

# Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais

JOANA ALENCAR\*, ISADORA CRUXÊN<sup>\*\*</sup>, IGOR FONSECA<sup>\*\*\*</sup>,  
ROBERTO PIRES<sup>\*\*\*\*</sup>, URIELLA RIBEIRO<sup>\*\*\*\*\*</sup>

## Resumo

Instituições participativas têm sido descritas como elementos de mitigação de tradicionais desigualdades políticas, ampliando o acesso de atores excluídos do sistema formal. Entretanto, também têm sido alvo de críticas que apontam a reprodução de desigualdades sociais e políticas em seu interior. O presente artigo empreende investigação empírica sobre desigualdades nos conselhos nacionais. Para tanto, são analisados dados de *survey* com 767 conselheiros nacionais, membros de 21 conselhos e 3 comissões nacionais. A análise dos dados focou nas desigualdades entre os conselheiros quanto a renda, escolaridade, gênero, raça/cor, região de residência e setor de representação. Procura identificar se, nas dimensões citadas, os conselhos incluem atores tradicionalmente excluídos do processo político. As interpretações revelam um quadro complexo no que se refere à questão das desigualdades nos conselhos nacionais. Quando observado de forma agregada, o perfil dos conselheiros nacionais indica atores que possuem renda e escolaridade substancialmente superiores à média da população. No entanto, há considerável variação entre os conselhos nacionais ligados a distintas áreas de políticas públicas. Em algumas áreas, os conselhos exibem uma composição plural, sendo mais inclusivos e criando novas oportunidades de acesso a espaços decisórios.

Palavras-chave: Conselhos nacionais. Desigualdade. Inclusão política.

\* Cientista política pela Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (Brasil) E-mail: joana.alencar@ipea.gov.br

\*\* Cientista política pela Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (Brasil) E-mail: isadora.cruxen@ipea.gov.br

\*\*\* Mestre em política ambiental pela Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (Brasil) E-mail: igor.fonseca@ipea.gov.br

\*\*\*\* Doutor em políticas públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), (Brasil) E-mail: roberto.pires@ipea.gov.br

\*\*\*\*\* Mestre em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), (Brasil) E-mail: uriella.ribeiro@ipea.gov.br

## Social Participation and Inequalities within National Councils

### *Abstract*

Participatory institutions have been described as mitigating factors for traditional political inequalities, since they broaden the access of actors excluded from the formal system. However, they have also borne some criticism, with claims that social and political inequalities are reproduced within them. This paper describes an empirical research on inequalities within the national councils on public policies. For this purpose, we analyze survey data obtained from questionnaires applied to 767 board members from 21 different national councils and 3 national committees. Data analysis focused on inequalities among councilors as to income, education, gender, race/ethnicity, region of residence and sector of representation. The study aimed at identifying if, regarding these six selected dimensions, the councils include actors traditionally excluded from the political process. The analysis revealed a complex context as to the existence of inequalities within the national councils. Through an aggregate view, the councilors' general profile indicates that in average they have both income and education levels substantially higher than the average population. There is, however, important variation between the profiles of board members from national councils of distinct areas of public policy. In some areas, councils present a plural composition, are more inclusive and create new opportunities for access to deliberative spaces.

Keywords: National councils. Inequality. Political inclusion.

### 1 Introdução



objetivo deste artigo é discutir a questão da desigualdade nos conselhos nacionais. Os conselhos de políticas públicas são colegiados cuja finalidade é promover o diálogo entre sociedade civil e poder público para a formulação, gestão ou controle de políticas públicas. Foi uma das formas de democratização que ganhou força no Brasil após a constituição de 1988, juntamente com as conferências, audiências e consultas públicas, ouvidorias, entre outras. Os conselhos, apesar de estarem

diretamente ligados a órgãos do poder executivo, são instituições híbridas, que agregam Estado e sociedade, constituindo-se em canais de participação política, deliberação institucionalizada e divulgação das ações do governo (Avritzer; Pereira, 2005; Carneiro, 2006).

O estudo da composição dos conselhos nacionais tem o potencial de indicar se tais instituições se consolidaram como canais de participação que permitem a inclusão de novos atores, alguns muitas vezes marginalizados de processos decisórios, contribuindo, assim, para a redução de desigualdades políticas. Este artigo busca investigar se, e de que maneiras, as relações de desigualdades sociais e políticas, tradicionalmente manifestas entre pessoas de diferentes regiões, classe, cor/raça e sexo, se manifestam também nos conselhos nacionais. Assim, a presente análise trata informações sobre o perfil dos conselheiros nacionais, em contraste com dados socioeconômicos e demográficos da população brasileira e com dados sobre perfil dos representantes políticos no Congresso Nacional. O objetivo central é observar em que medida esses espaços favorecem a redução de desigualdades ou mesmo em quais aspectos algumas desigualdades são reproduzidas.

A ideia de trabalhar a questão da desigualdade nos conselhos nacionais relaciona-se com a necessidade de confrontar argumentos encontrados na literatura que assumem posições divergentes em relação ao tema. Alguns estudiosos defendem que os conselhos são espaços onde grupos sociais historicamente excluídos do processo político formal teriam oportunidade de se manifestar, deliberar e participar do processo decisório. Outros autores, por sua vez, questionam a instituição conselho enquanto legítima forma de participação social, na medida em que seus integrantes muitas vezes pertenceriam a elites que sempre estiveram no poder no país – basicamente, homens, brancos, que possuem escolaridade e renda bem superiores à média

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

As análises se baseiam em dados oriundos de três tipos de fontes, estatísticas demográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), perfil dos parlamentares disponibilizado pelo Congresso Nacional, e *survey* realizado a partir de parceria entre o IPEA e a Secretaria Geral da Presidência da República. Um questionário quali-quantitativo foi aplicado aos conselheiros nacionais, entre 2010 e 2011, com o objetivo de levantar informações sobre o seu perfil. Para a seleção dos conselhos a serem pesquisados, foram utilizados os seguintes critérios: conselhos considerados centrais em suas áreas de política, portanto excluindo os auxiliares, complementares, curadores e gestores de fundos; conselhos que têm necessariamente a presença da sociedade civil em sua composição; conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla, como decreto presidencial ou lei (Pires; Lopez, 2010). O *survey* buscou abranger todos os 27 conselhos nacionais e 3 comissões que atendiam aos critérios. No entanto, por motivos alheios à atuação dos pesquisadores, obteve respostas de conselheiros membros de 21 conselhos nacionais e 3 comissões nacionais, totalizando 767 respondentes.

O artigo estrutura-se em três partes principais, além desta introdução. A primeira situa o problema e a discussão no panorama internacional, recuperando argumentos da literatura que tratam da questão da desigualdade nas instâncias participativas. Na segunda parte, são apresentados os dados coletados pelo *survey* que permitem discutir as relações de igualdade e/ou desigualdade política nos conselhos nacionais brasileiros. Para tanto, utilizamos dados da população brasileira gerados pelo IBGE, bem como informações sobre os congressistas brasileiros, de modo a colocar em perspectiva algumas características do perfil dos conselheiros nacionais. Por fim, são feitas algumas considerações finais.

## 2 Participação e Desigualdades Políticas

A partir dos anos 1970, especialmente a partir dos avanços dos processos de transição para democracia no Leste Europeu e na América Latina, a noção de que cidadãos comuns podem ou devem participar em um contínuo de decisões políticas passa a constituir elementos de crítica e revisão para a teoria democrática. O papel desempenhado pela sociedade civil nestas experiências suscitou elaborações teóricas e estudos empíricos a respeito da participação social como elemento de renovação e aprofundamento das novas experiências democráticas (Cohen; Arato, 1994; EVANS, 2003; Pateman, 1992). No caso brasileiro, a participação social assumiu lugar central nos debates sobre a redemocratização, pois se associou tanto com os objetivos de fortalecer e energizar a sociedade civil quanto com os desejos de qualificar os processos governamentais, aprimorando a formulação, gestão e controle das políticas públicas.

