

# Conselhos Nacionais

## Perfil e atuação dos conselheiros

Relatório de Pesquisa





# Conselhos Nacionais

## Perfil e atuação dos conselheiros\*

### Relatório de Pesquisa

**ipea**

---

\* A pesquisa que deu origem a este relatório foi realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), do Ipea, no âmbito da linha de pesquisa sobre Efetividade da Participação Social no Brasil. Esta linha de pesquisa conta com a parceria da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), órgão integrante da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR).

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da**

**Presidência da República**

**Ministro** Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, Substituto**

Miguel Matteo

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osorio

### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# **Conselhos Nacionais**

## **Perfil e atuação dos conselheiros**

**Relatório de Pesquisa**

**ipea**

Brasília, 2013

## **FICHA TÉCNICA**

### **Equipe da pesquisa Efetividade da Participação Social no Brasil**

Ana Karine Pereira – Ipea

Antonio S. Rito Cardoso – Ipea

Clóvis Henrique Leite de Souza – Ipea

Igor Ferraz da Fonseca – Ipea

Isadora Araújo Cruxên – Ipea

Joana Luiza Oliveira Alencar – Ipea

Marília Silva de Oliveira – Ipea

Paula Pompeu Fiuza Lima – Ipea

Raimer Rodrigues Rezende – Ipea

Roberto Rocha C. Pires – Ipea

Uriella Coelho Ribeiro – Ipea

### **Pesquisadoras do componente *Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros***

#### **Redação**

Isadora Araújo Cruxên

Joana Luiza Oliveira Alencar

Paula Pompeu Fiuza Lima

Uriella Coelho Ribeiro

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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	7
1 INTRODUÇÃO .....	9
2 METODOLOGIA DA PESQUISA: COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	11
3 PERFIL SOCIOECONÔMICO E PARTICIPATIVO DOS CONSELHEIROS NACIONAIS .....	17
4 REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS NACIONAIS .....	29
5 AVALIAÇÃO DOS CONSELHEIROS QUANTO À EFETIVIDADE DOS CONSELHOS .....	39
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E QUESTÕES PARA O DEBATE .....	53
REFERÊNCIAS .....	57
ANEXOS .....	60



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### GRÁFICOS

- 1 – Quais os principais pontos fortes na atuação do conselho?
- 2 – O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?
- 3 – Setor de representação
- 4 – Distribuição dos conselheiros por sexo segundo a área temática do conselho
- 5 – Escolaridade dos conselheiros
- 6 – Faixa etária dos conselheiros
- 7 – Renda média mensal por setor de representação
- 8 – Tempo de atuação no conselho
- 9 – Participação em outros conselhos
- 10 – Participação em outros conselhos por tipo de conselho (em números absolutos)
- 11 – Conselheiros que possuem base de apoio
- 12 – Frequência de contato com a base de apoio
- 13 – Frequência de contato com a base de apoio para diferentes finalidades
- 14 – Formas de contato com a base de apoio (em números absolutos)
- 15 – Avaliação dos conselheiros quanto à composição do conselho
- 16 – Papel do conselho para o fortalecimento da democracia – questões abertas
- 17 – Avaliação da estrutura organizacional do conselho
- 18 – Estrutura organizacional – Pontos a melhorar
- 19 – Qualidade do debate – Aspectos a serem melhorados
- 20 – Percepção quanto à influência da atuação do conselho sobre outras instâncias políticas
- 21 – Percepção quanto à influência do conselho sobre outras esferas da sociedade e sobre a opinião pública

### MAPA

- 1 – Distribuição dos conselheiros por município

### TABELAS

- 1 – Amostra de conselhos e comissões
- 2 – Proporção de conselheiros participantes da pesquisa por área de política do conselho em que atuam
- 3 – Proporção de respondentes da pesquisa por setor de representação, de acordo com as regras de composição do conselho
- 4 – Distribuição dos conselheiros por raça/cor segundo o tipo de conselho
- 5 – Raça/cor dos conselheiros segundo setor de representação
- 6 – Distribuição dos conselheiros por nível de escolaridade segundo o tipo de conselho
- 7 – Escolaridade dos conselheiros segundo raça/cor
- 8 – Distribuição dos conselheiros por renda familiar mensal segundo o tipo de conselho
- 9 – Distribuição dos conselheiros por região do Brasil segundo o setor de representação
- 10 – Tempo de atuação no conselho nacional por setor de representação
- 11 – Participação em outros conselhos por setor de representação
- 12 – Formas de composição dos conselhos nacionais
- 13 – Representatividade dos espaços – questões abertas
- 14 – Interesses prioritários segundo os conselheiros
- 15 – Compreensão dos assuntos tratados nos conselhos segundo a área temática
- 16 – Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões segundo a área temática
- 17 – Capacidade de incidência política – Questões abertas
- 18 – Avaliação da capacidade de articulação do conselho – Questões abertas



## 1 INTRODUÇÃO

O Ipea, em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), estabeleceu o tema da participação social e do diálogo com a sociedade como principal em sua agenda de estudos. Dado o recente fortalecimento das relações entre sociedade civil e Estado, por meio da ampliação e diversificação dos canais de participação – como conselhos, comissões, conferências, audiências públicas, ouvidorias –, o instituto considera fundamental conhecer estes espaços democráticos a fim de contribuir com a criação de condições para seu aprimoramento. Este relatório compõe a série *Conselhos nacionais – Perfil e atuação dos conselheiros* e, integrando o projeto Efetividade da Participação Social no Brasil, conduzido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea), propõe-se a estudar os conselhos de âmbito nacional.

A Constituição de 1988 (CF/1988), por meio de diversos artigos, definiu a participação social como necessária em algumas políticas específicas, e abriu espaço para a reivindicação da partilha de poder nas mais diferentes áreas.<sup>1</sup> Alguns dos conselhos foram criados a partir da regulamentação destas políticas constitucionalmente previstas, como o de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente. Outros conselhos são resultado de demandas por participação em políticas para as quais ainda não tinham sido construídos sistemas nem institucionalidades específicas, como é o caso da segurança pública. Neste sentido, os percursos percorridos pelas diferentes áreas de políticas na direção da formalização da participação implicam uma variação muito grande de espaços (Avritzer e Pereira, 2005).

Os conselhos de políticas públicas são aqui entendidos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Estes conselhos são constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas. Além disso, é importante ressaltar que eles permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política. Os conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política (Avritzer e Pereira, 2005). Os conselhos são espaços permanentes em que as reuniões ocorrem com certa regularidade e há a continuidade dos trabalhos.

O número de conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990. Enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós-CF/1988 (Ipea, 2010a). Como consequência, a quantidade de cidadãos que passou a participar da construção das políticas por meio destes espaços foi significativa, o que requer mudanças na forma de o Estado gerir as políticas públicas; mudanças que pressupõem, necessariamente, o conhecimento acerca de quem participa e de como funcionam estes espaços.

---

1. Ao menos trinta artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) traçou princípios e diretrizes, tais como, a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), e também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela CF/1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (Artigo 203) e na educação (Artigo 206).

O processo de criação de conselhos, contudo, não foi acompanhado de um esforço considerável que buscasse entender as dinâmicas destas instâncias. Os estudos acadêmicos existentes estão centrados, majoritariamente, nos espaços participativos locais e nem sempre podem ser utilizados para entender as instâncias nacionais. Com relação aos conselhos nacionais, há alguns estudos de caso, que, apesar de realizarem análises mais profundas e detalhadas, não permitem uma visão ampla e conjunta destes espaços.

Considerando essa lacuna nos estudos desse tipo de instituição, foi realizado amplo *survey* com conselheiros de 21 conselhos e três comissões nacionais ligados a diversos ministérios e secretarias do governo federal. Para buscar entender os conselhos nacionais, a pesquisa foi orientada por três questões-chave: *i)* Quem participa dos conselhos nacionais? *ii)* Quem estes participantes dizem representar e como são estabelecidas as relações de representação? *iii)* Qual a percepção dos participantes quanto à efetividade destes espaços no que concerne a sua capacidade de se organizar e influenciar diferentes esferas? Este relatório busca responder a estas perguntas a partir da apresentação e análise dos dados recolhidos, e está organizado em três seções.

A primeira seção busca discutir quem são as pessoas que atuam nesses espaços, apresentando um perfil dos participantes. A partir desta caracterização, é possível discutir se os conselhos são capazes de incluir sujeitos que estão tradicionalmente pouco inseridos em espaços de decisão. Além disso, analisa-se se conselhos de diferentes áreas temáticas tendem a incluir pessoas com diferentes perfis entre si. Esta seção segue o caminho de algumas análises feitas em conselhos municipais e busca perceber se as mesmas desigualdades encontradas nesses espaços são reproduzidas nos espaços nacionais (Tatagiba, 2005).

A segunda seção analisa as respostas referentes aos interesses defendidos pelos conselheiros, considerando que estes não agem somente em seu nome. Pressupõe-se que, a partir do momento que organizações da sociedade civil são chamadas a falar em nome de um conjunto de atores em espaços participativos, elas passam a ser consideradas representantes, o que implica a necessidade de compreender de como se dá o exercício desta representação (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006). Entender como se dá a relação entre representantes e representados, neste contexto, seria um passo importante para compreender em que medida ela se aproxima de uma ideia de representação democrática.<sup>2</sup> Desta maneira, foi solicitado aos conselheiros, por exemplo, que identificassem, no questionário, quais as suas respectivas bases de apoio – entendidas como o grupo principal de pessoas representado pelo conselheiro – e perguntou-se qual a frequência do contato com estas bases. Pediu-se também que os conselheiros identificassem quais os interesses prioritários considerados no momento da tomada de posições.

Por fim, a última seção busca entender se os conselheiros percebem os conselhos como espaços efetivos, tanto internamente quanto externamente. Por efetividade interna entende-se a capacidade de se organizar e promover discussões produtivas, e por efetividade externa entende-se a capacidade de influenciar diferentes esferas. Esta efetividade externa pode se traduzir em proposições, impactos em diferentes espaços e articulações com diferentes órgãos e atores.

2. A definição clássica de representação estabelece relações entre representantes e representados, definindo que os representantes sejam autorizados por meio de eleições, as quais garantiriam a responsabilidade deles em relação aos desejos dos representados (Pitkin, 1967). Ou seja, esta relação entre estes dois atores deve envolver momento de prestação de contas e responsabilidade.

Assume-se que o investimento nas instituições participativas será maior quanto mais os governos e participantes perceberem que estes espaços, de fato, melhoram a oferta de serviços públicos. A percepção dos atores atuantes nestes espaços seria fundamental, dessa maneira, para entender se este investimento é visto como algo que traz benefícios para a sociedade. Ainda que seja complicado estabelecer relações de causalidade entre as decisões dos conselhos e melhorias em políticas públicas, a percepção dos atores ajuda a compreender se as expectativas depositadas nestes espaços são vistas como realizadas ou não (Wampler, 2011).

Este relatório está dividido em seis partes contando com esta introdução. A seguir, é feita uma explicação da metodologia utilizada para a coleta e sistematização dos dados. Em seguida, são expostas as análises sobre perfil dos participantes, características da representação e efetividade dos espaços, nesta ordem. Por fim, serão feitas as considerações finais, trazendo questões para o debate.

## 2 METODOLOGIA DA PESQUISA: COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A pesquisa foi dividida em duas fases. A primeira consistiu em coletar e sistematizar informações sobre os principais conselhos de âmbito nacional por meio de aplicação de questionário padrão com 28 questões (anexo A). O questionário da pesquisa foi estruturado em três eixos definidos: perfil socioeconômico e participativo; representação e relações com bases de apoio; e percepção da efetividade do conselho. Cada eixo temático foi composto por um conjunto de questões com perguntas e respostas predefinidas. A pesquisa obteve 707 respostas de conselheiros e sessenta de membros de comissão, totalizando 767 questionários respondidos. Após a coleta, as informações foram tabuladas e incluídas em banco de dados com o auxílio de um *software* estatístico.

A pesquisa também incluiu duas questões abertas com a finalidade de entender ou mesmo aprofundar pontos que não houvessem sido bem trabalhados ao longo do questionário, oferecendo ao respondente uma oportunidade de expressar suas opiniões. A primeira delas tinha a seguinte formulação: “Quais os principais pontos fortes na atuação do conselho?” A segunda questão aberta foi escrita da seguinte maneira: “O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?” Seiscentas pessoas responderam à questão sobre os pontos fortes e 598 responderam à questão sobre o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho. Os detalhes sobre o tratamento dos dados resultantes das respostas às questões abertas estão na subseção 2.1.

Os questionários foram aplicados durante as reuniões ordinárias dos conselhos ao longo de 2011. Eles eram entregues no início de cada reunião e recolhidos ao fim. Em vários casos, quando os questionários não puderam ser devolvidos ao final da reunião, eles foram devolvidos ao Ipea por *e-mail*. Apenas em um dos conselhos – o Conselho Nacional de Turismo –, a coleta de dados foi feita inteiramente por meio eletrônico.

Nessa primeira fase, foram produzidos dezesseis relatórios de sistematização cujo objetivo foi analisar separadamente cada conselho nacional e apresentar aos conselheiros um relatório descritivo contendo as informações específicas do conselho do qual fazem parte. Cada um dos conselhos nos quais foi possível a aplicação do questionário em uma quantidade significativa de conselheiros – mais de 50% do número de questionários em relação ao número de titulares no conselho – recebeu de volta, portanto, um relatório contendo a descrição das informações coletadas.

A segunda e atual fase tem por objetivo analisar, de forma agregada e comparada, os 21 conselhos e as três comissões que participaram da pesquisa (tabela 1). A ideia é fornecer um diagnóstico inédito e abrangente sobre os conselhos nacionais de políticas públicas a partir da percepção dos próprios conselheiros e da sistematização das informações sobre o perfil deles. A análise desenvolvida no relatório expõe de maneira descritiva as respostas coletadas a partir dos questionários, apresentando os resultados referentes ao conjunto dos conselheiros. De maneira complementar, são ofertadas análises de tendências, a partir de cruzamentos das informações coletadas de acordo com o perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros e com a área temática à qual o conselho está vinculado. Estes cruzamentos têm por objetivo observar se existem certos padrões de resposta entre conselhos ou entre determinados perfis de conselheiros, bem como marcar diferenças que denotem a heterogeneidade entre estes espaços. Para melhor comparar os conselhos e as áreas temáticas, as não respostas – o que inclui “não sabe” e “não respondeu” – foram desconsideradas.

