe "a construção de instituições que garantam a capacidade de *enforcement* do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último" (ARRETCHE, 2008, p. 18).

Nesse contexto descentralização da educação, verifica-se, então, que a mera inauguração dos CMEs não se revelou como condição suficiente para que a participação no interior desses órgãos ocorresse com o espírito democrático que dispõem os textos da CF de 1988 e da LDB de 1996 (SOUZA; FARIA, 2004, CÔRTES, 2007). É consensual a crítica de que esses

---

[11] Apesar de se apresentar com o discurso da descentralização e da autonomia, a *desconcentração* diz respeito ao simples deslocamento de atribuições entre os entes federados das esferas federais e estaduais para as esferas municipais, sem a partilha de poderes, implicando, também, privatização dos serviços públicos e a abertura do país ao capital financeiro internacional. (ABREU, 1999; ABREU; SARI, 1999; DUARTE, 2002; FREITAS, 1998).

[12] A *prefeiturização política* significa "a incorporação e a administração, pela prefeitura, dos recursos institucionais federais e estaduais instalados no Município" (SOUZA; NOVICKI, 2010, p. 29). Tal incorporação, muitas vezes, traz a desarticulação de políticas em relação aos municípios, o que leva a desconsideração das especificidades locais. (GONÇALVES, 1998; AZEVEDO, 2001).

A *prefeiturização política* implica, ainda, segundo Souza e Vasconcelos (2008), comprometimento do poder de deliberação da participação da sociedade, com representação popular nos CMEs. Assim, o que se observa é que "a política de descentralização aqui realizada favoreceu a concentração de recursos e de poder e não a democratização da gestão da educação" (PEIXOTO, 2003, p.105).

colegiados não estejam, de fato, cumprindo suas funções democráticas, tampouco favorecendo a autonomia dos municípios, contribuindo, muitas vezes, para o aprofundamento de uma estrutura hierárquica e burocrática de ensino em vigência (CURY, 2000, p. 44).

Também para Pontual (2008), a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas constitui desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil. Para o autor:

> [...] a possibilidade dos conselhos serem o espaço de deliberação efetiva das políticas públicas e dos seus programas de ação depende do empenho efetivo dos governos em compartilhar com os conselhos este nível de decisão e da capacidade da sociedade civil de tematizar a agenda dos conselhos com proposições sobre as políticas e prioridades de ação (PONTUAL, 2008, p.18).

Vale lembrar, contudo, que a confiança nas instituições democráticas não se limita à expectativa da atuação dos seus representantes perante o papel a eles atribuído (MOISÉS, MENEGUELLO, 2013). Um dos dilemas que envolvem a confiança política e a relação dos cidadãos (MOISÉS, MENEGUELLO, 2013) diz respeito aos mecanismos institucionais desenhados para a efetivação das promessas do regime democrático, que, no caso dos CMEs, se efetiva no desenho institucional[13].

Entendido como um conjunto de regras que estrutura o funcionamento das instituições e repercute nos esperados resultados democráticos, o desenho institucional constitui elemento importante, especialmente, por tentar delinear os contornos da identidade política do órgão e oferecer subsídios para a sua atuação. Assim, é o desenho institucional que aponta as potencialidades e limites à formação da agenda dos CMEs, bem como à produção de resultados para as políticas públicas do município.

Nesse cenário, reafirma-se o desafio dos CMEs de instituírem-se como órgãos de estado e não de governo de forma a contribuírem para a consolidação da democracia no Brasil.

[13] O termo *desenho institucional* refere-se à "criação de uma forma acionável para promover resultados estimados num contexto particular" (GOODIN, 2005, p.31).

OS ATORES NA FORMAÇÃO DA AGENDA DOS CMES

Alguns atores são visíveis e exercem mais influência na agenda governamental: "presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha". Outros atores são invisíveis e exercem influência maior sobre as alternativas para os problemas: "acadêmicos, burocratas de carreira, e funcionários do Congresso" (KINGDON, 1995, p. 230).

Com essas considerações, cabe-nos atentar para a composição dos CMEs e para os possívies atores visíveis e invisíveis que influenciam o processo pré-decisório. Vale lembrar que "dentro dos limites impostos pelo Regimento" (LUCE; FARENZENA, 2008, p. 84), esses colegiados foram configurados como instâncias participativas híbridas e contam com representação do governo e da sociedade civil, além de estarem imersos em outros "ambientes institucionais, sociais e políticos mais amplos" (WAMPLER, 2011, p. 151). Sendo assim, os conselheiros, principais atores dos referidos órgãos, compartilham com outros atores: burocratas, pesquisadores, servidores públicos, vereadores, mídia, entre outros, questões sobre as quais têm poder para decidir.