Um conjunto de argumentos apostava que a democratização e a tentativa de inclusão de uma pluralidade de novos atores em espaços políticos institucionais levariam a uma maior proximidade entre Estado e sociedade no processo de produção das políticas, visto que haveria maior abertura ao debate e à expressão de vozes excluídas, marginalizadas ou em vulnerabilidade, de vozes daqueles diretamente atingidos pelas decisões políticas. Nesse contexto, a afirmação da necessidade de criação de fóruns participativos e inclusivos, em que a *práxis* política fosse mais igualitária que as formas existentes na democracia representativa, orientou as primeiras análises sobre instituições participativas (IPs), entre os anos 1990 e início dos anos 2000 no Brasil (Avritzer, 2002; Baiocchi, 2001; Dagnino, 2002; Heller, 2001; Santos; Avritzer, 2002).

Esses primeiros estudos focavam a importância da participação direta nos processos decisórios, ao apresentar o crescimento de instituições participativas (IPs) e do número de participantes, apostando que as ativi-

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

dades de participação em si geravam a consolidação da democracia, do aprendizado democrático e da própria participação direta, potencializando melhores decisões oriundas de debates mais qualificados e marcados pela pluralidade de vozes (Santos; Avritzer, 2002).

A democracia participativa, portanto, ancorava-se na assertiva de que os mecanismos de participação seriam inclusivos e promotores de relações políticas mais igualitárias, uma vez que a política representativa tradicional, ao longo da história, se apresenta como um espaço de grupos privilegiados: homens, brancos e de classes média e alta (Matos; Ramalho, 2010). Logo, a aposta na redução das desigualdades constou como justificativa para a criação e funcionamento de instituições participativas – tais como conselhos, orçamentos participativos, fóruns temáticos e conferências.

No entanto, questionamentos em torno das promessas iniciais das instituições participativas reorientaram os estudos sobre participação social, uma vez que ainda não se conhece, de forma clara, a *qualidade dos processos de democratização (inclusão, envolvimento, transparência) e/ou os efeitos atribuídos à participação (inovação, distribuição)* (COELHO et al., 2010, p.321). Diante das lacunas, os estudos deixam de ter um tom laudatório a respeito das experiências iniciais de participação no Brasil pós-redemocratização e assumem um caráter mais crítico e qualificador dos processos participativos.

Se, por um lado, os primeiros argumentos apontavam as instituições participativas, dentre as quais destacamos os conselhos como elementos de potencial inclusão e redução das desigualdades políticas, ao promover o acesso aos processos decisórios por parte de atores tradicionalmente excluídos do processo político (Santos; Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; Cunha, 2007), a atual orientação analítica tem, por outro lado, apresentado um conjunto de argumentos que apontam a reprodução de desigualdades no interior das IPs como um problema de legitimidade e efetividade destes espaços (Côrtes, 2005; Cleaver, 2001, 2005; Kothari, 2001; Sayago, 2007).

De acordo com Côtres (2005), estas distintas orientações na literatura podem ser organizadas em dois grupos: “otimistas” e “céticos”. O primeiro deles é constituído por autores que têm uma visão mais positiva sobre a operação e os possíveis efeitos das instituições participativas (Santos; Avritzer, 2002). Eles consideram que estas instituições são formas de exercício coletivo do poder público que favorecem a inserção de movimentos sociais em arenas políticas institucionalizadas, abrindo espaço para grupos sociais que ainda não conseguiram se fazer representar por meio dos parlamentos tradicionais. Como consequência da inclusão de novos atores sociais, alguns analistas chegaram a identificar possíveis efeitos democratizantes e (re)distributivos associados à atividade participativa (Santos, 1998; Marquetti, 2003).

O segundo grupo destacado por Côtres elabora uma perspectiva mais crítica ao chamar atenção para o fato de que fóruns participativos tendem a ser ocupados, principalmente, por atores que têm condições de se organizar e possuem recursos financeiros e de poder. Para esse conjunto de autores (Fiorina, 1999; Pinto, 2004; Skocpol, 1999), os grupos sociais historicamente excluídos continuariam sem acesso aos espaços decisórios, uma vez que os desenhos institucionais dos fóruns participativos tenderiam a reproduzir as desigualdades já existentes no ambiente social e político. Nesta perspectiva, destacam-se duas principais questões que têm orientado análises críticas de instituições participativas nos últimos anos: representação e desigualdade deliberativa.

No que se refere à representação (Abers; Keck, 2008; Avritzer, 2007; Lavalley; Houtzager; Castello, 2006a, 2006b; Lüchmann, 2007; Miguel, 2003), esta se torna um problema, uma vez que, nos conselhos, a participação não se manifesta de forma direta. As conselheiras e os conselheiros passam por diversos processos seletivos, tornando-se representantes, se não de sua população de referência, no mínimo, de suas entidades ou de um conjunto delas que atuam na mesma área temática.

As críticas referem-se à constatação de que, nos espaços de participação, os membros envolvidos exercem função de representação sem a autorização formal da sociedade como um todo (Lavalle; Vera, 2011). Nos conselhos, pressupõe-se que os atores societários exerçam funções de representação política, ainda que os mecanismos de seleção de conselheiros não garantam a representatividade destes em relação aos interesses que entendem representar e, menos ainda, em relação aos demais interesses presentes na sociedade (Lavalle; Houtzager; Castello, 2006a).

No entanto, esta visão pode ser contraposta por outra perspectiva de representação nos espaços de participação. A legitimidade da representação nesses espaços não advém das eleições (autorização); na verdade, ela está apoiada na “*expertise e qualificação*” dos participantes (Lüchmann, 2007); na afinidade temática (Avritzer, 2007); na pluralização dos espaços e na correção dos processos políticos de exclusão (Lavalle; Houtzager; Castello, 2006b); ou nos processos de *accountability* (Lavalle; Vera, 2011). Assim, a representação, nesses espaços, é diferente da exercida nos Parlamentos tradicionais, uma vez que ela não possui o elemento da autorização e nem está baseada no monopólio ou na territorialidade (Avritzer, 2007).

Outra questão que tem orientado análises críticas diz respeito às relações de poder nas instituições participativas (Fonseca, 2010; Williams, 2004) e suas implicações para o processo deliberativo (Avritzer, 2010; Cunha, 2007; Pires, 2011). Em contextos marcados por desigualdades políticas e sociais, alguns autores têm argumentado que espaços de participação tendem a não operar de forma igualitária, comprometendo a capacidade dos participantes de engajarem-se na deliberação (Cleaver, 2001; Kothari, 2001; Sayago, 2007). Restrições econômicas ou sociais podem impedir que determinados indivíduos vocalizem suas opiniões e anseios. Podem ocorrer, inclusive, situações em que o comparecimento e a ação nos fóruns de participação constituam monopólio daqueles que não sofrem



tais restrições e que podem regularmente se locomover, prescindir de horas de trabalho e ter voz ativa nos canais de mobilização e participação. Essa situação pode institucionalizar a exclusão, ao invés de estimular relações políticas mais igualitárias (Manor, 2004; Cleaver, 2005; Fuks; Perissinotto, 2006). A participação restrita a um grupo de privilegiados pode gerar um processo de elitização desses espaços, bem como tem o potencial de reforçar e reproduzir desigualdades se essas instituições somente promovem as vozes e valores daqueles que são mais articulados e facilmente acessíveis na comunidade (Hayward; Simpson; Wood, 2004; EVERSOLE, 2003).