Os dados estão expostos por meio de gráficos e tabelas seguidos de parágrafos explicativos. Alguns dados citados no texto, mas cujas tabelas de referência não foram consideradas fundamentais para vir no corpo do texto, foram disponibilizados em tabelas anexas, deixando o relatório somente com as informações mais importantes. Os anexos permitem ao leitor, ao observar os dados, tirar suas próprias conclusões sobre diferentes questões, caso deseje.

Para a seleção dos conselhos e das comissões que participaram da pesquisa, foram utilizados os seguintes critérios específicos (Ipea, 2010a, p. 572):

- conselhos considerados centrais em suas áreas de políticas públicas – excluem-se, assim, os auxiliares e complementares na execução de políticas, como os curadores e gestores de fundos, ou de administração de programas que compõem políticas mais amplas, e os conselhos políticos;
- conselhos que tenham necessariamente a presença de sociedade civil em sua composição; e
- conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla – decreto presidencial ou lei promulgada pelo Congresso Nacional.

A partir dos critérios elencados, 27 conselhos nacionais e três comissões foram considerados aptos a participar da pesquisa.<sup>3</sup> A aplicação dos questionários ocorreu com sucesso em 21 conselhos e três comissões. Não foi possível a aplicação dos questionários nos seguintes conselhos: Conselho Nacional de Educação; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional do Esporte; Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. A seguir, a tabela 1 apresentará a amostra inicial da pesquisa.

3. Há uma exceção às três regras de seleção, trata-se da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti). Esta comissão foi adicionada à amostra ao longo da pesquisa por indicação da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e o interesse foi manifestado pela própria comissão. Além disso, o Ipea julgou o tema de relevância para a pesquisa.

TABELA 1  
Amostra de conselhos e comissões

Número	Sigla	Conselho	Órgão vinculado	Membros titulares	Questionários respondidos
1	CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)	13	6
2	CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	18	19
3	CNCD/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Secretaria de SDH/PR	30	29
4	CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	SDH/PR	28	16
5	CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)	44	17
6	CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	56	34
7	CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural	Ministério da Cultura (MinC)	52	25
8	CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais	MDS	30	19
9	CNPI	Comissão Nacional de Política Indigenista	Ministério da Justiça (MJ)	35	16
10	CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria Especial de Políticas para a Igualdade Racial (SEPPIR)	44	34
11	CNPS	Conselho Nacional da Previdência Social	Ministério da Previdência Social (MPS)	15	15
12	CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	57	47
13	CNS	Conselho Nacional de Saúde	Ministério da Saúde	48	62
14	CNT	Conselho Nacional de Turismo	Ministério do Turismo (MTur)	69	43
15	Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	SDH/PR	38	23
16	Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	MTE	31	25
17	Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente	MMA	106	79
18	Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	SDH/PR	29	24
19	Conape	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)	54	35
20	CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública	MJ	48	36
21	Concidades	Conselho das Cidades	Ministério das Cidades (MCidades)	86	55
22	CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	38	28
23	Conjuve	Conselho Nacional de Juventude	Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR)	60	40
24	Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	MDS	57	40

Fonte: dados da pesquisa.  
Elaboração própria

Para fins de comparação, esses conselhos foram classificados por área temática de políticas públicas, de acordo com o tema com o qual o conselho atua diretamente (tabela 2). Muito embora o número de conselhos por área seja desigual, a classificação ajuda a visualizar possíveis semelhanças e diferenças entre conselhos de uma mesma área de política pública ou de áreas distintas. A ideia é que as comparações contribuam para a percepção e discussão dos processos que ocorrem em cada conselho no que tange a inclusão, representação e efetividade.

A classificação de áreas temáticas teve como referências principais o livro *Perspectivas da política social no Brasil* (Ipea, 2010b) e o texto para discussão *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais em programas do governo federal”* (Pires e Vaz, 2012). A partir destas referências, os conselhos foram alocados em quatro áreas temáticas, definidas segundo enfoque da política pública: políticas sociais; garantia de direitos; desenvolvimento econômico; infraestrutura e recursos naturais. A divisão dos conselhos e o número de conselheiros que responderam à pesquisa, por área, podem ser observados na tabela 2.

TABELA 2  
Proporção de conselheiros participantes da pesquisa por área de política do conselho em que atuam

Área temática	Conselhos	Número de conselheiros	Conselheiros (%)
Políticas sociais	CNPS, CNPC, CNAS, CNS, Conade, Conaeti, Conanda, CONASP, Conjuve, CNDI, Consea, CDDPH	331	43,2
Garantia de direitos	CNCD/LGBT, CNDM, CNPCT, CNPI, CNPIR	115	15,0
Desenvolvimento econômico	CNES, CNT, Conape, CONDRAF	140	18,3
Infraestrutura e recursos naturais	Concidades, CNRH, Conama	181	23,6
<b>Total</b>		<b>767</b>	<b>100</b>

Fonte: dados da pesquisa  
Elaboração própria.

O primeiro grupo da tabela 2, políticas sociais, inclui dois tipos de conselhos: aqueles vinculados às políticas sociais de ampla abrangência e às políticas que trabalham diretamente com proteção social. Estes dois tipos de política têm em comum a ênfase no papel protetor do Estado, seja ao prover cuidados aos mais vulneráveis, seja ao prevenir que os cidadãos cheguem ou permaneçam nesta situação de risco social. No primeiro caso, faz-se referência aos conselhos que acompanham políticas das quais a população de forma geral pode se beneficiar, como saúde e segurança pública. No segundo caso, o público-alvo inclui pessoas socialmente vulneráveis (em situação de extrema pobreza e falta de oportunidades), pessoas que se inserem no que foi denominado como “posição vulnerável no ciclo vital do ser humano” (no caso, idosos e crianças), bem como pessoas em situação de invalidez ou dificuldade para o exercício laboral.

O segundo grupo, garantia de direitos, envolve as políticas cuja finalidade é prover oportunidades a grupos populacionais historicamente excluídos ou marginalizados, bem como conselhos vinculados a políticas que visam promover a equidade, no sentido de reconhecer igualmente o direito de grupos diferenciados.

A área de desenvolvimento econômico concentra as políticas que lidam com assuntos relacionados ao fomento, financiamento, regulação e estímulo ao desenvolvimento da economia.<sup>4</sup> 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.

4. Foi incluído nessa categoria o Conselho de Economia Solidária, que tem como função o fortalecimento da economia solidária entendida como forma alternativa de economia, cabendo ao conselho estimular e fortalecer, por meio da interação entre Estado e sociedade civil, este tipo de atividade econômica. Além dele, também foi incluído neste grupo o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, por ter como foco de trabalho, de acordo com o próprio regimento interno, o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar, visando, entre outras metas, a diversificação das atividades econômicas no meio rural brasileiro.

## 2.1 Metodologia de análise das questões abertas

Para a sistematização das respostas às questões abertas, todas as opiniões foram lidas e, a partir delas, criaram-se algumas categorias para a classificação dos textos. Não tinha sido preestabelecido nenhum objeto de análise específico, por isso, estas categorias foram construídas a partir da própria leitura. As respostas foram inseridas em *software* de análise de textos e classificadas a partir das categorias criadas.

As categorias buscaram organizar as informações obtidas por meio das questões abertas de livre resposta, ao mesmo tempo dialogando com os dados referentes às questões fechadas. De forma a melhor comparar as informações relativas aos pontos fortes do conselho com o que ainda poderia ser feito para melhorar a sua atuação, as categorias foram agrupadas por temas semelhantes. Foi feita a escolha de analisar as respostas das duas questões em conjunto, porque, em muitas situações, os mesmos aspectos eram apontados como positivos ou a serem melhorados. Desta forma, ao se analisar comparativamente, pode-se perceber melhor as dimensões de cada aspecto apontado.

As análises das questões abertas foram inseridas ao longo das apresentações sobre representação e avaliação da efetividade dos conselhos. Este diálogo com as apresentações dos dados das questões fechadas foi possível devido ao agrupamento das categorias em eixos que buscavam sintetizar os temas trazidos pelos respondentes referentes a determinado aspecto do conselho. Os eixos criados foram:

- representatividade dos espaços;
- papel do conselho para o fortalecimento da democracia;
- estrutura organizacional e qualidade das discussões;
- capacidade de incidência do conselho; e
- capacidade de articulação do conselho.

O eixo representatividade dos espaços complementa a apresentação dos dados referentes à representação no conselho. Os demais eixos se inserem na apresentação dos dados sobre a avaliação da efetividade destes espaços.

Em algumas análises, são contrapostas categorias similares referentes às duas questões abertas. Em outras, as respostas dadas às duas questões foram analisadas em conjunto, ressaltando o que foi considerado como ponto positivo, mas apresentando quais são os desafios relativos a estes pontos que precisam ser enfrentados. Quando não foi possível qualquer tipo de comparação entre as duas questões, as respostas foram analisadas em separado.

É importante considerar que as respostas podiam trazer pontos sobre mais de uma categoria. Nestes casos, os diferentes temas de cada resposta foram classificados. No total, a questão relativa aos pontos positivos do conselho resultou em 991 temas classificados e a questão relativa ao que pode ser feito para melhorar a atuação do conselho resultou em 1.056 temas.<sup>5</sup> A proporção dos assuntos por eixos de discussão nas diferentes questões é apresentada nos gráficos 1 e 2.

5. Nas respostas, doze temas eram muito específicos da política pública em questão e, por isso, não foram classificados. Contando com estes temas, o total seria de 1.068.

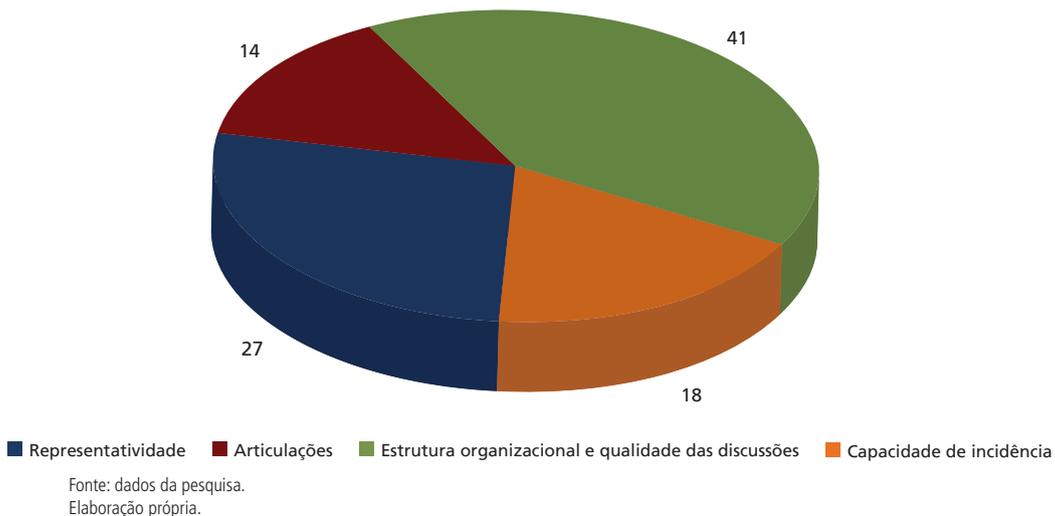
GRÁFICO 1  
**Quais os principais pontos fortes na atuação do conselho?**  
 (Em %)



Aspectos relacionados à representatividade foram, proporcionalmente, os mais citados entre os pontos positivos. Neste tema, apontam-se questões relativas à composição do conselho, à qualidade dos representantes e sua vinculação às bases.

O eixo cujas categorias se referem ao fortalecimento da democracia foi o que obteve menor proporção de respostas, e os conteúdos referentes às respostas nelas classificadas, em geral, eram mais abrangentes. Era comum que as respostas relativas aos pontos fortes do conselho fossem mais vagas que as referentes ao que poderia ser melhorado.

GRÁFICO 2  
**O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?**  
 (Em %)



Conforme ilustra o gráfico 2, a estrutura organizacional e a qualidade da discussão foram, proporcionalmente, os temas mais apontados como pontos a serem melhorados. Ao mesmo tempo, aspectos relacionados às articulações promovidas pelo conselho foram os menos citados como pontos que devem ser aprimorados.

As próximas seções apresentam os resultados obtidos na pesquisa e as análises correspondentes.

### 3 PERFIL SOCIOECONÔMICO E PARTICIPATIVO DOS CONSELHEIROS NACIONAIS

As pesquisas sobre participação e instituições participativas (IPs) no Brasil, entre as quais se destacam aqui os conselhos gestores e de políticas, têm dado importância à investigação sobre o perfil dos participantes e, por conseguinte, aos potenciais dos conselhos de envolverem um número mais diverso de pessoas, temáticas e pontos de vista. As investigações baseiam-se na expectativa de que os conselheiros e as conselheiras exerçam a função de apresentar e representar as “demandas de segmentos da sociedade, temas e interesses mal ou sub-representados nos circuitos tradicionais da representação política” (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006, p. 90).

