

Título do artigo	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INCLUSÃO POLÍTICA NOS CONSELHOS NACIONAIS
Autores(as)	Joana Luiza Oliveira Alencar Igor Ferraz da Fonseca
DOI	
Título do periódico	BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL 2
Organizadores(as)	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Volume	
Série	
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2012 (n.2)
Edição	
ISSN	2237-6208
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Participação Social e Inclusão Política nos Conselhos Nacionais

Joana Luiza Oliveira Alencar*

Igor Ferraz da Fonseca*

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a participação social assumiu lugar central nos debates sobre a redemocratização pós-1988, 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, a gestão e o controle das políticas públicas. Neste contexto surgem instâncias de interação entre Estado e sociedade, tais como conferências de políticas públicas, conselhos gestores e ouvidorias. Os conselhos de políticas públicas são colegiados cuja finalidade é promover o diálogo entre sociedade civil e Estado para formulação, gestão e controle de suas políticas. Apesar de estarem diretamente ligados a órgãos do Poder Executivo, são instâncias híbridas que agregam Estado e sociedade, constituindo-se em canais de participação política, deliberação institucionalizada e divulgação das ações do governo (Avritzer e Pereira, 2005).

A presente nota de pesquisa apresenta dados do perfil dos conselheiros nacionais. Os dados são originários da pesquisa do Ipea intitulada *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*.¹ Trata-se de uma *survey* no qual um questionário qualitativo-quantitativo foi aplicado aos membros de 21 conselhos e três comissões nacionais de políticas públicas entre 2010 e 2011. Os conselhos que participaram da pesquisa foram escolhidos com base em três critérios: centralidade em suas áreas de atuação, criação por meio de norma legal e proporção equilibrada entre sociedade civil e governo.

O estudo do perfil dos cidadãos que participam desses espaços tem o potencial de indicar se tais instituições consolidaram-se como canais de participação que permitem a inclusão política de novos atores, alguns muitas vezes marginalizados de processos decisórios.

Os dados coletados na *survey* foram comparados aos dados da população brasileira gerados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como às informações sobre os congressistas brasileiros, de modo a colocar em perspectiva algumas características do perfil dos conselheiros nacionais. Como sugere o título da pesquisa, além de informações sobre o perfil, o questionário também trazia questões sobre a percepção acerca da própria atuação dos conselheiros e da efetividade do conselho. Contudo, para esta nota de pesquisa, serão utilizados somente os dados que se referem ao perfil dos conselheiros.

* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Participaram na coleta de dados e análises desta pesquisa os seguintes pesquisadores do Ipea: Igor Ferraz da Fonseca, Isadora de Araújo Cruxên, Joana Luiza Oliveira Alencar, Roberto Rocha Coelho Pires e Uriella Coelho Ribeiro.

2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Para a apresentação e análise dos dados, a partir de reflexão anterior sobre instâncias participativas (Ipea, 2012), optou-se pela agregação dos conselhos por área temática de políticas públicas (tabela 1). 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 uma delas 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.

TABELA 1
Tipos de conselhos nacionais

Nome	Conselhos	Número de conselheiros	Proporção de conselheiros (%)
Políticas sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS); • Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC); • Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); • Conselho Nacional de Saúde (CNS); • Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade); • Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti); • Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda); • Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP); • Conselho Nacional de Juventude (Conjuve); • Conselho Nacional dos Direitos do Idosos (CNDI); • Conselho Nacional de segurança alimentar e nutricional (Consea); e • Conselho Nacional dos direitos da pessoa humana (CDDPH). 	331	43,2
Garantias de direitos	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT); • Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); • Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT); • Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI); e • Conselho Nacional de Igualdade Racial (CNPIR). 	115	15,0
Desenvolvimento econômico	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES); • Conselho Nacional de Turismo (CNT); • Conselho Nacional de Pesca (Conape); • Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). 	140	18,3

(Continua)

(Continuação)

Nome	Conselhos	Número de conselheiros	Proporção de conselheiros (%)
Infraestrutura e meio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho das cidades (Concidades); • Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); e • Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). 	181	23,6
Total		767	100,0

Elaboração dos autores.