No caso dos conselhos municipais, por exemplo, desigualdades situadas nas relações de poder locais podem contaminar e direcionar instâncias participativas, pois o exercício formal da participação, sem o combate às desigualdades que antecedem o mecanismo, faz com que as decisões sejam tomadas por aqueles que, tradicionalmente, controlam o processo político local (Cleaver, 2005; Blair, 2000; Ribot, 2007; Wong, 2003; Milani, 2006; Manor, 2004). A presença de desigualdades tem o potencial de gerar graves distorções no funcionamento efetivo das instituições participativas, tais como: a reduzida e descontínua participação da população local (Pereira, 2008; Souza, 2008; Manor, 2004); a falta de acesso à informação e à educação (Sayago, 2007; Wendhausen; Caponi, 2002; Fonseca; Bursztyn; Moura, 2012); a não alteração do *status quo* local (Hayward; Simpson; Wood, 2004; Milani, 2006); a não alocação de capital social para grupos com menor poder político (Olival; Spexoto; Rodrigues., 2008; Dino, 2003); e o controle das elites locais sobre o processo decisório (Tatagiba, 2005; Fuks; Perissinotto, 2006; Portes; Landolt, 2000). Finalmente, os estudos críticos têm também chamado atenção para uma tendência de elitização nos espaços de participação, sobretudo nos conselhos gestores de políticas (Tatagiba, 2005). Alguns autores defendem que a desigualdade aumenta na medida em que a hie-

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

rarquia das instituições participativas se desloca do nível local/municipal para o nível nacional.

Apesar desse amplo debate, ainda existem questões a serem respondidas pela literatura no que se refere às relações entre instituições participativas e desigualdades políticas. Assim, este artigo visa contribuir para o debate, analisando se – e em quais condições – as instituições participativas são mais ou menos propensas à reprodução de desigualdades políticas manifestas na sociedade e na política representativa do país. Desse modo, a próxima seção apresenta dados inéditos sobre o perfil dos conselheiros nacionais, ao verificar empiricamente os processos participativos no interior dos conselhos nacionais e suas faces mais ou menos inclusivas, dando evidência às possíveis formas de reprodução de desigualdades sociais e políticas já existentes. Para apresentar o estudo em torno de distintos conselhos nacionais, nossa análise considera a diferenciação entre as regiões do país, as peculiaridades de cada conselho e de cada segmento social presente, em especial, os conselheiros membros do governo e conselheiros representantes da sociedade civil. Destarte, nas seções seguintes, apresentaremos o perfil social e econômico dos conselheiros, desagregando as informações de acordo com os tipos de conselhos, setor de representação e regiões de residência, dando evidência também às nuances e peculiaridades manifestas por alguns conselhos.

### 3 Conselheiros e conselhos nacionais: promoção de igualdades e reprodução de desigualdades

Esta seção tem como objetivo apresentar os dados de perfil dos conselheiros nacionais, coletados por meio de um *survey*, aplicado entre 2010 e 2011, envolvendo 21 conselhos e 3 comissões nacionais, em um universo de 767 conselheiros nacionais respondentes. Optou-se pela

agregação dos conselhos por área temática de políticas públicas. A divisão foi efetuada de modo a permitir visualizar as possíveis diferenças entre os conselhos de diferentes áreas temáticas. A intenção é verificar o potencial de cada tipo de conselho em incluir diferentes grupos populacionais, contribuindo para a redução ou reprodução de desigualdades de representação em relação a gênero, raça/cor, idade, renda, escolaridade e região de residência dos conselheiros. Nesse sentido, nos parece útil observar as especificidades dos conselhos, mas também conhecer semelhanças e diferenças entre conselhos de uma mesma área de política pública.

A classificação de áreas temáticas se baseou em dois estudos do IPEA (Pires; Lopez, 2010; Pires; Vaz, 2012) e gerou quatro grupos: políticas sociais, garantia de direitos, desenvolvimento econômico, infraestrutura e recursos naturais. O primeiro grupo refere-se a políticas que trabalham diretamente com proteção social, ou seja, as ações do Estado para impedir que os cidadãos cheguem a ou permaneçam em situação de risco social. O público alvo inclui as pessoas socialmente vulneráveis (situação de extrema pobreza e falta de oportunidades), as pessoas que se inserem no que foi denominado como *posição vulnerável no ciclo vital do ser humano* (idosos e crianças), situações de invalidez ou dificuldades para o exercício laboral. Inclui, também, as políticas sociais de ampla abrangência, das quais a população, de forma geral, pode se beneficiar: saúde, segurança pública, cultura.

O segundo grupo, garantias de direitos, envolve as políticas de promoção social que têm por finalidade prover oportunidades a grupos populacionais historicamente excluídos ou marginalizados. Essas políticas são instrumentos para promover a equidade, no sentido de reconhecer igualmente o direito de grupos diferentes. A área de desenvolvimento econômico concentra as políticas que lidam com assuntos relacionados ao fomento, regulação, financiamento e estímulo ao desenvolvimento da

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

economia. Por fim, a área de infraestrutura e recursos naturais inclui as políticas voltadas à promoção de infraestrutura (como infraestrutura urbana, saneamento básico, energia elétrica, água, telefone, transporte, entre outros) e à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, bem como seu desenvolvimento sustentável.

**Quadro 1.** Tipos de conselhos nacionais.

| Nome                                  | Conselhos  | N. de conselheiros | % de conselheiros |
|---------------------------------------|--|--------------------|-------------------|
| <b>Políticas sociais</b>              | CNPS (previdência social), CNPC (política cultural), CNAS (assistência social), CNS (saúde), CONADE (direitos da pessoa portadora de deficiência), CONAETI (erradicação do trabalho infantil), CONANDA (criança e adolescente), CONASP (segurança pública), CONJUVE (juventude), CNDI (idosos), CONSEA (segurança alimentar e nutricional), CDDPH (direitos da pessoa humana). | 331                | 43,2%             |
| <b>Garantias de direitos</b>          | CNCD/LGBT (combate à discriminação LGBT), CNDM (direitos da mulher), CNPCT (povos e comunidades tradicionais), CNPI (política indigenista), CNPIR (igualdade racial).  | 115                | 15,0%             |
| <b>Desenvolvimento econômico</b>      | CNES (economia solidária), CNT (turismo), CONAPE (pesca), CONDRAF (desenvolvimento rural).   | 140                | 18,3%             |
| <b>Infraestrutura e Meio Ambiente</b> | CONCIDADES (conselhos das cidades), CNRH (recursos hídricos), CONAMA (meio ambiente).  | 181                | 23,6%             |
| Total                                 |  | 767                | 100,0%            |

Fonte: elaboração própria.

A partir da classificação exibida no Quadro 1, torna-se visível uma primeira constatação, que diz respeito à concentração do número de conselhos nas áreas afeitas às questões sociais – se somarmos os conselhos das áreas de política social e garantia de direitos, temos 70,8% do total dos conselhos pesquisados<sup>1</sup> ou 58,2% dos conselheiros. Em alguma medi-

<sup>1</sup> Os 21 conselhos e 3 comissões nacionais que constituem a amostra desta pesquisa integram o conjunto de 31 conselhos que compõem o universo de tais instituições existentes no governo federal, tal como definido em Pires e Lopez (2010).

da, tal concentração é reflexo do próprio processo constituinte, no qual a mobilização de movimentos e atores sociais se concentrou fortemente na democratização da gestão das políticas sociais. Em contraposição, as áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura observaram, ao longo dos últimos vinte anos, desenvolvimentos mais tímidos no que diz respeito aos instrumentos de democratização da gestão de suas políticas.