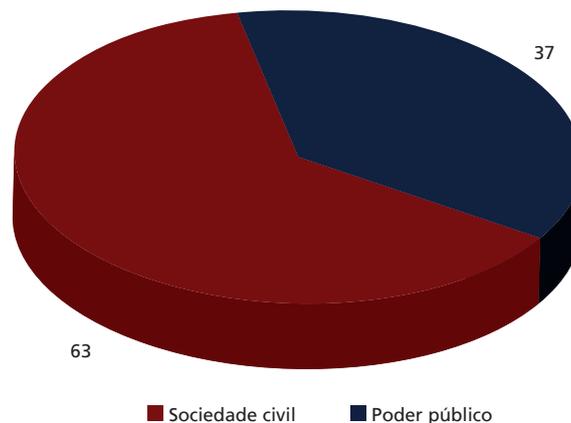
Para um conjunto de atores, a representação ou sub-representação dos temas nos conselhos dependerá das “afinidades temáticas” (Avritzer, 2007) e “perspectivas sociais” (Young, 2006) vivenciadas pelos participantes dos conselhos. Cada indivíduo compartilha com seus grupos “perspectivas sociais”, as quais acrescentam ao debate público visões diferenciadas. Cada ator, localizado em uma posição ou grupo social, vivenciou experiências específicas e desenvolveu visões de mundo particulares, modos de olhar que são pontos de partida nas interações, comunicações e discussões (Avritzer, 2007; Young, 2006). Deste modo, espera-se que a pluralidade da composição dos conselhos se reflita, de alguma forma, na diversidade de perspectivas representadas nos debates e nas decisões dos conselhos.

As pesquisas que buscam conhecer um pouco mais sobre os participantes direcionam o olhar para o perfil social, econômico e associativo dos conselheiros como indivíduos, com o objetivo de discutir, de forma crítica, a capacidade de inclusão e pluralização dos conselhos. Este relatório busca contribuir para os estudos sobre participação e inclusão de políticas, ao apresentar o perfil dos conselheiros nacionais e oferecer informações que possam apontar aspectos importantes da capacidade inclusiva dos conselhos pesquisados. Esta seção apresenta dois tipos básicos de perfil dos participantes: o primeiro trata de aspectos socioeconômicos; e o segundo aborda o perfil participativo dos conselheiros, observado a partir de dados relativos à sua atuação no atual conselho e a outras experiências de participação em conselhos em geral.

A título de introdução do conjunto de conselheiros que participaram da pesquisa, cabe mencionar que 63,4% são integrantes da sociedade civil e 36,6% representam o poder público,<sup>6</sup> conforme ilustra o gráfico 3.

6. Alguns conselhos preveem no próprio ato normativo uma divisão entre representantes da sociedade civil e representantes 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 poder público – sociedade civil encontrada na maior parte dos conselhos. Isto permitiu a análise conjunta dos dados recolhidos.

GRÁFICO 3  
Setor de representação  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

A sobrerrepresentação dos primeiros em relação aos segundos poderia ser resultado de diferentes fatores, por exemplo, a maneira como a composição de alguns conselhos está definida. Como ilustrado na tabela 3, em quase todos os conselhos há uma maioria de respondentes representantes da sociedade civil, independentemente da sua forma de composição, à exceção de três casos – CNCD, Conaeti, Conama. Porém, é interessante notar que esta sobreposição é mais marcante nos conselhos em que as regras definem maior número de vagas para representantes da sociedade civil – Conjuve e CNS. Vale ressaltar, ainda, que no Conama e, menos acentuadamente, no Conaeti se encontram as maiores proporções de conselheiros do governo e conselhos que possuem regras de composição que privilegiam o segmento do setor público.

TABELA 3  
Proporção de respondentes da pesquisa por setor de representação, de acordo com as regras de composição do conselho  
(Em %)

Conselho	Modo de divisão das cadeiras entre representantes do poder público e da sociedade civil	Conselheiros do governo e da sociedade civil de acordo com o regimento interno do conselho/comissão		Respondentes da pesquisa por conselho/comissão segundo o setor de representação	
		Governo	Sociedade civil	Governo	Sociedade civil
CNDM		40,0	60,0	29,4	70,6
CNPS		40,0	60,0	33,3	66,7
CNT	Divisão quase paritária: governo e sociedade civil com 41% a 60% das cadeiras	41,0	59,0	30,2	69,8
Concidades		43,0	57,0	29,1	70,9
Cultura		47,6	53,4	28,0	72,0
CNAS		50,0	50,0	42,1	57,9
CNCD		50,0	50,0	60,7	39,3
CNDI		50,0	50,0	31,3	68,8
CNPCT	Composição paritária: governo e sociedade civil com 50% das cadeiras	50,0	50,0	15,8	84,2
CNPIR		50,0	50,0	42,4	57,6
Conade		50,0	50,0	36,4	63,6
Conanda		50,0	50,0	37,5	62,5
CONDRAF		50,0	50,0	35,7	64,3
Conape		50,0	50,0	31,4	68,6

(Continua)

(Continuação)

Conselho	Modo de divisão das cadeiras entre representantes do poder público e da sociedade civil	Conselheiros do governo e da sociedade civil de acordo com o regimento interno do conselho/comissão		Respondentes da pesquisa por conselho/comissão segundo o setor de representação	
		Governo	Sociedade civil	Governo	Sociedade civil
CNES		33,9	66,1	39,4	60,6
CNPI		37,1	68,9	43,8	56,3
CNS	Sobreposição da sociedade civil: sociedade civil com 61% ou mais das cadeiras	16,7	83,4	12,9	87,1
CONASP		32,3	67,7	36,1	63,9
Conjuve		33,4	66,7	12,5	87,5
Consea		33,4	66,7	22,5	77,5
CDDPH		61,6	38,4	33,3	66,7
CNRH	Sobreposição do governo: governo com 61% ou mais das cadeiras	68,4	31,6	42,6	57,4
Conaeti		60,6	40,4	59,1	40,9
Conama		71,9	28,1	72,2	27,8
<b>Total</b>		<b>46,3</b>	<b>53,7</b>	<b>36,6</b>	<b>63,4</b>

Fonte: dados da pesquisa.  
Elaboração própria.

De acordo com os dados apresentados, ainda é possível supor que a sobrerrepresentação de membros da sociedade civil é reflexo de menor disponibilidade ou assiduidade dos representantes do poder público, informação indicada pela parte dos conselheiros que participaram da pesquisa. Nas respostas às questões abertas do questionário, vários conselheiros apontaram como ponto negativo do conselho a participação pouco atuante ou a própria ausência dos conselheiros do governo.

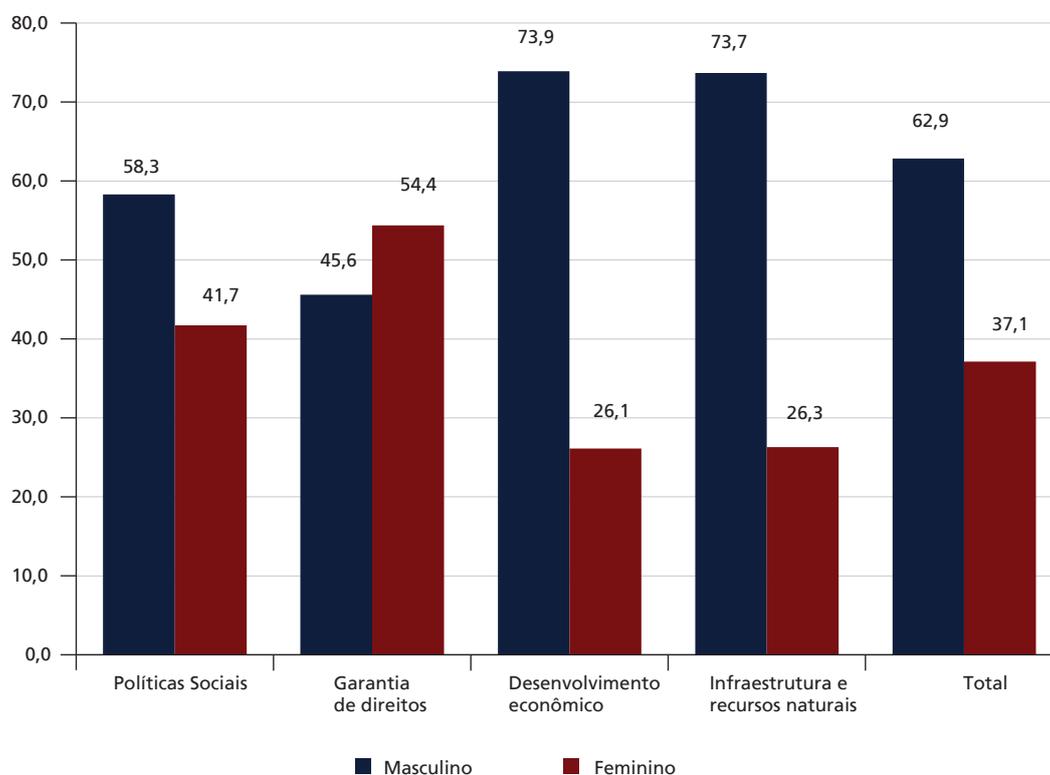
### 3.1 Perfil socioeconômico

Quando se observa o perfil dos participantes de acordo com o sexo, percebe-se que os conselhos nacionais possuem uma composição predominantemente masculina – 63% de homens e 37% de mulheres. Este perfil da participação no nível nacional difere do perfil de instituições participativas no nível local, em que a participação feminina é mais acentuada, como conselhos municipais (Cunha, 2009; Almeida, 2010; Ribeiro, 2011) e orçamento participativo (Cidade, 2003; Gret, 2004; Orsato, 2008; Ribeiro, 2009). Estes dados podem ser explicados pelo fato de as mulheres, diferentemente dos homens, ainda serem as principais responsáveis pelos cuidados com a família, o que torna a participação local uma função menos difícil de conciliar com suas funções domésticas (Venturi, Recamán e Oliveira, 2004). Deste modo, os dados sugerem que, quanto mais distante do nível municipal, mais se reduzem as chances de participação das mulheres.

É possível notar que a proporção de homens e mulheres varia de acordo com a temática do conselho. De acordo com o gráfico 4, os conselhos voltados para políticas sociais e garantia de direitos parecem oferecer mais oportunidades para a participação feminina, visto que apresentam uma composição mais igualitária – em torno de 41% a 54% de mulheres. Nos demais conselhos, a quantidade de homens supera os 70%. Esta composição diferenciada entre os conselhos pode ser explicada pelo fato de a participação política feminina, tradicionalmente, estar associada aos temas que

lidam mais com o tema do cuidado,<sup>7</sup> como é o caso dos conselhos de políticas sociais (Lüchmann e Almeida, 2010). Neste grupo de conselhos, a participação feminina é mais acentuada nos que tratam do tema da infância e da adolescência (Conaeti e Conanda), do idoso (CNDI) e da segurança alimentar (Consea). No caso dos conselhos de garantia de direitos, a participação feminina é mais acentuada no CNDM, no CNCD-LGBT e no CNPIR, conselhos que discutem os direitos femininos. O primeiro conselho trata exatamente dos direitos das mulheres, sendo composto exclusivamente por conselheiras. No CNCD-LGBT, existem grupos de defesa dos direitos das mulheres homossexuais; ao passo que, no CNPIR, encontram-se grupos de defesa dos direitos das mulheres negras.

GRÁFICO 4  
Distribuição dos conselheiros por sexo segundo a área temática do conselho  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

Ao observar as respostas relativas a como os conselheiros se identificam em termos de cor/raça (tabela 4), a maior parte dos conselheiros se declara de cor branca (66%). Dos demais, 16% se consideram pardos, e 13,6%, pretos.<sup>8</sup> Quando se compara as respostas por conselho, é possível perceber que os conselhos de garantia de direitos apresentam uma participação mais diversificada em termos de raça/cor, ao possuírem

7. De acordo com a literatura corrente, determinadas políticas são associadas ao cuidado com as pessoas mais vulneráveis: as crianças, os velhos, os doentes ou as pessoas mais pobres (Miguel, 2001). Estas políticas estão mais ligadas à área social, por exemplo, a assistência social, a saúde e a educação. Mais do que isto, é possível perceber como estas políticas são recorrentemente associadas às tarefas desempenhadas historicamente pelas mulheres na esfera doméstica e, conseqüentemente, têm sido um campo de atuação política feminina (Orsato e Gugliano, 2010). Isto ocorre porque a tradicional divisão sexual do trabalho atribuiu e ainda atribui às mulheres o papel de cuidadora da casa e de todos os familiares: homens adultos, crianças, velhos, doentes (Venturi, Recamán e Oliveira, 2004).

8. 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 estas 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).

menor proporção de brancos em relação aos demais conselhos. Nestes conselhos, a proporção de brancos declarados é de 38,9%; enquanto 35,4% se declaram de cor preta; e 13,3% se disseram pardos. Esta proporção encontrada pode ser explicada pelo fato de os conselhos de garantia de direitos contemplarem um público envolvido com a proteção dos direitos de minorias, como negros, povos e comunidades tradicionais. Neste grupo, encontram-se o Conselho Nacional de Igualdade Racial e a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, com predominância de conselheiros que se declaram pardos ou pretos. Os demais conselhos possuem uma maioria de conselheiros que se declaram de cor branca, sendo os conselhos da área de infraestrutura e recursos naturais e desenvolvimento econômico os que possuem as maiores proporções de brancos. Isto sugere que os conselhos de garantia de direitos – espaços em que alguns grupos raciais sub-representados nas arenas políticas representativas de decisão estão mais presentes – são, de alguma maneira, os espaços que mais ofertam oportunidades de participação para estes grupos e, quiçá, de vocalização de suas demandas.

TABELA 4  
Distribuição dos conselheiros por raça/cor segundo o tipo de conselho  
(Em %)

Área temática	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Total
Políticas sociais	67	10,5	1,9	18,8	1,9	100
Garantia de direitos	38,9	35,4	0,9	13,3	11,5	100
Desenvolvimento econômico	71,9	11,1	1,5	14,1	1,5	100
Infraestrutura e recursos naturais	77,5	6,9	0,0	13,9	1,7	100
<b>Total</b>	<b>66,0</b>	<b>13,6</b>	<b>1,2</b>	<b>16,0</b>	<b>3,2</b>	<b>100</b> n = 745

Fonte: dados da pesquisa.

Considerando a questão raça/cor por setor de representação (tabela 5), verifica-se maior diversidade racial entre os representantes da sociedade civil, embora esta presente, tal como o poder público, maioria de conselheiros que se autodeclaram de cor branca.