É importante ressaltar que 63,4% daqueles que identificaram o seu setor de representação pertencem à sociedade civil, ao passo que 36,6% representam o poder público, gerando uma sobrerrepresentação dos primeiros em relação aos segundos. Ao mesmo tempo em que isto pode ser resultado de diferentes fatores – por exemplo, a maneira como a composição de alguns conselhos está definida –,² respostas a questões abertas que faziam referência às dificuldades enfrentadas pelos conselhos na realização de suas atividades indicam certa insatisfação com a atuação e a falta de assiduidade dos representantes do poder público em vários conselhos. Assim, o número reduzido de conselheiros deste setor na pesquisa pode ser indicativo de seu padrão de atuação nestes espaços, visto que o questionário foi aplicado durante as sessões plenárias/reuniões dos conselhos.

Considerando a variável “sexo”, os conselhos nacionais possuem composição predominantemente masculina – cerca de 63% de homens e 37% de mulheres (tabela 2). No entanto, esta proporção varia de acordo com a temática em questão. Nos conselhos de garantias de direitos, as mulheres são maioria, totalizando 54,4% dos conselheiros. Conforme se pode observar na tabela 2, os conselheiros 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 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%).³ Parece possível dizer, neste caso, que os conselhos – instituições pertencentes à democracia participativa – são espaços mais permeáveis e acessíveis às mulheres que o Congresso, ícone da democracia representativa.⁴ Esta conclusão inicial, no entanto, precisa ser estudada com maior profundidade, considerando fatores externos e internos que influem na composição destas duas instâncias.

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

3. Elaboração dos autores a partir de dados retirados das páginas oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, entre 5 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.

4. Considera-se aqui o voto universal como característica definidora da democracia representativa. Para a democracia participativa, buscam-se oferecer alternativas para que o cidadão participe dos processos políticos por meio de outros mecanismos, além do voto, tais como: controle social, formulação de propostas para políticas públicas, entre outros.

TABELA 2
Distribuição dos conselheiros por sexo segundo o tipo de conselho
 (Em %)

Tipo de conselho	Sexo		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: Ipea (2012).

Ao se observar as respostas relativas ao item cor/raça, percebe-se que a maior parte dos conselheiros se declara de cor branca (66%), enquanto os demais se consideram pardos (16%) ou pretos (13,6%).⁵ Quando se comparam as diferentes áreas temáticas, percebe-se, conforme a tabela 3, 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%). Nestes, cerca de um terço dos conselheiros se declara de cor preta, 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. Destacam-se o Conselho Nacional de Igualdade Racial (CNPIR) e a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), nos quais predominam conselheiros que se declaram não brancos. Se consideradas as proporções de raça da população brasileira, 6,9% se declararam pretos e 44,2% se declararam pardos em 2009 (IBGE, 2010a). Neste 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 possuem ali maior capacidade de expressar suas demandas.

TABELA 3
Distribuição dos conselheiros por cor/raça segundo o tipo de conselho
 (Em %)

Tipo de conselho	Raça					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: Ipea (2012).

5. As opções de cor/raça disponíveis nesta 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 (IBGE, 2011).

Nos conselhos de desenvolvimento econômico e política social, a quantidade de brancos encontra-se em torno de 70%, com, respectivamente, 71,9% e 67%. Os conselhos do grupo de 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, ou seja, de defesa de direitos de certos grupos populacionais específicos. No que se refere ao grau de escolaridade, 82% dos conselheiros concluíram o ensino superior, sendo que cerca de 55% possuem pós-graduação. Neste aspecto não há grande variação entre os conselheiros de diferentes áreas temáticas – conforme se pode verificar na tabela 4, em nenhum conselho há quantidade menor que 68% com ensino superior completo. Percebe-se que a escolaridade dos conselheiros nacionais é bem superior, à média de anos de estudo da população brasileira por exemplo, situada em 7,1 anos, o que equivale ao ensino fundamental incompleto (IBGE, 2010a).