De forma geral, os dados de perfil apontam que 63,4% dos conselheiros identificaram o seu setor de representação como sociedade civil, ao passo que 36,6% representam o poder público, o que gera uma sobrerrepresentação dos primeiros em relação aos segundos. Ao mesmo tempo em que, isso pode ser resultado de diferentes fatores como, por exemplo, a maneira como a composição de alguns conselhos está definida<sup>2</sup>, respostas a questões abertas que faziam referência às dificuldades enfrentadas pelos conselhos na realização de suas atividades indicam a existência de uma insatisfação com a atuação e a falta de assiduidade dos representantes do poder público em vários conselhos, de modo que o número reduzido de conselheiros desse setor na pesquisa pode ser indicativo da atuação destes nesses espaços.

Percebemos inicialmente que, de forma geral, considerando a variável sexo, os conselhos nacionais possuem uma composição predominantemente masculina – cerca de 63% de homens e 37% de mulheres (Tabela 1). No entanto, essa proporção varia de acordo com a temática do conselho. Nos conselhos de garantias de direitos as mulheres são maioria, totalizando 54,4% dos conselheiros. Conforme podemos observar na Tabela

---

<sup>2</sup> Alguns conselhos preveem no próprio ato normativo uma proporção maior de representantes da sociedade civil do que do governo. Outros ainda adotam uma composição mais fragmentada, subdividindo a sociedade civil. Nessa pesquisa, contudo, essas subdivisões foram agregadas sob a categoria mais ampla de “sociedade civil”, para estar em conformidade com a divisão poder público – sociedade civil encontrada na maior parte dos conselhos. Isso permitiu a análise conjunta dos dados recolhidos.

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

1, os conselheiros dos conselhos voltados para políticas sociais e garantia de direitos possuem uma divisão mais equitativa – na qual a quantidade de homens ou mulheres varia de 40% a 60% – nos demais, a quantidade de homens supera os 70%.

Ainda assim, o número de mulheres que ocupam assentos em espaços como os conselhos nacionais parece bastante relevante, se comparado com outras esferas de representação. A título de ilustração, apenas 56 mulheres (9,4%) exercem cargos de deputada ou senadora no Congresso Nacional em 2012, ao passo que há 538 parlamentares homens (90,6%)<sup>3</sup>. Parece possível dizer, nesse caso, que os conselhos são espaços mais permeáveis e acessíveis às mulheres do que o Congresso, ícone da democracia representativa. Essa conclusão inicial, no entanto, precisa ser estudada com maior nível de detalhe, considerando fatores externos e internos que influem na composição dessas duas instâncias.

**Tabela 1.** Distribuição dos conselheiros por sexo segundo o tipo de conselho

| Tipo de conselho               | Sexo (em %) |          | Total |
|--------------------------------|-------------|----------|-------|
|                                | Masculino   | Feminino |       |
| Políticas sociais              | 58,3        | 41,7     | 100,0 |
| Garantias de direitos          | 45,6        | 54,4     | 100,0 |
| Desenvolvimento Econômico      | 73,9        | 26,1     | 100,0 |
| Infraestrutura e Meio Ambiente | 73,7        | 26,3     | 100,0 |
| Total                          | 62,9        | 37,1     | 100,0 |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012)

<sup>3</sup>Elaboração própria a partir de dados retirados das páginas oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal entre 05 e 13 de março de 2012. Foram consideradas informações dos deputados e senadores em exercício no momento da coleta de dados, incluindo, portanto, titulares e suplentes.

Se considerarmos a distribuição de raça/cor por sexo (Tabela 2), é possível perceber que tanto entre homens quanto entre mulheres a proporção de conselheiros que se declara de cor branca é maioria, mantendo proporção semelhante para as demais opções de cor/raça. Quando relacionamos sexo e setor de representação, por sua vez, observamos que não existem diferenças significativas entre os dois setores no que se refere à proporção de homens e mulheres, sendo que, para ambos, a divisão geral é de cerca de 60% de homens e 40% de mulheres (Tabela 3).

**Tabela 2.** Distribuição dos conselheiros por raça/cor segundo o sexo

| Sexo      | Raça (em %) |       |         |       |          | Total       |
|-----------|-------------|-------|---------|-------|----------|-------------|
|           | Branca      | Preta | Amarela | Parda | Indígena |             |
| Masculino | 67,0        | 12,4  | 0,9     | 15,8  | 4,1      | 100         |
| Feminino  | 64,7        | 15,6  | 1,8     | 16,0  | 1,8      | 100         |
| Total     | 66,1        | 13,6  | 1,2     | 15,9  | 3,2      | 100 (n=744) |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

**Tabela 3.** Sexo dos conselheiros segundo setor de representação

| Setor de Representação | Sexo (em %) |          | Total       |
|------------------------|-------------|----------|-------------|
|                        | Masculino   | Feminino |             |
| Poder público          | 60,6        | 39,4     | 100         |
| Sociedade civil        | 64,4        | 35,6     | 100         |
| Total                  | 63,0        | 37,0     | 100 (n=755) |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

Ao observarmos as respostas relativas a cor/raça, percebemos que a maior parte dos conselheiros se declara de cor branca (66%). Dos demais, 16% se consideram pardos e 13,6% pretos (Tabela 4)<sup>4</sup>. Quando comparamos as diferentes áreas temáticas, podemos perceber, conforme a Tabela 4, que nos conselhos de garantias de direitos a proporção de brancos e não brancos mostra-se mais equilibrada: a quantidade de brancos é menor que 50% (38,9%). Nesses, cerca de um terço dos conselheiros se declara de cor preta e 13,3% são pardos e, ainda, 11,5% são indígenas. Os conselhos de garantias de direitos são conselhos que visam à proteção dos direitos de grupos historicamente excluídos dos processos políticos. Entre eles, destacam-se o Conselho Nacional de Igualdade Racial e a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, que possuem predominância de conselheiros que se declaram não brancos. Se consideradas as proporções de raça da população brasileira, encontramos que 6,9% se declararam pretos e 44,2% se declararam pardos em 2009 (IBGE, 2010a). Nesse caso, o que se pode perceber nos conselhos de garantias de direitos é que estes são espaços em que alguns grupos raciais – em geral sub-representados nas arenas de decisão – estão mais representados, o que poderia indicar que, nesses espaços, possuem maior capacidade de vocalizar suas demandas.

---

<sup>4</sup> As opções de cor disponíveis nessa questão foram baseadas na tipologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística - IBGE no censo de 2010 e incluíam: branca, preta, parda, amarela e indígena. Apesar de essas cinco categorias utilizadas pelo IBGE serem, por vezes, alvo de críticas, o IBGE considera que elas ajudam a construir um papel legitimador das representações sobre os diversos grupos étnicos raciais que convivem no Brasil (IBGE, 2008, p. 12). Além disso, os termos propostos [...] foram pensados como totalmente descritivos, sem nenhuma ideia de que eles servissem como forma de identificação dos grupos (SCHWARTZMAN, 1998).