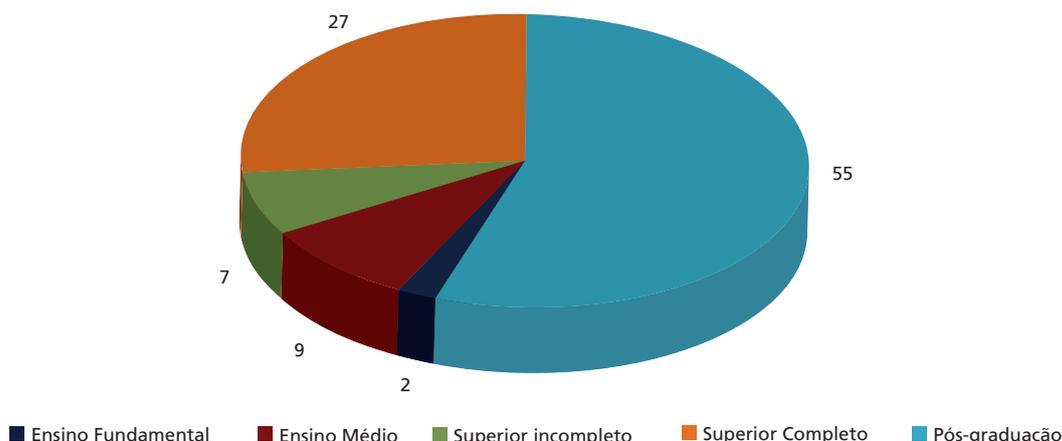
TABELA 5  
Raça/cor dos conselheiros segundo setor de representação  
(Em %)

Setor de representação	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Total
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
<b>Total</b>	<b>66,0</b>	<b>13,5</b>	<b>1,2</b>	<b>16,0</b>	<b>3,2</b>	<b>100</b> n = 739

Fonte: dados da pesquisa.

No que se refere à escolaridade, a pesquisa encontrou um perfil altamente escolarizado de conselheiros em comparação à população brasileira, a qual possui uma escolaridade média de 7,1 anos de estudo, o que equivale ao ensino fundamental incompleto (IBGE, 2010a). Nos conselhos nacionais pesquisados, 82% dos conselheiros concluíram pelo menos o superior completo e, destes, cerca de 55% possuem pós-graduação (gráfico 5).

GRÁFICO 5  
Escolaridade dos conselheiros  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

Esse perfil de alta escolaridade é encontrado nos quatro tipos de conselhos, independentemente das áreas temáticas (tabela 6), apesar de existirem algumas variações por faixas de escolaridade entre os grupos de conselhos. É preciso ressaltar, contudo, que, quando se analisa a escolaridade dos conselheiros por cada conselho/comissão, percebe-se que a CNPI e a CNPCT são compostas por membros com menor grau de escolaridade. Na CNPCT, 31,6% possuem ensino médio completo e 10,5%, ensino fundamental. Na CNPI, por sua vez, 18,8% têm ensino fundamental completo e 12,5%, ensino médio. As proporções encontradas nestas duas comissões diferem bastante das obtidas nos demais conselhos/comissões, como indicado no anexo B.

TABELA 6  
Distribuição dos conselheiros por nível de escolaridade segundo o tipo de conselho  
(Em %)

Área temática	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Superior incompleto	Superior completo	Pós-graduação	Total
Políticas sociais	2,1	6,6	7,9	27,5	25,4	100
Garantia de direitos	4,3	14,8	12,2	24,3	18,3	100
Desenvolvimento econômico	2,9	10,8	7,9	30,2	18,7	100
Infraestrutura e recursos naturais	0,0	6,1	3,3	23,9	22,2	100
<b>Total</b>	<b>2,1</b>	<b>8,5</b>	<b>7,5</b>	<b>26,7</b>	<b>55,2</b>	<b>100</b> n = 765

Fonte: dados da pesquisa.

Quando se considera a escolaridade dos conselheiros segundo a raça declarada (tabela 7), percebe-se que a quase totalidade dos conselheiros que se declara de cor branca (91,1%) possui pelo menos o ensino superior completo. Esta proporção é mais diversificada para as demais raças, muito embora estas também apresentem uma alta proporção de conselheiros com nível superior completo. Isto 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 anos 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 esta 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, independentemente de raça/cor, apresentam em média uma escolaridade superior à média nacional.

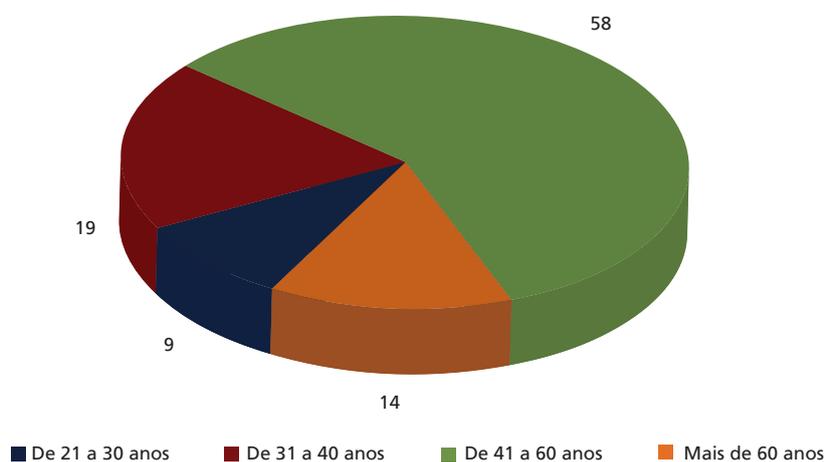
TABELA 7  
Escolaridade dos conselheiros segundo raça/cor  
(Em %)

Escolaridade	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Total
Ensino Fundamental	0,6	3,0	0,0	5,0	12,5	2,0
Ensino Médio	4,7	14,1	22,2	14,3	20,8	8,2
Superior incompleto	3,7	22,2	0,0	8,4	16,7	7,3
Superior completo	29,1	29,3	44,4	16,0	25,0	27,1
Pós-graduação	62,0	31,3	33,3	56,3	25,0	55,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b> n = 743

Fonte: dados da pesquisa.

O gráfico 6 indica que a faixa etária predominante nos conselhos de forma geral é de 41 a 60 anos, sendo que representantes nesta faixa etária ocupam menos de 50% das cadeiras somente nos conselhos de garantias de direitos. Ao se observar os representantes eleitos no Congresso Nacional, foi possível notar que a faixa etária predominante é a mesma, ou seja, mais de 60% dos parlamentares tem entre 41 e 60 anos e, se considerar os representantes que possuem mais de 41 anos, a quantidade ultrapassa os 85%.<sup>9</sup>

GRÁFICO 6  
Faixa etária dos conselheiros  
(Em %)



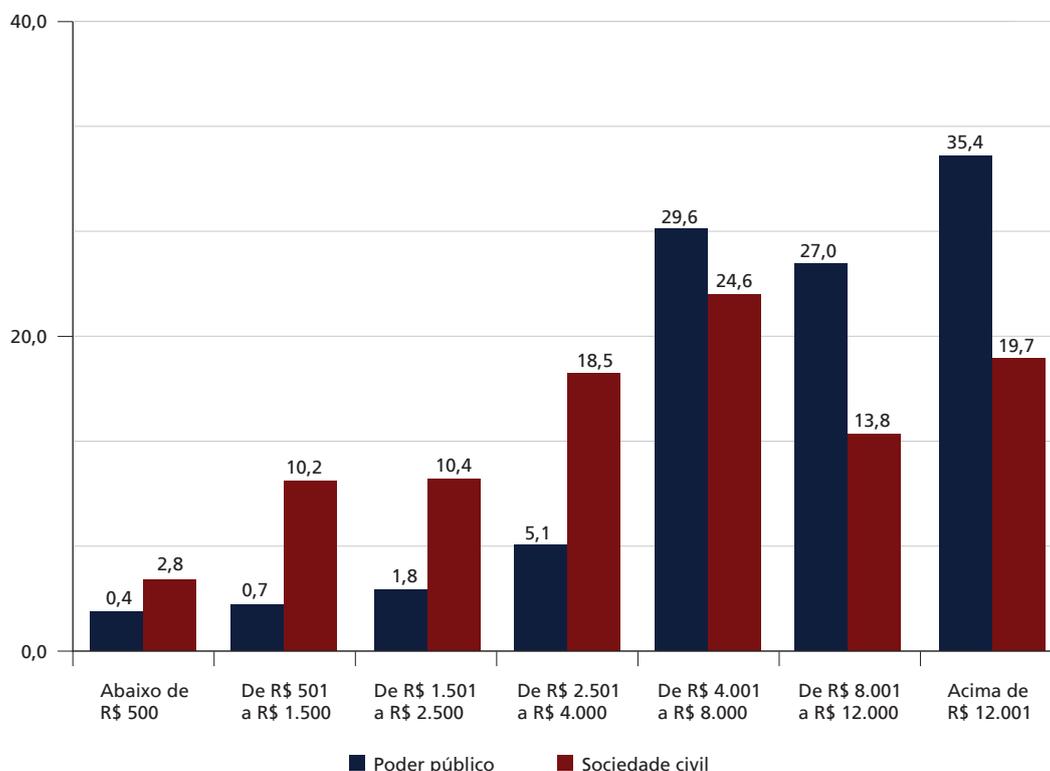
Fonte: dados da pesquisa.

Em relação à renda familiar, de forma geral, entre os conselheiros, cerca de 69% ganham acima de R\$ 4.000,00. Neste grupo, 25% recebem acima de R\$ 12.000,00 (tabela 8). Percebe-se, desse modo, uma diferença considerável entre a renda dos conselheiros nacionais em relação à renda familiar média no Brasil aferida pelo IBGE, por meio

9. Informações disponíveis nas 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.

da Pesquisa por Orçamentos Familiares (POF), que é de R\$ 2.763,47 (IBGE, 2010c). O gráfico 7 mostra, no entanto, que os representantes do poder público são os que recebem, proporcionalmente, os maiores salários.

GRÁFICO 7  
Renda média mensal por setor de representação  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

Os resultados encontrados estão em sintonia com outras pesquisas sobre conselhos que também indicam um perfil de conselheiros com renda acima da média do país (Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro, 2004; Fuks; 2004). Quando se desagrega os dados pelo setor de representação, observa-se, como já indicado por Wendhausen (2002), que este perfil de alta renda é mais acentuado entre os representantes do governo.

A tabela 8 apresenta a renda dos conselheiros de acordo com as áreas temáticas. Nos conselhos de infraestrutura e recursos naturais, mais de 80% possuem renda familiar acima de R\$ 4.000,00. Entre estes, parte expressiva situa-se na faixa de renda familiar mais elevada – acima de R\$ 12.000,00. No entanto, há maior diversidade neste aspecto nos conselhos de garantia de direitos: 30% recebem como renda familiar até R\$ 2.500,00 e 70%, acima deste valor. A renda familiar média é alta para conselheiros de todas as áreas temáticas, apenas a área de garantia de direitos apresenta maior proporção de conselheiros situados nas três faixas de renda abaixo da média nacional. É importante acrescentar que na CNPCT e na CNPI se encontram os conselheiros localizados nas menores faixas de renda. Na primeira comissão, 21,1% recebem menos de R\$ 500,00 e 36,8% possuem renda familiar que varia entre R\$ 501,00 e R\$ 1.500,00. Na CNPI, 12,5% recebem menos de R\$ 500,00 e 25,5%, entre R\$ 501,00 e R\$ 1.500,00.

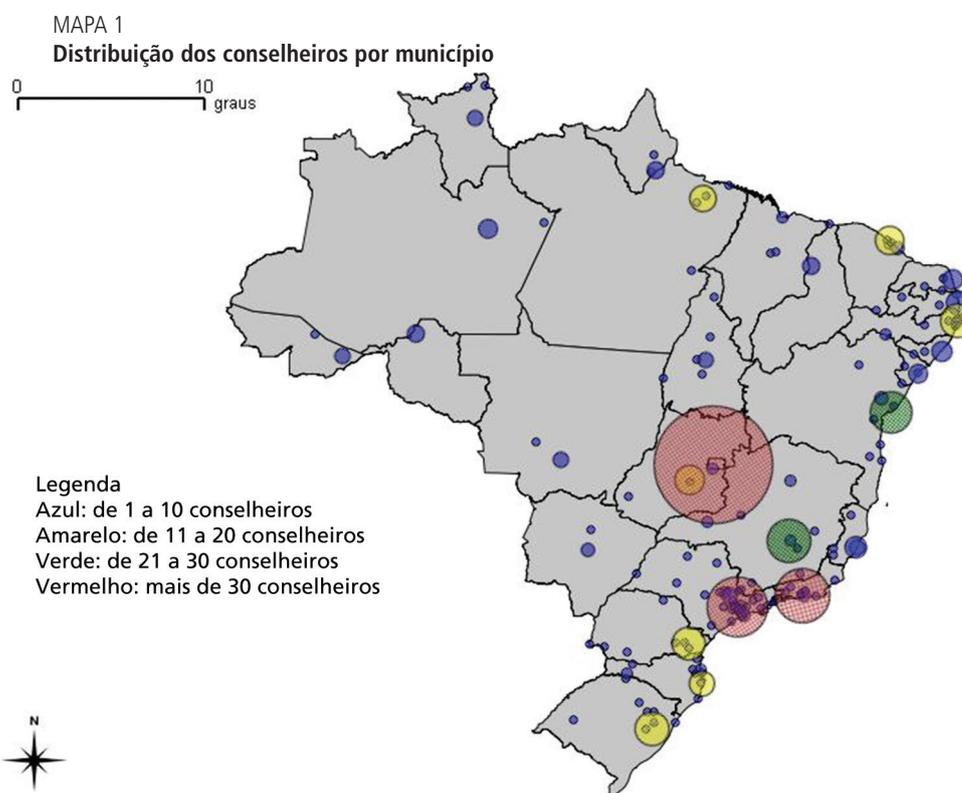
TABELA 8  
**Distribuição dos conselheiros por renda familiar mensal segundo o tipo de conselho**  
 (Em %)

Área temática	Abaixo de R\$ 500	De R\$ 501 a R\$ 1.500	De R\$ 1.501 a R\$ 2.500	De R\$ 2.501 a R\$ 4.000	De R\$ 4.001 a R\$ 8.000	De R\$ 8.001 a R\$ 12.000	Acima de R\$ 12.000	Total
Políticas sociais	0,3	5,3	8,0	14,9	28,2	20,1	23,2	100
Garantia de direitos	7,9	16,7	7,9	17,5	28,9	8,8	12,3	100
Desenvolvimento econômico	2,2	6,0	7,5	13,4	26,1	14,2	30,6	100
Infraestrutura e recursos naturais	0,6	3,3	5,5	9,9	21,0	26,0	33,7	100
<b>Total</b>	<b>1,9</b>	<b>6,6</b>	<b>7,3</b>	<b>13,8</b>	<b>26,2</b>	<b>18,8</b>	<b>25,4</b>	<b>100</b> n = 752

Fonte: dados da pesquisa.