Dos vários atores visíveis, a influência presidencial merece destaque, especialmente quando o presidente é representante do Executivo. Nesses casos, a influência do presidente é mais acentuada. Tal fato é preocupante, se considerarmos pesquisa que mostrou que "somando-se os casos em que o próprio Secretário de Educação exerce a Presidência com os casos em que o Presidente é indicado pelo Prefeito, temos aproximadamente um 1/3 dos CMEs com a presidência exercida direta ou indiretamente pelo Poder Executivo" (BRASIL.MEC.SEB, 2005, p. 66). Ao assumir a presidência dos CMEs, o segmento gestor influencia:

> a definição da agenda e das pautas, nos debates e nas decisões, o que significa que há o risco tanto da exclusão ou não inclusão de temas na agenda quanto de cooptação e do controle dos processos decisórios de modo a favorecer os interesses, as propostas e os projetos do governo (CUNHA, 2009, 135).

Sá e Silva (2011) desenvolve análise semelhante à de Cunha (2009), revelando "excessivo poder de agenda do governo em relação à sociedade civil" (2011, p. 187). À esse respeito,

Fuks e Perissinotto (2006) argumentam que a coincidência entre poder e posição institucional e a existência de recursos organizacionais ilimitados, do segmento gestor, propiciam os atores lançar mão de presidir o conselho e homologar suas deliberações.

Para Côrtes (2011), “mesmo quando as autoridades governamentais não coordenam o fórum, elas têm forte influência sobre a formação de suas agendas. Não obstante, os gestores podem oferecer ou retirar a infraestrutura que viabiliza o bom funcionamento dos conselhos” (p. 145).

Também exercem influência significativa na *agenda-setting* os conselheiros do segmento da sociedade civil. Fuks e Perissinotto (2006) afirmam que cada segmento representado nos conselhos pode ocupar certos "nichos de ação política", incidindo em recursos de possibilidade para a sua atuação (FUKS; PERISSINOTTO, 2006). Assim, o segmento da sociedade civil conta com recursos importantes. Além dos recursos individuais, condições objetivas capazes de aumentar a sua capacidade de atuação, contam com "recursos coletivos não-convencionais", que dizem respeito à “inserção dos grupos em redes de apoio político, das quais participam atores políticos tradicionais, como os partidos políticos, assim como instituições (igreja e universidade, por exemplo) e diversas organizações da sociedade civil” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 74).

Para os autores alguns recursos podem compensar outros. A militância partidária, o apoio da sociedade civil e a prática associativa, por exemplo, podem compensar a fragilidade de um recurso em relação a outros, tais como os relacionados à renda e escolaridade, ao “associativismo e filiação partidária – ou de *orientação subjetiva* (competência política), a existência de uma disponibilidade do indivíduo para o ativismo político” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 72).

Recursos coletivos, de natureza objetiva, são também considerados por Fuks e Perissinotto (2006), como “as redes de apoio político dos grupos organizados que atuam nos conselhos e o padrão de interação política que estabelecem com instituições estatais no encaminhamento de suas demandas” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 74). Há que se atentar que grupos de interesse podem influenciar a formação da agenda, criando “oportunidades para a emergência de um tema, podendo, por outro lado também dificultar algumas iniciativas” (CAPELLA, 2004, p.160).

Apesar dos CMEs exercerem pouca influência na agenda do Legislativo (SÁ e SILVA, 2011), são influenciados pelo Poder Legislativo, uma vez que os parlamentares "dispõem de recursos como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças" e, ainda, "acesso a informações de caráter mais generalista" (CAPELLA, 2004, p. 34).

Além dos atores visíveis citados, merece atenção, também, a influência dos servidores públicos, especialmente aqueles que ocupam cargos de gestão. Grande parte deles possui grau de escolaridade e conhecimento técnico superior à maioria dos conselheiros da sociedade civil. Um secretário executivo, por exemplo, funcionário encarregado de dar suporte técnico e apoiar o funcionamento dos conselhos, ocupa posição favorável para participar da formação da agenda (CAPELLA, 2004, p. 38) e muitos deles são responsáveis, inclusive, pela definição das pautas das reuniões nos conselhos (CUNHA, 2009).

Outro ator visível é a mídia por afetar diretamente ou indiretamente a *agenda-setting* dos CMEs, influenciando a opinião pública e exercendo ação sobre os participantes, criando e destacando questões da agenda (CAPELLA, 2004, p.37).

Cumpre atentar, também, para os atores denominados invisíveis por Kingdon (1995), com mais capacidade de propor alternativas, propostas e soluções aos problemas. Nos CMEs, o grupo de atores invisíveis são os acadêmicos, consultores e assessores, pesquisadores que, apesar das suas diferenças, congregam a especialidade em determinada área e são incluídos como recurso para conferir legitimidade, sobretudo às propostas governamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no modelo de *agenda-setting* formulado por Kingdon (1995), este artigo abordou o processo de formação da agenda dos CMEs por meio da análise do papel exercido pelos atores que constituem esse fórum. Para tanto, tomou como referência o contexto democrático brasileiro, no qual os CMEs foram reconfigurados como um dos conselhos gestores de

políticas públicas e detentores de autonomia relativa para gerirem políticas públicas no âmbito dos respectivos municípios.