**Tabela 4.** Distribuição dos conselheiros por cor/raça segundo o tipo de conselho

| Tipo de conselho               | Raça (em %) |       |         |       |          | Total |
|--------------------------------|-------------|-------|---------|-------|----------|-------|
|                                | Branca      | Preta | Amarela | Parda | Indígena |       |
| Políticas sociais              | 67,0        | 10,5  | 1,9     | 18,8  | 1,9      | 100,0 |
| Garantias de direitos          | 38,9        | 35,4  | 0,9     | 13,3  | 11,5     | 100,0 |
| Desenvolvimento Econômico      | 71,9        | 11,1  | 1,5     | 14,1  | 1,5      | 100,0 |
| Infraestrutura e meio ambiente | 77,5        | 6,9   | 0,0     | 13,9  | 1,7      | 100,0 |
| Total                          | 66,0        | 13,6  | 1,2     | 16,0  | 3,2      | 100,0 |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012)

Nos conselhos de desenvolvimento econômico e política social, a quantidade de brancos encontra-se em torno de 70%, respectivamente 71,9% e 67%. Os conselhos do grupo infraestrutura e meio ambiente são os que possuem maior quantidade de brancos – 77,5%. Parece possível concluir que, de forma geral, há predominância de conselheiros de cor branca, e os conselhos que concentram a maior quantidade de conselheiros não brancos são justamente os que estão voltados para defesa de direitos de grupos minoritários.

**Tabela 5.** Raça/cor dos conselheiros segundo setor de representação

| Setor de Representação | Raça (em %) |       |         |       |          | Total          |
|------------------------|-------------|-------|---------|-------|----------|----------------|
|                        | Branca      | Preta | Amarela | Parda | Indígena |                |
| Poder público          | 75,9        | 7,7   | 0,4     | 14,6  | 1,5      | 100            |
| Sociedade civil        | 60,2        | 17,0  | 1,7     | 16,8  | 4,3      | 100            |
| Total                  | 66,0        | 13,5  | 1,2     | 16,0  | 3,2      | 100<br>(n=739) |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

Considerando a questão da raça/cor por setor de representação (Tabela 5), verificamos uma maior diversidade racial na sociedade civil, embora esta apresente, tal como o poder público, maioria de conselheiros que se autodeclaram de cor branca. Pode-se supor, a partir desses dados, que espaços como os conselhos permitem maior inclusão de grupos que ainda são minoria nos ambientes decisórios por meio das organizações da sociedade civil.

No que se refere ao grau de escolaridade, 81,9% dos conselheiros concluíram pelo menos o superior completo e 55,2% possuem pós-graduação. Nesse aspecto os extremos estão situados: nos conselhos de infraestrutura e meio ambiente – cuja quantidade de conselheiros com nível superior completo ou mais superam os 90%, e nos conselhos de garantias de direitos que totalizam 68,3% de conselheiros com aquele grau de escolaridade.

**Tabela 6.** Distribuição dos conselheiros por nível de escolaridade segundo o tipo de conselho

| Tipo de conselho               | Nível de escolaridade (em %) |              |                     |                   |               | Total |
|--------------------------------|------------------------------|--------------|---------------------|-------------------|---------------|-------|
|                                | Ensino fundamental           | Ensino Médio | Superior incompleto | Superior completo | Pós-graduação |       |
| Políticas sociais              | 2,1                          | 6,6          | 7,9                 | 27,5              | 55,9          | 100   |
| Garantias de direitos          | 4,3                          | 14,8         | 12,2                | 24,3              | 44,3          | 100   |
| Desenvolvimento Econômico      | 2,9                          | 10,8         | 7,9                 | 30,2              | 48,1          | 100   |
| Infraestrutura e Meio Ambiente | 0,0                          | 6,1          | 3,3                 | 23,9              | 66,6          | 100   |
| Total                          | 2,1                          | 8,5          | 7,5                 | 26,7              | 55,2          | 100   |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

Percebe-se que a escolaridade dos conselheiros de conselhos nacionais é bem superior, por exemplo, à média da população. Nesta, a média de escolaridade é 7,1 anos de estudo, o que equivale ao ensino fundamental incompleto (IBGE, 2010). Podemos verificar ainda que a maior porcentagem de conselheiros com superior incompleto encontra-se nos conselhos de garantias de direitos, que concentram maior proporção de jovens de 21 a 40 anos (ver Tabela 8).

Quando consideramos a escolaridade dos conselheiros segundo a raça declarada (Tabela 7), percebemos que a quase totalidade dos conselheiros que se declara de cor branca (90%) possuem pelo menos o ensino superior completo. Essa proporção é mais diversificada para as demais raças, muito embora estas também apresentem uma proporção de mais de 50% de conselheiros com nível superior completo. Isso pode ser um reflexo das diferenças existentes na população brasileira de forma geral. Segundo dados do IBGE (2010b), a população branca possui, em média, maior quantidade de anos de estudo que a população de pretos e pardos, respectivamente 8,4 e 6,7 anos de estudo. Quanto à conclusão de curso superior, é possível observar que a quantidade de cidadãos que se declaram pretos e possuem essa escolaridade é de 4,7%, os pardos são 5,3% e os brancos 15%. Ou seja, as pessoas que chegam a compor os conselhos nacionais, independente da raça/cor, apresentam em média uma escolaridade superior à média nacional. Traçando um paralelo com o nível de escolaridade observado no Congresso Nacional, percebe-se que o perfil educacional é bastante semelhante, dado que 80% dos parlamentares em exercício em março de 2012 possuíam pelo menos o nível superior completo.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Idem nota 2.

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

**Tabela 7.** Escolaridade dos conselheiros segundo raça

| Raça     | Escolaridade (em %) |              |                     |                   |               | Total       |
|----------|---------------------|--------------|---------------------|-------------------|---------------|-------------|
|          | Ensino Fundamental  | Ensino Médio | Superior Incompleto | Superior Completo | Pós-graduação |             |
| Branca   | 0,6                 | 4,7          | 3,7                 | 29,1              | 61,9          | 100         |
| Preta    | 3,0                 | 14,1         | 22,2                | 29,3              | 31,4          | 100         |
| Amarela  | 0,0                 | 22,2         | 0,0                 | 44,4              | 33,4          | 100         |
| Parça    | 5,0                 | 14,3         | 8,4                 | 16,0              | 56,2          | 100         |
| Indígena | 12,5                | 20,8         | 16,7                | 25,0              | 25,0          | 100         |
| Total    | 2,0                 | 8,2          | 7,3                 | 27,1              | 55,4          | 100 (n=743) |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

A Tabela 8 indica que a faixa etária predominante nos conselhos de forma geral é a de 41 a 60 anos, sendo que representantes nessa faixa etária ocupam menos de 50% das cadeiras somente nos conselhos de garantias de direitos. Se, para permitir maior clareza, observarmos os representantes eleitos no congresso nacional (Tabela 9), é interessante notar que a faixa etária predominante é a mesma, ou seja, mais de 60% dos parlamentares tem entre 41 e 60 anos e, se considerarmos os representantes que possuem mais de 41 anos, a quantidade ultrapassa os 85%.