Analisando a distribuição dos conselheiros por região do Brasil (tabela 9), é possível perceber que a região onde reside o maior número de conselheiros é a região Centro-Oeste (37%), a segunda região com maior proporção de conselheiros é a Sudeste (28,4%), seguida pela região Nordeste (17,2%) e, por último, regiões Sul (10,3%) e Norte (7,2%). Ainda cabe ressaltar que a elevada proporção de conselheiros na região Centro-Oeste é, em larga medida, resultado do fato de a maior parte dos representantes do poder público possuir residência naquela região, como pode ser visto na tabela 9 – que também mostra a divisão dos conselheiros por região do Brasil segundo o setor de representação. Dos 276 conselheiros que residem nesta região, 246 são de Brasília.

O mapa 1 permite melhor visualização 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 possui a menor representação. Ademais, é interessante perceber que a maioria dos conselheiros possui residência em regiões litorâneas, sobretudo as capitais estaduais.



Fonte: dados da pesquisa.

De modo a ter uma noção mais clara da distribuição dos conselheiros por região, a tabela 9 traz as porcentagens desta distribuição para a sociedade civil e o poder público. Neste 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 9  
**Distribuição dos conselheiros por região do Brasil segundo o setor de representação**  
(Em %)

Setor de representação	Norte	Nordeste	Centro- Oeste	Sudeste	Sul	Total
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
<b>Total</b>	<b>7,2</b>	<b>17,2</b>	<b>37,0</b>	<b>28,4</b>	<b>10,3</b>	<b>100</b> n = 747

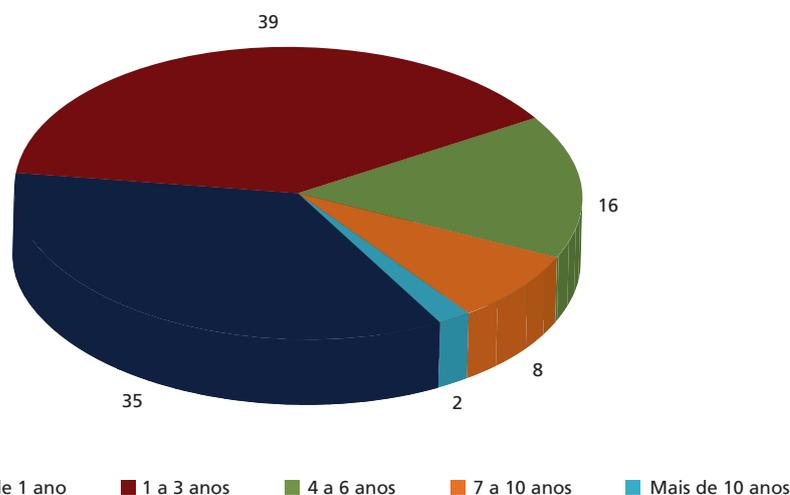
Fonte: dados da pesquisa.

### 3.2 Perfil participativo

Esta seção aborda algumas informações em torno da experiência dos conselheiros que responderam à pesquisa no que tange à participação tanto no conselho de atuação quanto em outros conselhos de diferentes níveis.

Quando se analisa o envolvimento dos conselheiros em seus respectivos conselhos, percebe-se que a maioria participa por um período de até três anos (gráfico 8). Este período corresponde, de um modo geral, a um mandato que varia de 1 a 2 anos e pode ser renovado uma vez. Desse modo, é possível esperar que nestes conselhos ocorram processos de renovação dos conselheiros. Ao desagregar os dados por setor de representação (tabela 10), observa-se que o setor público parece se renovar com mais frequência, uma vez que a porcentagem de representantes deste setor que está no conselho há menos de três anos é maior que na sociedade civil. Isto pode ser consequência da troca de representantes que acontece a cada mudança de governo.

GRÁFICO 8  
**Tempo de atuação no conselho**  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

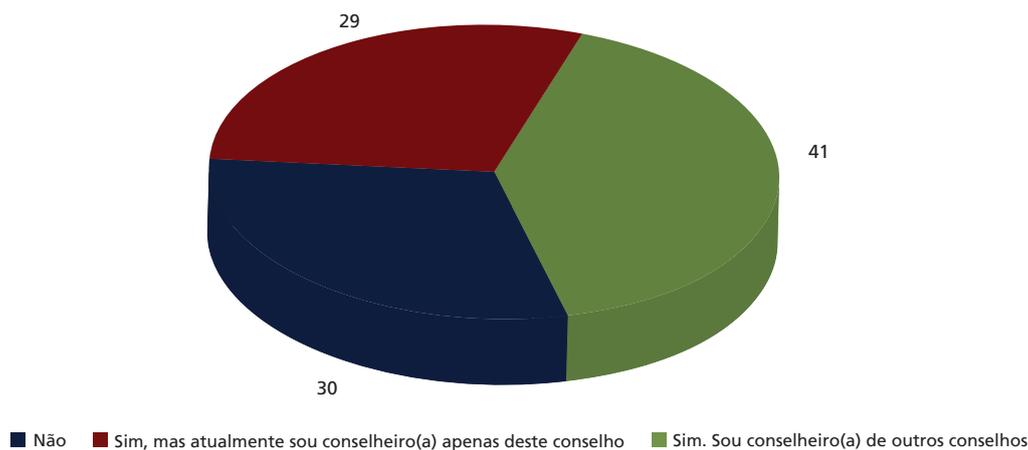
TABELA 10  
**Tempo de atuação no conselho nacional, por setor de representação**  
 (Em %)

Tempo de atuação	Poder público	Sociedade civil	Total
Menos de um ano	38,3	32,6	34,6
De 1 a 3 anos	40,9	38,7	39,5
De 4 a 6 anos	12,3	17,7	15,7
De 7 a 10 anos	7,4	8,5	8,1
Mais de 10 anos	1,1	2,6	2,0
<b>Total</b>	<b>100</b> n = 269	<b>100</b> n = 470	<b>100</b> n = 739

Fonte: dados da pesquisa.

A pesquisa também permite conhecer o perfil participativo dos conselheiros no que concerne a sua atuação em outros conselhos. Trinta por cento afirmaram que nunca participaram de nenhum outro conselho, enquanto 29% já tinham participado de outros, mas no momento atuavam apenas no conselho nacional de referência da pesquisa, e 41% atuavam em mais de um no momento da pesquisa (gráfico 9). Mais uma vez, é interessante observar que, mesmo de forma pouco acentuada, os representantes da sociedade civil são os que, proporcionalmente, mais atuam em mais de um conselho ao mesmo tempo (tabela 11). A participação em mais de um conselho pode ser interpretada de duas maneiras que são, ao mesmo tempo, distintas e complementares. Por um lado, seria possível supor que as IPs não alcançam o almejado objetivo de inclusão de um conjunto diverso de atores, uma vez que parcela significativa dos conselheiros é a mesma em alguns conselhos. Por outro lado, poder-se-ia interpretar que esta participação em mais de uma arena trata-se, na verdade, de um aspecto da própria atividade, que requer uma aprendizagem ao longo do tempo e um acúmulo de *expertise* tanto em relação à atividade participativa quanto ao tema em discussão nos conselhos.<sup>10</sup>

GRÁFICO 9  
**Participação em outros conselhos**  
 (Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

10. Para acompanhar a discussão sobre a temática, ver críticas aos processos participativos, por exemplo, em Milani (2005; 2008).

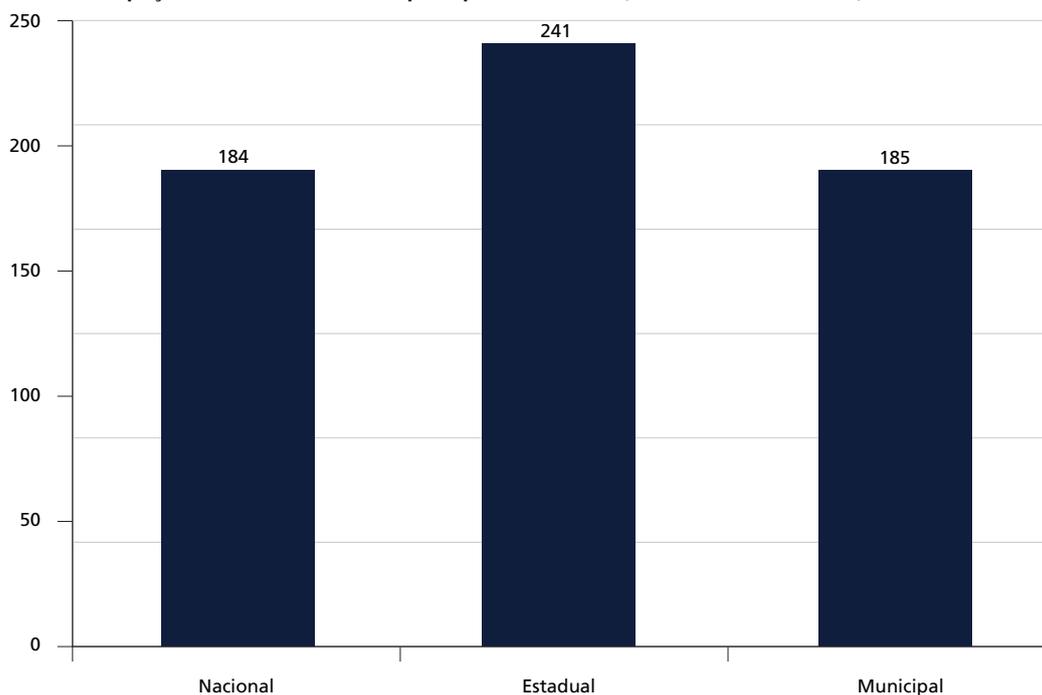
TABELA 11  
Participação em outros conselhos, por setor de representação  
(Em %)

Participação em outros conselhos	Poder público	Sociedade civil	Total
Nunca participei de outro conselho	33,2	27,8	29,8
Já participei, mas atualmente sou conselheiro apenas deste conselho	27,1	30,6	29,3
Atualmente participo de outro conselho	39,7	41,6	40,9
<b>Total</b>	<b>100</b> n = 277	<b>100</b> n = 474	<b>100</b> n = 751

Fonte: dados da pesquisa.

Os conselheiros que afirmaram participar ou já ter participado de algum conselho tiveram a opção de selecionar, no questionário, qual o nível – regional, municipal, estadual e nacional – do ou dos outros conselhos de envolvimento. Cada respondente poderia marcar mais de uma opção de resposta, uma vez que cada um poderia participar ou ter participado de mais de um conselho, como indicado no questionário aplicado (anexo A). De acordo com os dados coletados, 184 conselheiros participam ou já participaram de outro conselho nacional, indicando que a atuação em outros conselhos não se trata apenas da participação em conselhos da mesma temática alocados em outros níveis da nação – estados e municípios. Por sua vez, 241 respondentes participam ou já participaram de conselhos estaduais e 185, de conselhos municipais.

GRÁFICO 10  
Participação em outros conselhos por tipo de conselho (em números absolutos)



Fonte: dados da pesquisa.

Os dados apresentados permitem traçar um panorama do perfil dos conselheiros nacionais. Em sua maioria, os conselheiros são do sexo masculino, da cor branca, das classes média e alta, possuem alta escolaridade e têm mais de 40 anos. No entanto, este perfil varia quando os conselhos são comparados, sendo os de garantia de direitos os que mais se distanciam deste modelo geral. Os conselhos de garantia de direitos possuem, comparativamente, mais mulheres, negros e pardos e integrantes com menor escolaridade, por exemplo.

Quando se trata do perfil participativo, nota-se que, apesar de a maioria dos conselheiros entrevistados participar há menos de três anos dos conselhos de referência da pesquisa, estes conselheiros desempenham ou já desempenharam a mesma função em outros conselhos nacionais, estaduais e municipais, indicando, assim, alguma experiência neste tipo de atividade. Este perfil sugere a necessidade de mais investigação para que seja possível compreender melhor os potenciais de renovação e rotatividade dos participantes nos conselhos nacionais.

A seção 4 é dedicada a analisar a percepção dos conselheiros sobre a própria representação. Inicialmente apresentam-se alguns conceitos e reflexões da literatura sobre o tema, em seguida, as respostas dos conselheiros a questões relacionadas aos seguintes tópicos: interesses que os conselheiros entendem representar, existência, frequência e formas de contato com as bases – base de apoio definida com grupo de pessoas representadas pelo conselheiro –, e, por último, avaliação das formas de composição nos conselhos.

#### 4 REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS NACIONAIS

Nos conselhos gestores, a participação se dá, de forma indireta, pelos representantes do governo e grupos organizados da sociedade civil. Os membros de conselhos representam grupos cujos interesses estão orientados para a área de política pública em questão, sejam eles membros de associações, organizações não governamentais, entidades sindicais, empresas privadas ou órgãos do poder público. Organizações que possuem tradição e/ou competência com determinado tema na área de políticas sociais, por exemplo, podem assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou espaços similares (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Avritzer, 2007; Lüchmann, 2007).