TABELA 4
Distribuição dos conselheiros por nível de escolaridade segundo o tipo de conselho
(Em %)

Tipo de conselho	Nível de escolaridade					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: Ipea (2012).

Em relação à renda familiar, 70,4% dos conselheiros, tomando-se conjuntamente as diversas áreas temáticas, ganham acima de R\$ 4 mil, e 25,4% recebem acima de R\$ 12 mil. Percebe-se uma diferença considerável em relação à renda familiar média no Brasil aferida pelo IBGE, que é de R\$ 2.763,47 (IBGE, 2010b). Neste aspecto os extremos estão situados: maior renda nos conselhos de infraestrutura e meio ambiente – cuja quantidade de conselheiros com nível superior completo ou mais supera os 90%, e menor renda nos conselhos de garantias de direitos que totalizam 68,6% de conselheiros com aquele grau de escolaridade. A renda familiar média é alta para conselheiros de todas as áreas temáticas – com exceção da área de garantias de direitos que apresenta maior proporção de conselheiros situados nas três faixas de renda abaixo da média nacional (tabela 5).

TABELA 5
Distribuição dos conselheiros por renda familiar mensal segundo o tipo de conselho
 (Em %)

Tipo de conselho	Renda familiar (R\$)							Total
	Abaixo de 500	De 501 a 1.500	De 1.501 a 2.500	De 2.501 a 4 mil	De 4.001 a 8 mil	De 8.001 a 12 mil	Acima de 12 mil	
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: Ipea (2012).

Quando se observa a distribuição da renda familiar de acordo com o setor de representação (tabela 6), nota-se que 23,4% dos conselheiros da sociedade civil recebem abaixo da média anteriormente citada. Entre 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 e R\$ 4 mil. Os que ganham acima de R\$ 12 mil reúnem mais de 35% do poder público e quase 20% da sociedade civil. Estes dados mostram que, apesar de a maioria daqueles que apresentam níveis mais altos de renda familiar pertencer ao poder público, quantidade razoável de conselheiros da sociedade civil também se encontra neste grupo – em uma faixa de renda bastante alta em comparação com a renda familiar média da população.

TABELA 6
Renda familiar dos conselheiros segundo setor de representação
 (Em %)

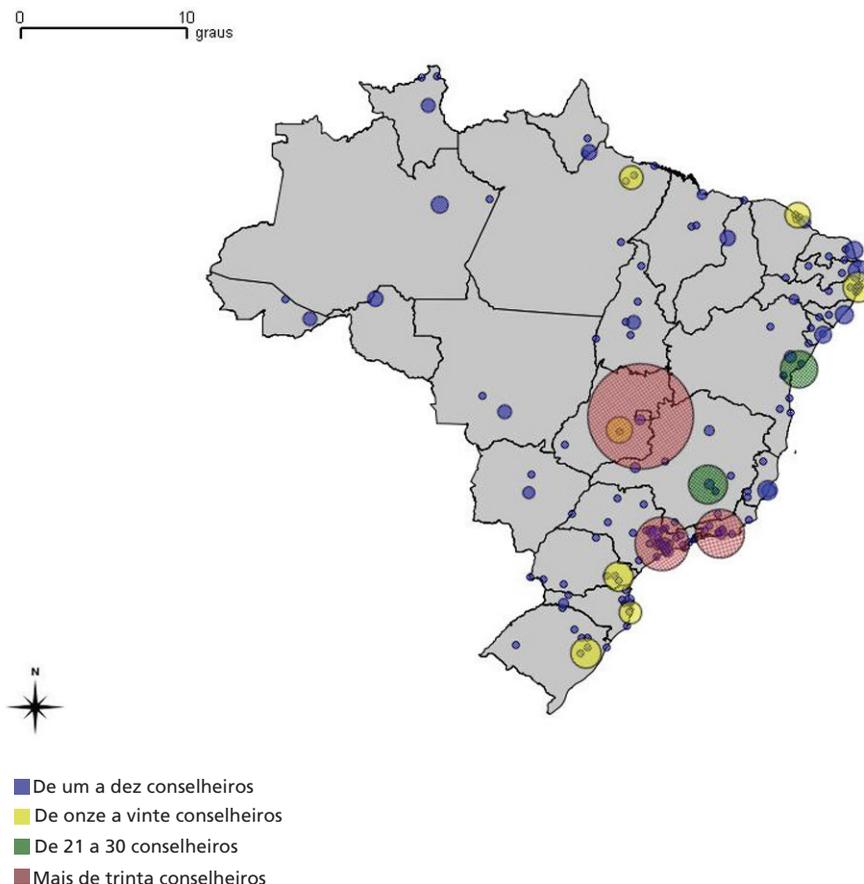
Tipo de conselho	Renda familiar R\$							Total
	Abaixo de 500	De 501 a 1.500	De 1.501 a 2.500	De 2.501 a 4 mil	De 4.001 a 8 mil	De 8.001 a 12 mil	Acima de 12 mil	
Poder público	0,4	0,7	1,8	5,1	29,6	27,0	35,4	100
Sociedade civil	2,8	10,2	10,4	18,5	24,6	13,8	19,7	100
Total	1,9	6,7	7,2	13,6	26,4	18,7	25,5	100 ¹