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

**Tabela 8.** Distribuição dos conselheiros por faixa etária segundo o tipo de conselho

| Tipo de conselho               | Faixa Etária (em %) |              |              |                 | Total        |
|--------------------------------|---------------------|--------------|--------------|-----------------|--------------|
|                                | 21 a 30 anos        | 31 a 40 anos | 41 a 60 anos | Mais de 60 anos |              |
| Políticas sociais              | 13,3                | 17,9         | 55,8         | 13,0            | 100,0        |
| Garantias de direitos          | 14,2                | 29,2         | 44,2         | 12,4            | 100,0        |
| Desenvolvimento Econômico      | 3,6                 | 18,6         | 60,0         | 17,9            | 100,0        |
| Infraestrutura e Meio Ambiente | 3,9                 | 13,3         | 69,1         | 13,8            | 100,0        |
| <b>Total</b>                   | <b>9,4</b>          | <b>18,6</b>  | <b>58,0</b>  | <b>14,0</b>     | <b>100,0</b> |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

**Tabela 9.** Faixa etária dos parlamentares brasileiros em exercício em março de 2012

| Faixa etária (em%) |                    |
|--------------------|--------------------|
| 31 a 40 anos       | 10,3               |
| 41 a 60 anos       | 60,9               |
| Mais de 60 anos    | 26,4               |
| <b>Total</b>       | <b>100 (n=594)</b> |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados das páginas oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal entre 05 e 13 de março de 2012. Foram consideradas informações dos deputados e senadores em exercício no momento da coleta de dados, incluindo, portanto, titulares e suplentes.

Em relação à renda familiar, dentre conselheiros, de forma geral, 70,4% ganham acima de R\$ 4.000,00 e 25,4% recebem acima de R\$

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

12.000,00. Percebemos uma diferença considerável em relação à renda familiar média no Brasil aferida pelo IBGE, por meio da Pesquisa por Orçamentos Familiares, que é de R\$ 2.763,47. (IBGE, 2010c)

**Tabela 10.** Distribuição dos conselheiros por renda familiar mensal segundo o tipo de conselho

| Tipo de conselho               | Renda Familiar (em%) |                |                  |                  |                  |                   |                 | Total |
|--------------------------------|----------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-----------------|-------|
|                                | Abaixo de 500        | De 501 a 1.500 | De 1.501 a 2.500 | De 2.501 a 4.000 | De 4.001 a 8.000 | De 8.001 a 12.000 | Acima de 12.000 |       |
| Políticas Sociais              | 0,3                  | 5,3            | 8,0              | 14,9             | 28,2             | 20,1              | 23,2            | 100,0 |
| Garantia de Direitos           | 7,9                  | 16,7           | 7,9              | 17,5             | 28,9             | 8,8               | 12,3            | 100,0 |
| Desenvolvimento Econômico      | 2,2                  | 6,0            | 7,5              | 13,4             | 26,1             | 14,2              | 30,6            | 100,0 |
| Infraestrutura e Meio Ambiente | 0,6                  | 3,3            | 5,5              | 9,9              | 21,0             | 26,0              | 33,7            | 100,0 |
| Total                          | 1,9                  | 6,6            | 7,3              | 13,8             | 26,2             | 18,8              | 25,4            | 100,0 |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

É possível perceber na tabela 10 que, observando os conselheiros das diversas áreas temáticas, 80,7% dos que atuam em conselhos ligados à área de “infraestrutura e meio ambiente” possuem renda familiar acima de R\$ 4.000,00. Um quarto do total de conselheiros dessa área possui renda familiar média acima de 12.000,00. Por outro lado, há maior diversidade nesse aspecto nos conselhos de garantia de direitos: 32,5% recebem como renda familiar até R\$ 2.500,00 e 67,5% acima desse valor. Pode-se perceber, assim, que nos conselhos estudados a renda é alta para

todas as áreas temáticas, apenas a área de garantias de direitos apresenta uma maior proporção de conselheiros situados nas três faixas de renda abaixo da média nacional (32,5%).

Quando se observa a distribuição da renda familiar de acordo com o setor de representação (Tabela 11) nota-se que aproximadamente 25% dos conselheiros da sociedade civil recebem abaixo da média anteriormente citada. Já dentre os representantes do poder público, menos de 3% declaram possuir renda familiar média abaixo daquele valor. Observa-se também uma diferença considerável entre os dois setores em estudo na faixa de renda entre R\$ 2.501,00 e R\$ 4.000,00. Desse último valor até R\$ 8.000,00 a divisão é semelhante, e os que ganham acima de R\$ 12.000,00 representam mais de 35% do poder público e 19% da sociedade civil – o que mostra que, apesar de a maioria pertencer ao poder público, uma quantidade razoável de conselheiros da sociedade civil possui uma faixa de renda bastante alta em comparação com a renda familiar média da população.

**Tabela 11.** Renda familiar dos conselheiros segundo setor de representação

| Tipo de conselho | Renda Familiar em R\$ (em%) |                |                  |                  |                  |                   |                 | Total          |
|------------------|-----------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-----------------|----------------|
|                  | Abaixo de 500               | De 501 a 1.500 | De 1.501 a 2.500 | De 2.501 a 4.000 | De 4.001 a 8.000 | De 8.001 a 12.000 | Acima de 12.000 |                |
| Poder público    | 0,4                         | 0,7            | 1,8              | 5,1              | 29,6             | 27,0              | 35,4            | 100            |
| Sociedade civil  | 2,8                         | 10,2           | 10,4             | 18,5             | 24,6             | 13,8              | 19,7            | 100            |
| Total            | 1,9                         | 6,7            | 7,2              | 13,6             | 26,4             | 18,7              | 25,5            | 100<br>(n=745) |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

Analisando a distribuição dos conselheiros por região do Brasil (Tabela 12), é possível perceber que a região onde reside maior número de conselheiros é a região Centro Oeste (36,9%), sendo que, dos 276

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

conselheiros que residem nesta região, 246 são de Brasília. A segunda região com maior proporção de conselheiros é a região Sudeste (28,5%), seguida pela região Nordeste (17,1%) e, por último, regiões Sul (10,2%) e Norte (7,2%).

**Tabela 12 .** Distribuição dos conselheiros por região do Brasil segundo o tipo de conselho

| Tipo de conselho               | Região de residência dos conselheiros (em %) |          |              |         |      | Total |
|--------------------------------|--|----------|--------------|---------|------|-------|
|                                | Norte  | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul  |       |
| Políticas Sociais              | 5,5  | 15,6     | 35,2         | 34,9    | 8,9  | 100,0 |
| Garantia de Direitos           | 7,9  | 21,9     | 43,0         | 22,8    | 4,4  | 100,0 |
| Desenvolvimento Econômico      | 8,1  | 21,3     | 33,1         | 23,5    | 14,0 | 100,0 |
| Infraestrutura e Meio Ambiente | 9,4  | 13,5     | 39,4         | 24,1    | 13,5 | 100,0 |
| Total                          | 7,2  | 17,1     | 36,9         | 28,5    | 10,2 | 100,0 |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

A Figura 1 permite uma visualização melhor da distribuição e das concentrações (indicadas pelas diferenças no tamanho dos círculos) dos conselheiros no território brasileiro de acordo com seus municípios. Nota-se que a região Norte é a região com menor representação. Essa região possui maior representação na área temática “infraestrutura e meio ambiente” – 9,4%. A maior parte dos conselheiros possui residência na região centro-oeste (36,9%) e sudeste (28,5%).