A composição dos conselhos gestores no Brasil tem um formato peculiar, que inclui a presença de representantes de organizações da sociedade civil e servidores de órgãos públicos. Um conjunto de argumentos questiona a legitimidade da ação das organizações da sociedade civil, uma vez que elas não passaram por processos de eleição que envolvam autorização e prestação de contas, aspectos básicos do conceito de representação traçado pela literatura (Abers e Keck, 2008). Em relação aos representantes do poder público, questiona-se quem eles representam nos conselhos, se o órgão de origem, de forma parcial,<sup>11</sup> ou os interesses da população, de forma geral, já que este seria o dever do Estado.

Outra questão é se, para representar um grupo, o indivíduo deve necessariamente fazer parte dele. Segundo Young (2006, p. 179), representação é um “relacionamento entre uma base eleitoral e um representante no qual a base discute internamente sobre as questões a serem representadas e convoca o representante a prestar contas”. Neste sentido, é importante que estes atores sejam capazes de manter uma relação constante com seus representados. Isto porque a representação não é uma relação de substituição, em que o representante fala o que o representado falaria, mas, sim, um “relacionamento diferenciado entre atores plurais” (Young, 2006, p. 149), e a conexão entre os atores define a qualidade da representação. Ou seja, é possível considerar que a representação pode depender mais da frequência e qualidade do contato entre representantes e representados do que do pertencimento ou não ao grupo representado.

11. Servidores públicos, indicados para compor os conselhos em nome do órgão no qual trabalham, ocupam, normalmente, metade das cadeiras. Para Abers e Keck (2008), o Estado democrático tem obrigação de defender a todos os cidadãos e parece contradição que seus representantes atuem em favor de interesses específicos, ou seja, apenas interesses do órgão público. Segundo as autoras, considerar o Estado como possível representante de interesses parciais pode ser uma ideia de difícil aceitação, pois não se sabe exatamente em nome de quem ou de quem os representantes do poder público atuam nos conselhos.

A representação é diferente de uma simples substituição na medida em que envolve uma relação que pressupõe contato constante. Assim, é possível considerar que a frequência, qualidade e intensidade desta relação são fatores que impactam a representatividade. A literatura questiona se e como se mantêm os laços entre conselheiros e seus representados alerta para o risco de, caso o contato entre representantes e representados não tenha força suficiente, o processo participativo e representativo possa ser desacreditado e perder força (Young, 2006; Abers e Keck, 2008).

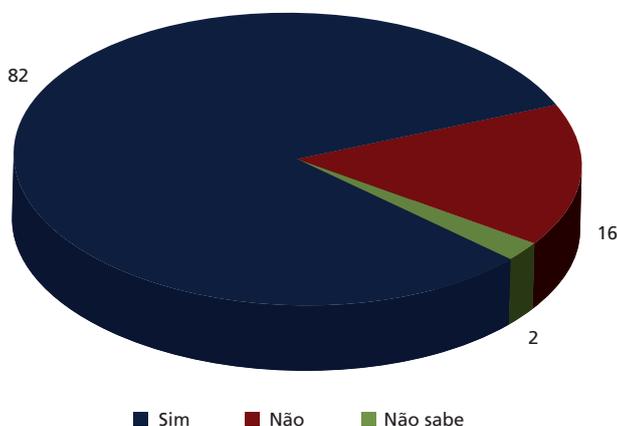
Outro ponto delicado na relação entre representantes e representados em conselhos é a falta de mecanismos formais de autorização e prestação de contas, os quais, na representação eleitoral, acontecem por meio das eleições. Para alguns autores, esta falta não necessariamente desqualifica a representação exercida por organizações da sociedade civil, visto que a legitimidade deste relacionamento residiria em outros fatores. Entre estes fatores estariam o compromisso estabelecido entre o representante e a sua causa, bem como a afinidade ou proximidade entre o representante e aqueles que dizem representar (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Avritzer, 2007). Por sua vez, há argumentos que afirmam que, sem a obrigação de autorização e prestação de contas, a atuação dos representantes dependeria exclusivamente da boa vontade destes, enquanto os representados teriam pouca capacidade de intervir no processo (Miguel, 2011).

Há ainda argumentos intermediários segundo os quais mecanismos formais de prestação de contas devem ser cultivados nos espaços participativos. Seria necessário, portanto, pensar em modos de fazer com que os representantes, da mesma forma que controlam o governo por meio da participação em conselhos, sejam controlados por aqueles que dizem representar (Lavalle e Castello, 2008).

#### 4.1 Contato dos conselheiros com suas bases de apoio

A pesquisa procurou saber dos conselheiros acerca de relação com suas respectivas bases de apoio, definidas no questionário como “grupo principal de pessoas representadas pelo conselheiro”. Dos conselheiros que participaram da pesquisa, 82% declararam possuir base de apoio, como é possível observar no gráfico 11. Quando se observa esta informação quanto às quatro áreas temáticas, percebe-se que não há diferenças significativas entre elas, ou seja, a presença de base é alta em conselhos de todas as áreas temáticas.

GRÁFICO 11  
Conselheiros que possuem base de apoio  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

Os conselheiros, além de responderem sobre a existência de base de apoio, também indicaram qual seria o grupo representado por eles. Entre os 767 conselheiros, 71% responderam à questão. As respostas foram sistematizadas e divididas em seis grupos de acordo com o que foi indicado pelos conselheiros; são eles: *i*) entidades da sociedade civil; *ii*) outros colegiados, redes ou movimentos; *iii*) governos ou órgãos públicos; *iv*) grupos específicos; *v*) empresas e grupos privados; e *vi*) suporte.

O primeiro grupo é o dos conselheiros que apontam entidades da sociedade civil como base de apoio. Este concentra a maior quantidade de respostas (250) e, inclui a própria entidade da qual fazem parte (117), a entidade e seus associados ou filiados (20). Este grupo inclui também as respostas que indicavam mais de uma entidade da sociedade civil ou entidade sindical, bem como associações profissionais (107). Por fim, seis conselheiros apontaram simultaneamente a própria entidade e outras entidades também da sociedade civil.

O segundo grupo inclui outros colegiados, redes e movimentos: 107 conselheiros consideram que suas bases de apoio são formadas por outros conselhos, comissões ou fóruns – nacionais, estaduais e municipais –, redes ou movimentos. O grupo seguinte é composto por 103 respostas, que apontam governos ou órgãos públicos como a base de apoio do conselheiro. Considerou-se como parte deste grupo também as respostas que indicavam estados da Federação.

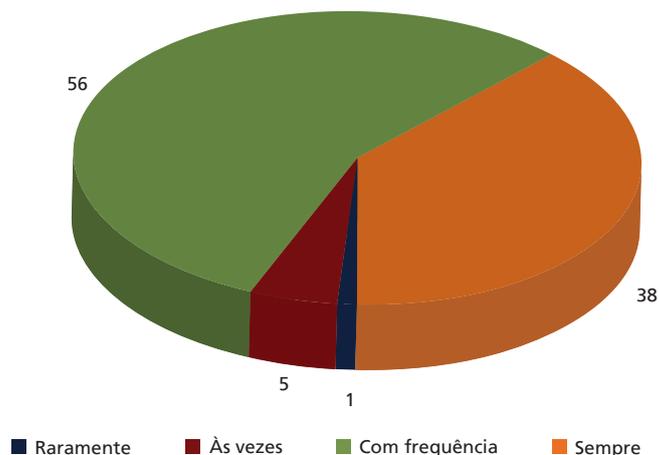
Posteriormente, observam-se as respostas que se referiam diretamente a grupos específicos, que foram citadas 34 vezes. Como exemplos destes grupos, têm-se: “juventude negra”, “trabalhadores”, “mulheres”, “comunidades tradicionais de terreiro”. A quantidade de conselheiros que se considera representante de grupos específicos é pequena em relação ao total de conselheiros pesquisados e ao grupo que considera representar entidades da sociedade civil. Enfim, oito conselheiros consideram-se representantes de empresas e grupos privados e 29 se enquadrariam em mais de um destes grupos.

Importante ressaltar que a questão sobre base de apoio foi inserida na pesquisa para observar a percepção dos conselheiros a respeito do grupo por eles representado, no entanto, o termo se mostrou um pouco confuso. Houve um entendimento alternativo, alguns conselheiros compreenderam “base de apoio” como o suporte financeiro, logístico e de capacitação para o trabalho no conselho. Quinze conselheiros mencionaram estes aspectos diretamente em suas respostas, três delas mencionavam o apoio por parte de partidos, parlamentares e grupos políticos, nos demais havia termos como: “o governo paga as despesas”, “sugestões, dados, mas nenhum apoio financeiro”, “técnico, suprimentos”.

## 4.2 Frequência de contato com a base de apoio

Conforme ilustra o gráfico 12, entre os que informaram possuir base de apoio, mais de 90% se comunicam com frequência ou sempre com suas bases.

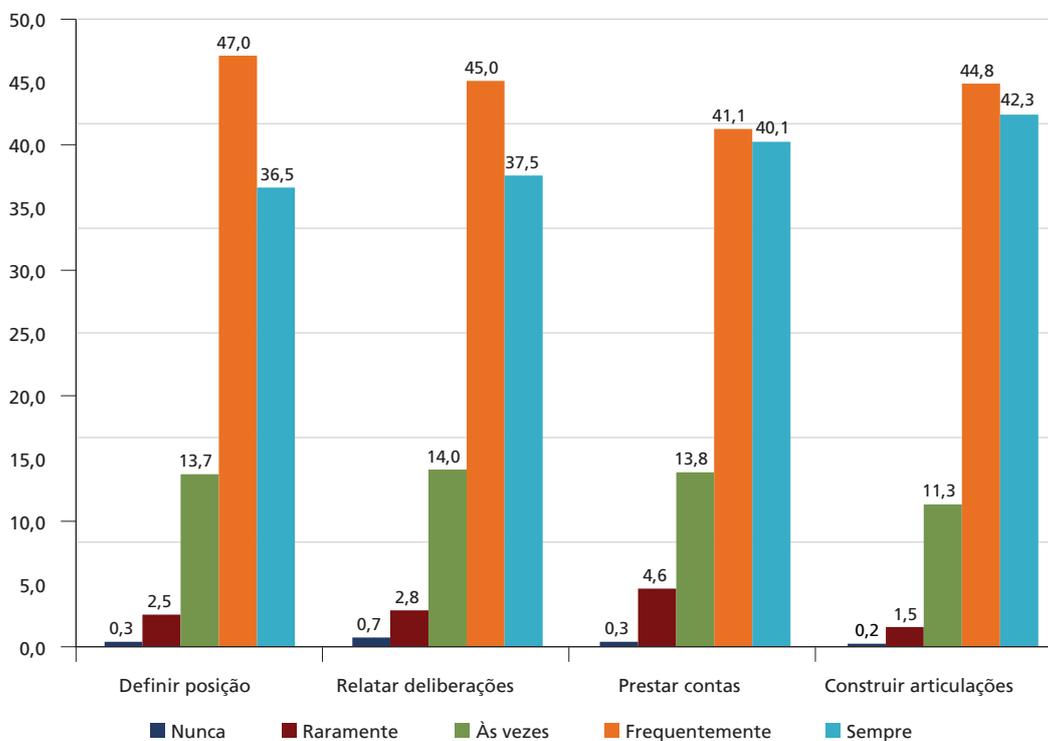
GRÁFICO 12  
**Frequência de contato com a base de apoio**  
 (Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

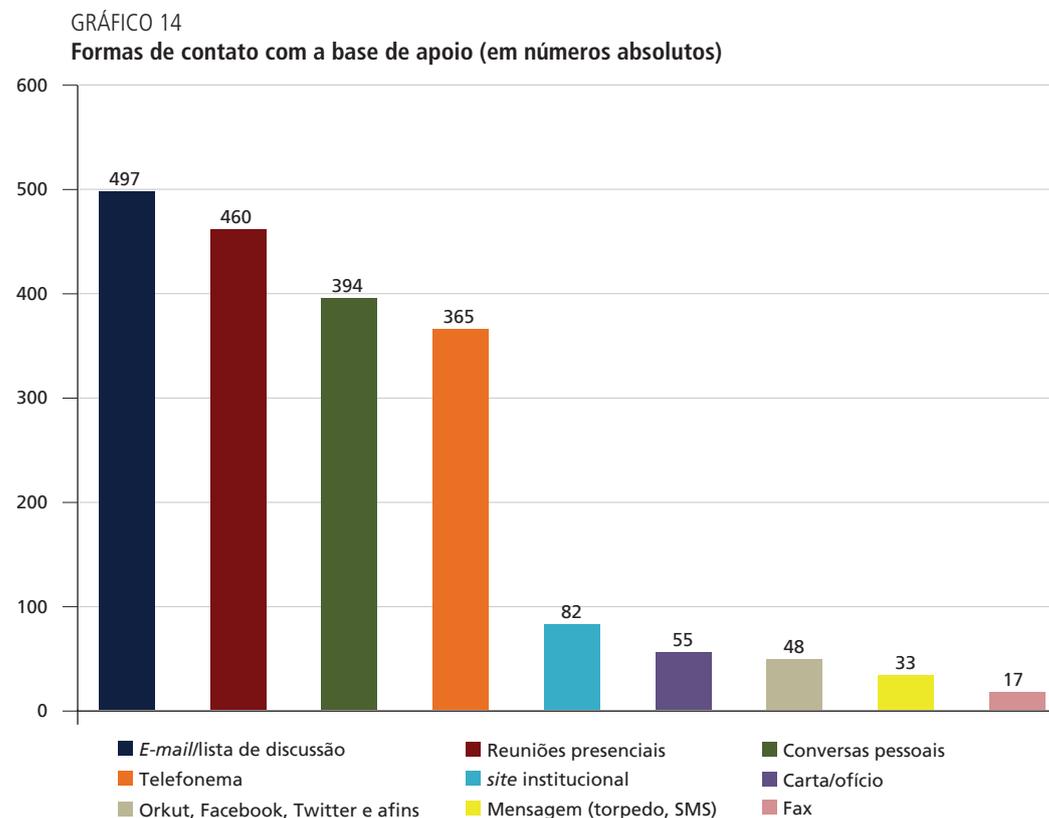
Os conselheiros foram questionados, além da frequência de contato com as bases de apoio de maneira mais ampla, acerca da frequência para definir posicionamento no conselho, relatar os debates e as deliberações, prestar contas da atuação no conselho e, por último, com a finalidade de construir ou fortalecer articulações. Pode ser observado, no gráfico 13, que os conselheiros responderam de forma semelhante às quatro situações. Segundo eles, o contato com as bases de apoio acontece com frequência ou sempre, independentemente da finalidade.