Procurou-se destacar a relação entre o lugar ocupado pelos atores e os recursos de que dispõem para a sua atuação. Considerou-se que recursos individuais e/ou coletivos diferenciam a atuação dos atores e, em decorrência, possibilitam maior ou menor influência na definição de problemas, questões, temas, ou seja, na formação da agenda que define a matéria da deliberação nesses colegiados.

Diante disso, finalizamos com outras questões: os CMEs podem propiciar participação mais democrática na definição da sua agenda? Regras e princípios do desenho institucional desses colegiados poderiam garantir oportunidades similares aos atores para definir a agenda?

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. C. R. de; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes IN: PIRES, R. R. C.(org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2011.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, 1996.

AVRITZER, L. Teoria Democrática, Esfera Pública e Participação Local. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 1, n.2, p. 18-43, 1999.

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de out., 1988.

BRASIL**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Casa Civil.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em novembro de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000. Define sistema de ensino dentro do

ordenamento jurídico-administrativo, tendo-se como referência a organização da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 6 out. 2000.

BRASIL**. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação** Pró-Conselho: Guia de Consulta. Brasília, MEC/SEB/Dase, 2004.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas IN: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais.** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. n. 41 (1996). São Paulo : ANPOCS, 1996.

CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-setting na reforma da Administração Pública (1995-2002). Tese de doutorado. Universidade de São Carlos. 2004.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para sua Institucionalização IN: SARAVIA, E. e FERRARI, E. (orgs). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

COELHO, V. S. P. Conselhos de Saúde enquanto Instituições Políticas: O que está faltando? IN: COELHO, V. S. P.: NOBRE, M. (orgs). **Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 255-269.

CÔRTES, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço do movimento popular e policy communities IN: HOCHAMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E.. (orgs.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros IN: PIRES, R. R. C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2011.

CUNHA, E. S. M. Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006). **Tese de Doutorado. UFMG, 2009.** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/schettini%20e%20efetividade%20deliberativa.pdf. Acesso em 12 de setembro de 2013.

CURY, C. R. J. Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S.C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.) **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 43-60.

DUARTE, M. R. T.; OLIVEIRA, R. de F.; NASCIMENTO, E. M. **Apontamentos para análise da atuação dos Conselhos municipais de educação no âmbito do sistema educacional brasileiro. IN: ANPAE**, Zaragoza, 2012. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarisaRibeiroDuarte_res_intGT7.pdf. Acesso em 22 de junho de 2013.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21 n. 60, fev. 2006.

GOHN, M. da G. Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Pública IN: **INFORMATIVO CEPAM Conselhos Municipais das Áreas Sociais. São Paulo,** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, v.1, n. 3, 2001, p. 7-17.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GOODIN, R. E. **Sequencing deliberative moments**. Acta Politica, nº. 40, 2005.

GONÇALVES, R. A. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.

HUNTINGTON, S. **A Terceira Onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

KINGDON, J. W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition.
Harper Collins College Publishers. IN: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (2007). **Políticas Públicas** – Coletânea. Volume 1.

LIJPART, A**. Modelos de Democracia**. RJ: Civilização Brasileira, 2003, p. 25-82.

MOISÉS, J. A. Os significados da democracia segundo os brasileiros. IN: MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO. **A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. Conselhos municipais em Educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. IN: SOUZA, D. B. de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 75-96.

O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa? Novos Estudos**. SP: CEBRAP, nº 31, out. 1991.

OLIVEIRA, L. H. H. de. **Rumos da democratização brasileira**. Revista Brasileira de Sociologia e Política. Curitiba: UFPR, nº 15, nov. 2000, p. 11-29.
OLIVEIRA 2008.

PEIXOTO, M. do C. L. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar IN: OLIVEIRA, D. A. e DUARTE, M. R. T.. (Orgs.) **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 101-106.

PERONI, V. M. V. Conselhos municipais em termos de redefinição do conceito de democracia In: SOUZA, D. B. de. **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

PONTUAL, P. **Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas**. Coleção Cadernos da CIDADE Nº 14, volume 12, novembro 2008.

SÁ E SILVA, F. de. "De cada um conforme suas capacidades": participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas IN: PIRES, R. R. C.

Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2011.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.20, n.69, p. 119-136, dez. 1999.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004.

SOUZA, D. B. de; NOVICKI, V. **Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Estado da Arte, Gestão e Educação Ambiental**. Liber Livro. Brasília, 2010.

SOUZA, D. B. de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico,** São Paulo: Edições Loyola, p. 23-55. 2013.

SOUZA, D. B. de; DUARTE, M. R. T.; OLIVEIRA, R. de F. CMEs no Brasil: uma cartografia a partir dos estudos teóricos empíricos IN: SOUZA, D. B. de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico,** São Paulo: Edições Loyola, p. 23-55. 2013.

WAMPLER, B. Instituições participativas como "enxertos" na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias IN: PIRES, R. R. C.(org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2011.