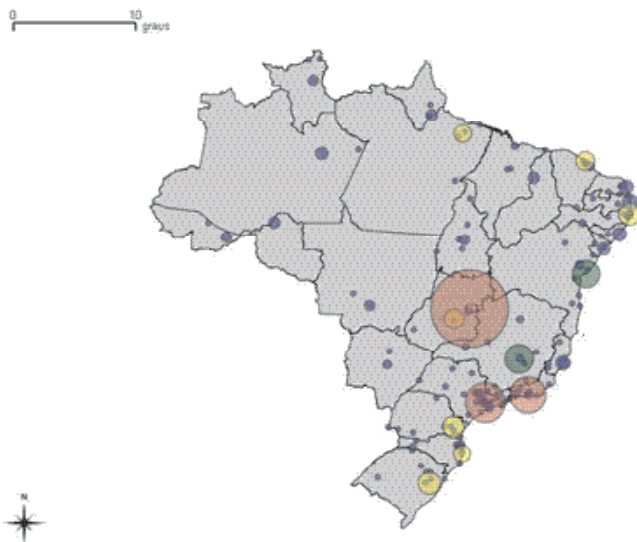
Ademais, é interessante perceber que a maioria dos conselheiros possui residência em regiões litorâneas, já que, em geral, as cidades litorâneas são as mais desenvolvidas de suas respectivas regiões – sobretudo as capitais estaduais. A título de ilustração, a divisão de representantes no



Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

congresso nacional – que, diferentemente dos conselhos, é determinada previamente por lei – traz as regiões nordeste e sudeste como as que possuem maior quantidade de parlamentares, ambas com cerca de 30%. As regiões sul e norte também possuem quantidade semelhante, e, ao contrário dos conselhos nacionais, a região centro oeste apresenta o menor número de parlamentares, pouco mais de 8%.<sup>6</sup>

**Figura 1.** Distribuição dos conselheiros por município



Legenda: azul – 1 a 10 conselheiros, amarelo – 11 a 20, verde – 21 a 30, vermelho – mais de 30.

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

\* O gráfico em cores pode ser acessado no documento fonte, disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf)> (Nota da revisão técnica)

<sup>6</sup> Idem nota 2 e 4.

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

Conforme mencionado, a elevada proporção de conselheiros na região Centro-Oeste é, em larga medida, resultado do fato de que a maior parte dos representantes do poder público está localizada em Brasília, centro político-administrativo do país, e de que a capital também é sede de diversas organizações da sociedade civil (ONGs, confederações, sindicatos, etc.). De modo a ter uma noção mais clara da distribuição dos conselheiros por região, a Tabela 13 traz as porcentagens dessa distribuição para a sociedade civil e para o poder público. Nesse caso, percebe-se que os representantes da sociedade civil estão, em sua maioria, na região Sudeste (39,6%), seguida da região Nordeste (23,8%).

**Tabela 13.** Distribuição dos conselheiros por região do Brasil segundo o setor de representação

| Setor de Representação | Região de residência dos conselheiros |          |              |         |      | Total          |
|------------------------|---------------------------------------|----------|--------------|---------|------|----------------|
|                        | Norte                                 | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul  |                |
| Poder público          | 4,4                                   | 5,9      | 75,1         | 9,2     | 5,5  | 100            |
| Sociedade civil        | 8,8                                   | 23,8     | 14,8         | 39,6    | 13,1 | 100            |
| Total                  | 7,2                                   | 17,2     | 37,0         | 28,4    | 10,3 | 100<br>(n=747) |

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2012).

A partir dessas informações, podemos verificar que o perfil social dos conselheiros é marcado por predominância do sexo masculino, cor/raça branca, renda e escolaridade acima da média da população brasileira. Em alguns casos, observa-se mesmo a reprodução de determinados perfis desiguais da população brasileira nesses espaços. No entanto, é importante perceber que, apesar da relativa uniformidade em relação aos dados de renda e escolaridade, existem diferenças entre o perfil de alguns

conselhos, como se pode verificar, por exemplo, por meio de maior potencial de inclusão nos conselhos de proteção social, em especial conselhos de garantias de direitos.

#### 4 Considerações finais

Neste artigo, analisamos como as desigualdades políticas são (ou não) reproduzidas em instituições participativas. Para tanto, utilizamos dados de um *survey* com 767 conselheiros de 21 conselhos e 3 comissões nacionais de políticas públicas. A estratégia analítica baseou-se na comparação dos dados em três níveis: entre tipos de conselheiros (segmentos, grupos de representação, etc.), entre grupos de conselhos distribuídos em áreas de temáticas de políticas públicas, e entre os dados de perfil dos conselheiros com dados da população brasileira em geral e dos parlamentares do congresso nacional. As comparações trataram das dimensões de gênero, raça/cor, idade, renda, escolaridade e região de residência dos conselheiros. A pergunta de pesquisa procurou identificar se, nas dimensões citadas, os conselhos nacionais incluem atores tradicionalmente excluídos do processo político por sua situação de desigualdade social e política. Abaixo, resumimos alguns resultados na análise.

Na dimensão de gênero, identificamos que os conselhos nacionais são mais inclusivos quando comparados ao congresso nacional, mesmo sendo, no geral, compostos por uma maioria masculina. Por outro lado, as proporções variam de acordo com os tipos de conselhos: as áreas temáticas “Garantia de Direitos” e “Políticas Sociais” são aquelas em que a inclusão de mulheres é maior e apresentam distribuição de gênero mais equilibrada; enquanto que as áreas de “Infraestrutura e Meio Ambiente” e “Desenvolvimento Econômico” apresentam visível predominância masculina.

Já na dimensão racial, vemos que os conselhos nacionais reafirmam a desigualdade racial existente no Brasil. No geral, os conselhos apresen-

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

tam predominância de pessoas de cor branca (66%), sendo que negros, pardos e indígenas continuam sendo minoria nestas instâncias de participação social. A exceção é atribuída aos conselheiros da área de “Garantia de Direitos”, onde há predominância de conselheiros não brancos.

Com relação à escolaridade, o perfil dos conselheiros nacionais aponta que eles apresentam escolaridade amplamente superior à média nacional – 81,9% dos conselheiros com pelo menos ensino superior completo, e 55,2% possuem pós-graduação. A alta escolaridade se repete entre conselheiros brancos e não brancos, homens e mulheres, e entre conselheiros do poder público e da sociedade civil. Assim, no que se refere ao conhecimento, o perfil dos conselheiros nacionais destoa do da média da população brasileira. Característica semelhante encontramos no congresso nacional, onde quase totalidade dos parlamentares, 80%, possui ensino superior completo.

Quando se observa a escolaridade e a distribuição de renda, percebe-se que 70,4% dos conselheiros têm renda familiar acima de R\$ 4.000,00, ainda que a média da renda familiar brasileira seja de R\$ 2.763,47. Ao desagregar os dados por setor e raça, percebe-se que a renda média de conselheiros do poder público e dos conselheiros que se declararam brancos é maior do que a renda dos demais conselheiros. No entanto, mesmo entre os conselheiros da sociedade civil e os não brancos, seus rendimentos são amplamente superiores à média da população brasileira.

Com relação à faixa etária, os conselheiros nacionais são predominantemente pessoas experientes, com idade acima de 41 anos (72%). A alta porcentagem de conselheiros na faixa etária acima de 41 anos coloca os conselhos nacionais em situação próxima ao congresso nacional, onde os parlamentares pertencem a faixas etárias semelhantes. Os conselhos de “Garantia de Direitos” desviam um pouco dessa regra, na medida em que 43,4% de seus membros estão compreendidos nas faixas de 21 a 40 anos.

A concentração da residência dos conselheiros na região Centro-Oeste era esperada, já que grande parte dos representantes do poder público reside no Distrito Federal. Os conselheiros representantes da sociedade civil apresentam significativa predominância de residência na região sudeste do Brasil (39,6%). Esses dados podem apontar para uma desigualdade regional típica da federação brasileira que tem, ao longo da história, ofertado mais oportunidades às pessoas residentes nas regiões com maior desenvolvimento econômico.