GRÁFICO 13  
**Frequência de contato com a base de apoio para diferentes finalidades**  
 (Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

A respeito dos meios utilizados para estabelecer contato com suas bases de apoio, é possível ver, no gráfico 14, que grande parte dos conselheiros respondeu que a comunicação se dá por meio de *e-mail* e listas de discussão (497 menções), revelando o importante papel desempenhado pela internet, especificamente o correio eletrônico, na participação em conselhos de âmbito nacional. Parece razoável supor que a amplitude na representação em instâncias de nível nacional valoriza a utilização deste tipo de ferramenta para facilitar a relação dos conselheiros com os representados.



Fonte: dados da pesquisa.

A segunda forma de contato mais citada foi a estabelecida por meio de reuniões presenciais (460 menções), em seguida as conversas pessoais (394 menções). A soma destas duas formas de contato (864) permite afirmar que o contato direto com seus representados é frequente entre integrantes de conselhos nacionais, sendo ainda mais relevante do que a comunicação virtual. O número de conselheiros que indica utilizar o telefone para estabelecer contato com suas bases de apoio também é considerável (365 menções). Apesar de o contato via correio eletrônico ser bastante utilizado, outras formas de utilização da rede, como o *site* institucional, de acordo com as respostas dos conselheiros, são pouco utilizadas para esta finalidade. Por último, com menos de 55 respostas cada, estão as formas de contato por meio de carta/ofício, redes sociais, mensagens por celular e fax.

### 4.3 Avaliação da forma de composição dos conselhos

Como regra geral, os cidadãos que vão ocupar as cadeiras em cada conselho são escolhidos no interior da entidade da sociedade civil ou pelo órgão público que representam, ou seja, a forma de escolha dos conselheiros no interior de sua instituição fica a critério de cada uma delas. Em relação à forma de escolha das entidades ou órgãos que irão compor os conselhos, é possível observar alguns padrões, de modo que se opta por dividir os conselhos estudados em cinco grupos, de acordo com a forma com a qual sua composição é estruturada: composição por eleições; entidades predefinidas; processo seletivo; indicação de autoridade e mista (tabela 12).

O modelo mais frequente entre os conselhos estudados é o de composição por eleições, no qual as entidades da sociedade civil que possuem interesse no tema tratado no conselho são convocadas a candidatar-se a uma cadeira. As eleições são feitas entre estas entidades. O processo muitas vezes ocorre por meio de fórum convocado para esta finalidade. É o caso dos conselhos de assistência social, criança e adolescente, saúde etc.

No modelo de “entidades predefinidas”, as entidades já estão estabelecidas no regimento interno do conselho. O terceiro modelo é o de “processo seletivo”, que ocorre quando há um edital contendo regras a partir das quais o órgão define quais serão as entidades que ocuparão as vagas, entre as que se candidatam para esta finalidade.

Enfim, existem os conselhos cuja composição depende de “indicação pela autoridade”, nos quais o chefe máximo do órgão vinculado pode escolher diretamente os conselheiros ou entidades da sociedade civil e órgãos públicos. Finalmente, a “forma mista”, apresenta uma combinação entre indicação da autoridade, eleições e entidades predefinidas e está presente em apenas um dos conselhos pesquisados – o Conama.

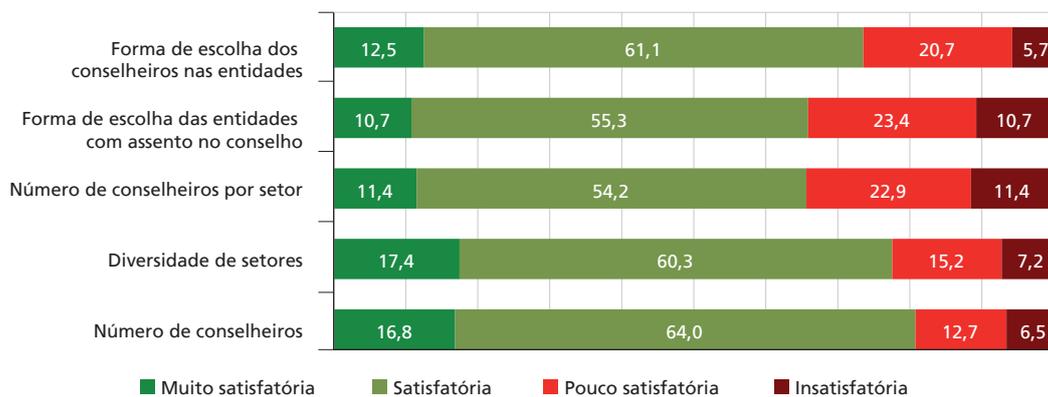
TABELA 12  
Formas de composição dos conselhos nacionais

Formas de composição	Conselhos	Número de conselhos
Entidades predefinidas	CNPS, Conaeti, CDDPH, CNPCT, CONDRAF, CNES	6
Processo seletivo	CNCD/LGBT, CNDM, CNPIR, CNRH, CNT	5
Indicado pela autoridade	Conjuve, Consea	2
Eleições	CNS, CONASP, Conanda, CNAS, CNPC, Conade, Conape, CNPI, Concidades, CNDI	10
Misto	Conama	1
<b>Total</b>		<b>24</b>

Elaboração própria.

Ciente dessas diferenças, a pesquisa buscou verificar como os conselheiros avaliam a composição do conselho, especificamente em relação a cinco aspectos: *i)* número de conselheiros que compõe o conselho; *ii)* diversidade de setores representados; *iii)* número de conselheiros por setor; *iv)* forma de escolha das entidades com assento no conselho; e *v)* forma de escolha dos conselheiros nas entidades (gráfico 15). O grau de satisfação em geral é alto para todos os itens citados, mais da metade dos conselheiros que responderam a estas questões consideram os aspectos que compõem a avaliação da composição do conselho como no mínimo “satisfatório”.

GRÁFICO 15  
Avaliação dos conselheiros quanto à composição do conselho  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

Se forem reunidas as respostas “muito satisfatório” e “satisfatório”, é possível observar que o “número total de conselheiros” aparece como o item mais bem avaliado, somando-se 80,8% de respostas positivas. Destaca-se a Conaeti, o CNCD e o Conade como comissão e conselhos que apresentaram maior proporção de respostas “muito satisfatório” para este item: mais de 30%, enquanto a média foi de 16,8%. Nas marcações como “pouco satisfatório”, destaca-se o Conanda, com 30,4%, enquanto a média geral é de 12,7%.

Os aspectos que possuem menor quantidade de respostas satisfatórias são: o “número de conselheiros por setor” e a “forma de escolha das entidades”. Neste caso, somando-se as respostas que indicam satisfação, estas totalizam, respectivamente, 65,6% e 66% dos conselheiros, ou seja, mais de um terço dos conselheiros considera que estes dois aspectos são “pouco satisfatórios” ou “insatisfatórios”. Os conselheiros do CNAS, CNS e CNRH avaliaram a “forma de escolha das entidades” com uma proporção maior de respostas que demonstram insatisfação.

Quando se observa os conselhos por área temática, a avaliação uniforme se mantém, com exceção dos conselhos de infraestrutura e recursos naturais no item “número de conselheiros por setor” (anexo C). Esta área temática apresenta uma taxa de respostas positivas inferior às demais áreas (44%). Em contraposição às outras, nas quais as respostas “satisfatória” e “muito satisfatória” somam mais de 70%. Esta diferença é perceptível quando se observa os conselhos desta área de forma individual – tanto o Conama quanto o CNRH apresentam proporção de respostas que demonstram insatisfação três vezes maior que a proporção geral para todos os conselhos, enquanto o outro conselho desta área, o Concidades, apresenta proporção um pouco maior que a média.

Ao analisar a avaliação da composição a partir das diversas formas de escolha dos membros do conselho (anexos D a H), percebe-se que a forma de composição mista está relacionada a um grau de insatisfação maior quanto ao “número total de conselheiros”. O modelo misto, que inclui uma combinação de estratégias de escolha para seus representantes, corresponde a 37,7% de respostas de insatisfação ou pouca satisfação entre os conselheiros quanto a este aspecto. Esta forma de composição também está relacionada a uma menor satisfação no que se refere ao “número de conselheiros por setor”, em que mais de 60% dos conselheiros demonstraram-se insatisfeitos. A forma mista é encontrada, entre os conselhos estudados, apenas no Conama, o que pode ter influenciado nos resultados apresentados, dado que este conselho possui uma proporção entre os setores

bastante assimétrica, favorecendo o poder público (tabela 3) – 72,2% representantes do poder público e 27,8% da sociedade civil, o que também pode interferir na avaliação do número de conselheiros por setor.

Quanto aos demais aspectos, quando se compara a avaliação dos conselheiros de acordo com as diversas formas de seleção dos membros dos conselhos, verifica-se uma uniformidade nas avaliações por área temática, em conformidade com o que já foi exposto nos dados para conselheiros em geral.

Ao analisar as respostas às questões abertas, nas quais os conselheiros podiam escrever livremente, é interessante observar que, apesar das respostas majoritariamente positivas quanto aos aspectos relacionados à composição do conselho, houve também algumas apontando pontos a serem melhorados. A tabela 13 ilustra a proporção de citações que apontavam aspectos relacionados à representação nos conselhos. Para as análises a seguir, considerou-se somente as respostas que tratam do aspecto da representatividade dos conselhos, ou seja, 32% dos temas que surgiram referentes aos pontos fortes do conselho e 27% dos temas que surgiram relativos ao que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho.

TABELA 13  
Representatividade dos espaços – questões abertas  
(Em %)

Representatividade	Pontos fortes	Pontos a melhorar
Composição	41	31
Comprometimento dos conselheiros	18	7
Conhecimento dos conselheiros	10	14
Participação da sociedade civil	10	4
Participação do poder público	4	18
Mobilização das bases	9	9
Visibilidade	8	17
<b>Total</b>	<b>100</b> n=324	<b>100</b> n=288

Fonte: dados da pesquisa.

A composição do conselho foi citada como um ponto forte em 41% das respostas livres que tratavam de temas relacionados à representatividade dos conselhos, o que é significativo, visto que 31% apontaram que a composição deve ser melhorada, ou seja, uma proporção 10% menor. Entre os pontos fortes apontados pelas respostas classificadas estão a diversidade dos representantes, o fato de todos os atores afetados por determinada política pública estarem incluídos no conselho e o vínculo dos representantes com suas bases – o que converge, em geral, com as respostas obtidas nas questões fechadas. Isto não significa, contudo, que haja consenso quanto a estas avaliações. Em várias respostas, foram mencionados como pontos a serem melhorados: diminuição do número de conselheiros, aumento da diversidade de representantes e a presença de atores ausentes.

Em relação à atuação dos conselheiros, o comprometimento deles foi citado como um ponto forte em 18% dos temas relacionados à representatividade. Somente em 7% das respostas relativas a este tema foram destacados problemas de comprometimento dos conselheiros, como falta de disciplina e pontualidade nas reuniões, ou ausência dos conselheiros em determinados momentos da reunião. Em alguns questionários foram propostos

mecanismos de avaliação da atuação dos conselheiros. O conhecimento destes foi ressaltado positivamente em 10% respostas. Contudo, em 14% das respostas que trataram do tema da representatividade, foram propostas capacitações e atividades de formação aos representantes, indicando que ainda há pontos a melhorar no que diz respeito ao conhecimento dos representantes.

No que se refere à participação de conselheiros do governo e da sociedade civil, houve mais menções relativas à boa atuação dos conselheiros da sociedade civil do que dos do governo: 10% das respostas se referiram à participação da sociedade civil enquanto 4% à atuação do poder público como pontos fortes do conselho. Inversamente, 18% das respostas apontaram a necessidade de aperfeiçoar a atuação do poder público e somente 4% das respostas o fizeram para a participação da sociedade civil. Entre demandas feitas sobre a atuação do governo estão: mais presença dos conselheiros, presença de conselheiros com mais poder de decisão ou mesmo do ministro da área nas reuniões. É importante ressaltar que em muitas situações o ministro é o próprio presidente das reuniões, por isso a sua presença ou ausência nas reuniões diz muito a respeito do comprometimento do governo com o conselho. O que se avalia não é somente a atuação dos conselheiros do poder público, mas também a atuação do governo como instância responsável pelo conselho.

Por fim, 17% das respostas apontaram a visibilidade do conselho como um ponto que deve ser melhorado, o que é bastante significativo quando se considera que apenas 8% das respostas ressaltou este aspecto como um ponto forte do conselho. Este tema surgiu, em boa parte das recorrências, em citações que afirmavam que o aumento da visibilidade das ações do conselho era importante para fazer com que a sociedade pudesse monitorá-las. É uma visão semelhante à de controle dos controladores exposta por Lavallo e Castello (2008), em que os conselheiros fazem o controle social, mas também são controlados pela própria sociedade.