Fonte: Ipea (2012).

Nota: ¹ N = 745.

Analisando a distribuição dos conselheiros por região do Brasil (mapa 1), é possível perceber que a região Centro-Oeste é aquela na qual o maior número de conselheiros reside, com destaque para Brasília. A segunda região com maior proporção de conselheiros é a região Sudeste, seguida pela região Nordeste e, por último, as regiões Sul e Norte.

MAPA 1
Distribuição dos conselheiros por município



Fonte: Ipea (2012).

O mapa 1 permite visualizar a distribuição e a concentração (indicada pelas diferenças no tamanho dos círculos) dos conselheiros no território brasileiro, de acordo com seus municípios de origem. A elevada proporção de conselheiros na região Centro-Oeste deve-se, em larga medida, ao fato de a maior parte dos representantes do poder público estar localizada em Brasília, centro político-administrativo do país. É interessante perceber, contudo, que a grande maioria dos conselheiros possui residência em áreas litorâneas, que, em geral, são as mais desenvolvidas de suas respectivas regiões – sobretudo as capitais estaduais. De maneira ilustrativa, a divisão de representantes no Congresso Nacional – que, diferentemente dos conselhos, é determinada previamente por lei – revela 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%.

De modo a ter uma noção mais clara da distribuição dos conselheiros por região, a tabela 7 apresenta as porcentagens desta distribuição para a sociedade civil e para o poder público. Percebe-se que os representantes da sociedade civil estão, em sua maioria, na região Sudeste (39,6%), seguida da região Nordeste (23,8%).

TABELA 7
Distribuição dos conselheiros por região do Brasil segundo o setor de representação
 (Em %)

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	100¹

Fonte: Ipea (2012).

Nota: ¹ N = 745.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dessas informações, pode-se verificar que o perfil social dos conselheiros é marcado por: predominância do sexo masculino; cor/raça branca; e renda e escolaridade acima da média da população brasileira. Em alguns casos, observa-se a reprodução de determinados perfis desiguais da população brasileira nestes espaços. No entanto, é importante perceber que, apesar da relativa uniformidade entre os conselheiros 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. Os conselhos de garantia de direitos e de políticas sociais são 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.

Por um lado, essas informações, podem indicar um primeiro passo no sentido de uma maior inclusão política. Por outro, a diferenciação entre tipos de conselhos pode ser reflexo de outras formas de exclusão, uma vez que os segmentos historicamente excluídos encontram menos oportunidades para participar de conselhos que abordam temas relacionados ao poder econômico: infraestrutura, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e sociedade**: instituições híbridas e participação no Brasil e na França, número especial, p. 16-41, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2010a.

_____. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008/2009 mostra desigualdades e transformações no orçamento das famílias brasileiras**. Rio de Janeiro, 2010b.

_____. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 1-678.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707).