Em suma, as interpretações construídas a partir dos dados aqui apresentados já são suficientes para revelar um quadro de grande complexidade no que se refere à questão das desigualdades nos conselhos nacionais. Por um lado, quando observado de forma agregada, o perfil dos conselheiros nacionais indica que estes são atores que possuem renda e escolaridade substancialmente superiores à média da população brasileira, sugerindo, assim, algum tipo de representação elitizada da sociedade nos espaços de participação. Além disso, as evidências sugerem que tem se manifestado a reprodução de algumas das desigualdades mais marcantes na sociedade brasileira. O perfil dos conselheiros é marcado por predominâncias do sexo masculino, da cor branca e de origens regionais concentradas nos principais centros econômicos e políticos do país.

Por outro lado, a perspectiva agregada esconde diversas situações e experiências que apontam em direção distinta. Há considerável variação entre os conselhos nacionais quanto ao perfil dos seus conselheiros. Em alguns casos, como na área de garantia de direitos e de políticas sociais, os conselhos exibem uma composição mais plural e diversificada, sendo mais inclusivos em relação à população que esteve historicamente fora dos espaços de poder e decisão: mulheres, negros, menos escolarizados e com rendas mais baixas. Há inclusive conselhos, como os de Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais, e Direitos da Mulher, nos

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

quais grupos tradicionalmente excluídos da política (não brancos ou mulheres) têm participação relativa superior aos demais segmentos.

Estas informações indicam claramente avanços no sentido de maior inclusão política e, conseqüentemente, de redução de desigualdades. Assim, ainda que submetidos a algumas limitações, conselhos têm oportunizado arenas políticas de acesso mais ampliado, quando comparadas a outros canais de relação política entre Estado e sociedade. Portanto, a existência deles e seu contínuo aperfeiçoamento são portadores de promessas importantes para o aprofundamento da democracia brasileira. Por fim, cabe também mencionar que a própria variação entre os conselhos existentes pode ser reflexo de outras desigualdades, uma vez que as diferentes vozes e demandas sociais têm encontrado menos oportunidades para participar de conselhos que abordam temas relacionados ao poder econômico, como infraestrutura, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

Reconhecemos que os dados e análises aqui apresentadas constituem uma etapa inicial de investigações sobre o perfil dos conselheiros nacionais e sobre o potencial de inclusão dessas instâncias. A análise dos dados descritivos precisa ser sucedida por sua associação a outras variáveis de interesse. Esse trabalho foi iniciado no relatório final da pesquisa (Cruxên; Alencar; Lima; Ribeiro, 2013)<sup>7</sup>, o qual testa relações entre os diversos dados coletados por meio do questionário e aborda questões como representação e efetividade. Assim, por meio desse acúmulo gradual, pretende-se contribuir com as reflexões e desenho de ações voltadas para o aprimoramento dos espaços de democracia participativa no Brasil.

---

<sup>7</sup> Disponível em [www.ipea.gov.br/participacao](http://www.ipea.gov.br/participacao).

## Referências

- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan. abr. 2008.
- AVRITZER, Leonardo. (Org.) **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 50. n. 3, p. 443-464, 2007.
- AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria e Sociedade: Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França**, Número especial, p.16-41, 2005.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. **Politics y Society**, v. 29, n.1, p. 43-72, Mar. 2001.
- BLAIR, Harry. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. **World Development**, Pennsylvania, v. 28, n. 1, p. 21-39, Jan. 2000.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de política públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.) **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 149-166.
- CLEAVER, Frances. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. (Eds.) **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001. p. 36-55
- CLEAVER, Frances. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge, MA: MIT Press, 1994.
- CÔRTEZ, Soraia Vargas. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson; MELO, Marcus. (Org.) **Desenho institucional e participação política: Experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13 -32.

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

CRUXÊN, Isadora; ALENCAR, Joana; LIMA, Paula; RIBEIRO, Uriella. Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013. 73 p.

CUNHA, Eleonora. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 135-162.

DAGNINO, Evelina. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DINO, Karina Jorge. **Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos: o caso do comitê da sub-bacia hidrográfica mineirado rio Paracatu**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

EVANS, Peter. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, ano 5, n. 9, p. 20-62, jan./jun. 2003.

EVERSOLE, Robyn. Managing the pitfalls of participatory development: some insight from Australia. **World Development**, v. 31, n. 5, p. 781-795, May 2003.

FIORINA, Morris. A dark side of civic engagement. In: SKOCPOL, Theda; FIORINA, Morris. (Eds.) **Civic engagement in American democracy**. Washington: Brookings; Sage, 1999. p. 398-425.

FONSECA, I. Participação, *buzzword*se poder. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (Org.) **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília, 2010. v. 2, p. 285-303.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista de Sociologia e Política**, vol.20, n.42, 2012.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

HAYWARD, Chris; SIMPSON, Lyn; WOOD, Leanne. Still left out in the cold: problematising participatory research and development. **Sociologia Ruralis**, v. 44, n. 1, p. 95-108, 2004.

HELLER, Patrick. Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. **Politics y Society**, v. 29, n.1, p. 131-163, Mar. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população Brasileira. Rio de Janeiro, 2010a.



Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios. Síntese de indicadores 2009. Rio de Janeiro, 2010b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008/09 mostra desigualdades e transformações no orçamento das famílias brasileiras. 2010c.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Características Étnico-Raciais da População: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça 2008. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Rio de Janeiro, 2011. 270 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Banco de dados da pesquisa "Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros". Brasília, 2012.

KOTHARI, Uma. The case for participation as tyranny. In: COOKE, Bill; KOTHARI, Uma. (Eds.) **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001. p. 1-15.

LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-103, 2006a.

LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006b.

LAVALLE, Adrián; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à Representação e à Accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

LÜCHMANN, Lígia Helena. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MANOR, James. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. v. 1, p. 129-156.

MATOS, Marli; RAMALHO, Iáris. **Mais Mulheres no Poder: contribuição à Formação Política das Mulheres**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010. 108 p.

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

MILANI, Carlos. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.

OLIVAL, Alexandre; SPEXOTO, Andrezza; RODRIGUES, José. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. **Revista de Sociologia e Economia Rural**, v. 45, n. 4, p. 1.013-1.035, out./dez. 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 157 p.

PEREIRA, Maria do Carmo. **Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu**: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos. 2008. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

PINTO, Célia Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 97-114, fev. 2004.

PIRES, Roberto. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. 372p.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para discussão n. 1707).

PIRES, Roberto; LOPEZ, Félix. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-585.

PORTES, Alejandro; LANDOLT, Patrícia. Social capital: promise and pitfalls of its role in development. **Journal of Latin American Studies**, v. 32, n. 2, p. 529-547, Mar. 2000.

RIBOT, Jesse. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. **Society for International Development**, v. 50, n. 1, p. 43-49, Mar. 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v. 26, n. 8, p. 461-510, Dec. 1998.

Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. 2013, p. 112-146

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SAYAGO, Doris. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, p. 9-21, nov. 2007.

SKOCPOL, Theda; FIORINA, Morris. Advocates without members: the recent transformation of American civic life. *In*: SKOCPOL, Theda; FIORINA, Morris. (Eds.) **Civic engagement in American democracy**. Washington: Brookings; Sage, 1999. p. 461-509.

SOUZA, Laryssa Caires de. **Desafios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos no semiárido nordestino**. 2008. 170 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, v. 25, p. 209-213, nov. 2005.

WENDHAUSEN, Águeda; CAPONI, Sandra. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, n. 6, p. 1.621-1.628, nov./dez. 2002.

WILLIAMS, Glyn. Evaluating participatory development: tyranny, power and (re) politicization. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 557-578, 2004.

WONG, Kwok-Fu. Empowerment as a panacea for poverty: old wines in new bottles? Reflections on the World Bank's conception of power. **Progress in Development Studies**, v. 3, n. 4, p. 307-322, Oct. 2003.