#### 4.4 Interesses defendidos nos conselhos

A pesquisa buscou verificar a percepção dos conselheiros em relação aos interesses que eles entendem representar. Segundo Lavallo, Houtzager e Castello (2006) e Lavallo e Castello (2008), os representantes da sociedade civil tenderiam a agir de forma heterogênea e em nome de subpúblicos, sem pretender representar o bem comum ou o interesse da nação, tampouco interesses individuais. Os resultados observados nesta pesquisa caminham, no entanto, em uma direção diferente da apontada pelo autor. Quando questionados sobre os interesses por eles representados (tabela 13), considerando três ordens de prioridade, uma proporção significativa (39%) disse representar o “interesse de toda a coletividade” em primeiro lugar. Neste sentido, as respostas dadas pelos conselheiros indicam que a percepção deles sobre a própria representação inclui o ideal do interesse da coletividade, o que é diferente da tendência à representação de subgrupos, apontada pela literatura. Podem-se destacar alguns conselhos com quantidade de marcações para esta prioridade bem acima da média, como o CNAS, cuja finalidade justifica a quantidade de respostas naquele sentido, pois se trata de uma temática dedicada à assistência a grupos em situação de risco social, o que beneficia a população de forma geral. A representação de grupos específicos, por meio das entidades da sociedade civil, está presente em grande parte das respostas, as marcações para “interesses da minha instituição” (17%) e “interesses do meu setor” (12%) totalizam quase um terço das respostas válidas. A porcentagem de não respostas para este primeiro nível de prioridade foi de 23%.

TABELA 14  
Interesses prioritários segundo os conselheiros  
(Em %)

Interesses prioritários	Prioridades		
	1ª	2ª	3ª
Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais	1,4	1,2	5,8
Interesses da minha instituição	17,2	16,8	15,5
Interesses do meu setor	12,2	21,3	15,9
Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos	6,7	17,5	14,3
Interesses de toda a coletividade	39,0	14,0	14,6
Não respondeu	23,5	29,0	33,8
<b>Total</b>	<b>100</b> <b>n = 728</b>	<b>100</b> <b>n = 726</b>	<b>100</b> <b>n = 710</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Para o segundo nível de prioridade, com uma quantidade de não respostas equivalente a 29%, os interesses apontados como segunda prioridade são os “interesses do meu setor” (21%), seguido de “interesses de redes ou movimentos” (17%), “interesses da instituição” (16%) e, por último, “interesses de toda a coletividade” (14%). Para a prioridade de nível três, considerando que mais de um terço dos conselheiros não respondeu a este item, houve uma divisão equilibrada entre as respostas: interesse de instituições, redes, setor e coletivo obtiveram cada um de 14% a 15% da quantidade total de respostas.

Se os conselheiros forem observados por área temática, verifica-se que mais de 50% dos que marcaram como opção 1 “interesses de toda a coletividade” pertencem a conselhos da área de políticas sociais, seguido de conselheiros na área de infraestrutura e recursos naturais (anexo I).

Os dados apresentados permitem traçar um panorama da representação em conselhos nacionais a partir do entendimento dos conselheiros. É possível observar como os conselheiros identificam suas respectivas bases de apoio, como acontece o contato entre representantes e representados, por quais meios e com qual frequência. Alguns dados vão ao encontro da literatura da área, outras sugerem um estudo mais aprofundado, pois trazem novas informações.

A frequência de contato com a base de apoio é apontada como alta pela maioria dos conselheiros. Verificou-se que, apesar do uso significativo de ferramentas virtuais para o estabelecimento de contato entre conselheiros e representados, o contato pessoal ainda é o mais frequente, por meio de reuniões e conversas pessoais. A questão dos interesses defendidos no conselho revela que parcela considerável dos conselheiros aponta o interesse da coletividade como prioritário, o que pode vir a ser estudado com mais detalhamento, uma vez que a literatura indica predominância de interesses setoriais nos conselhos.

A seguir, a seção 5 apresenta e analisa os dados referentes à percepção dos conselheiros sobre a efetividade dos respectivos conselhos. Para tanto inicia com alguns pontos da literatura considerados centrais para o estudo da efetividade destes espaços, em seguida, focaliza a avaliação dos conselheiros quanto à estrutura organizacional, capacidade de incidência política e impacto dos conselhos.

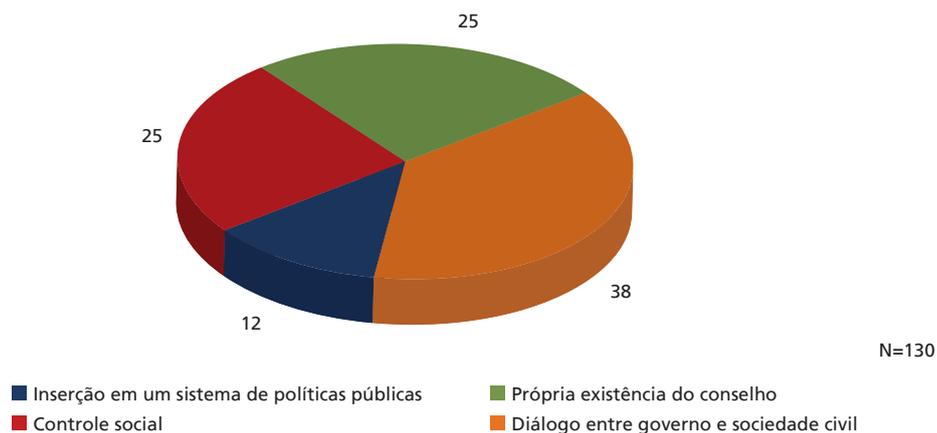
## 5 AVALIAÇÃO DOS CONSELHEIROS QUANTO À EFETIVIDADE DOS CONSELHOS

A princípio, a literatura sobre instituições participativas – entre elas os conselhos gestores de políticas públicas – focou-se, sobretudo, na importância destas esferas como espaços de aprofundamento da democracia e aprendizado democrático (Vaz, 2011). Em um contexto em que se buscava reconstituir as bases da democracia no país, deixando para trás a repressão e o fechamento do regime militar, fazia sentido que o interesse dos estudiosos recaísse sobre as possíveis implicações das instituições participativas sobre este projeto.

Embora esse tipo de raciocínio tenha perdido centralidade na literatura, a ideia de que os espaços participativos são instrumentos importantes de fortalecimento da democracia encontra ainda bastante respaldo entre os participantes destes espaços, que veem na existência das instituições participativas um avanço em si mesmo. Esta noção transparece, por exemplo, nas respostas abertas que versavam sobre os pontos fortes do conselho. No total, houve 130 respostas que consideram o conselho como promotor da democracia participativa.

Conforme ilustra o gráfico 16, dessas 130 respostas, em 38% delas, é ressaltada a importância do diálogo entre governo e sociedade civil promovido pelo espaço. Em 25% das menções a este tema, a simples existência do conselho já é considerada um instrumento para o fortalecimento da democracia. O controle social é um tema recorrente em 25% das respostas. Estas respostas mencionavam a importância do papel do conselho em controlar as políticas públicas. A inserção do conselho em um sistema de políticas públicas foi mencionada em 12% dos assuntos mencionados sobre o papel do conselho para o fortalecimento da democracia, sendo que o conselho daria um caráter democrático a este sistema. Além disso, a inserção do conselho no sistema daria amplitude às suas ações, que não agiria somente pontualmente, mas a partir de políticas estruturadas.

GRÁFICO 16  
Papel do conselho para o fortalecimento da democracia – questões abertas  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

Na literatura, no entanto, as análises e discussões recentes têm dado menos atenção à importância simbólica da existência destes espaços, voltando-se para o estudo da qualidade dos processos que tomam parte nestes, bem como de sua capacidade de

incidência política. Em outras palavras, voltando-se para o estudo de sua efetividade. Um problema que vem à superfície, neste caso, é definir o que se entende por esta noção. Se a efetividade for compreendida como a capacidade de alcançar determinados objetivos traçados *a priori*, então é preciso ter clareza de quais são os efeitos esperados daquele espaço político. Desta forma, dependendo do que se espera dos conselhos como instâncias participativas, sua efetividade poderia ser avaliada em termos da sua capacidade de inclusão política de diferentes grupos sociais, sua capacidade de influenciar a gestão pública e a implementação de políticas públicas e também a capacidade de ampliar o controle social etc. Poder-se-ia, ainda, olhar para as expectativas quanto à dinâmica interna e o funcionamento destes espaços, de modo a observar se – e como – estes impactam a atuação dos conselhos.

Além da necessidade de ter clareza quanto ao que se compreende por efetividade, trabalhar com esta noção traz ainda um desafio adicional quando se pretende analisar o conjunto destes espaços. Os contextos diferenciados de implementação dos conselhos de políticas públicas – ocorrendo em diferentes níveis da federação e em diversas áreas de política, por exemplo – complexificam a análise mais abrangente ou mais integrada de sua efetividade. De toda forma, a literatura tem trazido elementos importantes que contribuem para um entendimento ampliado do tema.

Uma noção bastante trabalhada atualmente é a de efetividade deliberativa. Segundo Eleonora Cunha, este conceito estaria ligado à “capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública” (Cunha, 2009, p. 240).<sup>12</sup> Embora esta definição pareça estrita, o conceito em si é desenvolvido de forma abrangente, de modo que esta capacidade se manifestaria por meio de fatores como: a capacidade de inclusão de novos atores ou grupos; o próprio desenho institucional e o funcionamento da instituição; a capacidade de propor novos temas; a produção de resultados efetivos no que tange à redistribuição de bens e ações em uma área de política; e o controle público sobre estas ações (Cunha, 2009; Vaz, 2011). Desta maneira, a análise da efetividade corresponderia não somente à avaliação dos resultados obtidos nas instituições participativas, mas também às regras institucionais e à maneira como estes espaços se organizam e operam.

Nesta pesquisa, tentou-se observar um sentido mais amplo de efetividade, visto que o objetivo não foi entender diretamente os resultados e os mecanismos relacionados à efetividade potencial dos conselhos nacionais, mas sim qual a percepção dos próprios conselheiros quanto à efetividade dos espaços em que atuam. Esta percepção não é observada a partir de uma única pergunta, mas da avaliação de um conjunto de aspectos vinculados a três eixos principais: *i*) avaliação da estrutura organizacional e do funcionamento dos conselhos; *ii*) percepção dos conselheiros quanto à capacidade propositiva e ao impacto ou influência dos conselhos sobre outras instâncias políticas e esferas da sociedade; e *iii*) avaliação dos conselheiros quanto à qualidade das articulações decorrentes da atuação no conselho. Acredita-se que o entendimento desta percepção pode jogar alguma luz na identificação das principais dificuldades enfrentadas pelos conselhos nacionais e esclarecer a visão dos próprios atores sobre estes. Os resultados das avaliações dos questionários serão descritos a seguir.

12. É importante ter em mente que a noção de efetividade deliberativa é útil, sobretudo para análise de instituições participativas que constituem espaços de deliberação e tomada de decisão. Algo que não reflete a realidade de alguns conselhos nacionais, cuja função é puramente consultiva, por exemplo.

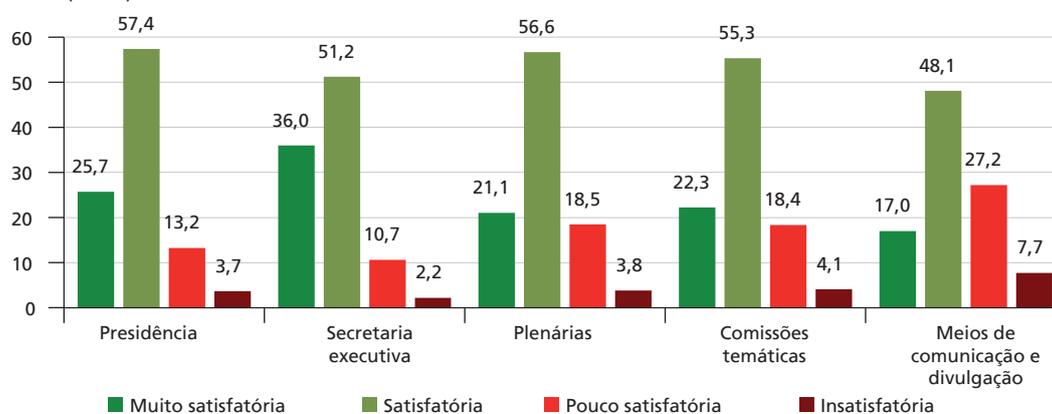
## 5.1 Avaliação da estrutura organizacional e dos meios de comunicação e divulgação dos conselhos

A dimensão do desenho institucional tem sido considerada um fator importante do estudo da efetividade das instituições participativas, na medida em que as regras, procedimentos e estruturas que conformam estes espaços constituem parâmetros e até mesmo limites para atuação dos atores que deles participam (Faria e Ribeiro, 2011). Deste modo, estes atores podem influenciar o potencial que espaços como os conselhos gestores de políticas públicas têm para alcançar os objetivos a que se propõem, assim como para influenciar outras esferas da sociedade. Como são questões mais diretamente ligadas ao dia a dia do conselho, os conselheiros e suas atividades são os principais afetados por eventuais problemas internos.

Pediu-se aos conselheiros nacionais que participaram da pesquisa que avaliassem – optando pelas respostas “muito satisfatório”, “satisfatório”, “pouco satisfatório” e “insatisfatório” – os seguintes aspectos da estrutura organizacional dos conselhos nacionais: presidência, secretaria executiva, plenárias, comissões temáticas e meios de comunicação e divulgação do trabalho do conselho.<sup>13</sup> Conforme é possível observar a partir do gráfico 17, a avaliação destes aspectos é em geral muito positiva, sendo que cerca de 50% ou mais dos conselheiros os consideraram como satisfatórios nos conselhos em que atuam. Com exceção do quesito “meios de comunicação e divulgação”, para todos os demais, a proporção de avaliações “satisfatória” ou “muito satisfatória” somadas é maior do que 75%.

Tal qual demonstra o gráfico 17, a insatisfação com os meios de comunicação e divulgação do trabalho do conselho é maior do que a observada quanto aos demais aspectos. Cerca de 27% dos conselheiros os avaliaram como pouco satisfatórios, o que poderia indicar que os conselhos têm dificuldade de estabelecer uma comunicação mais eficaz com a sociedade. A inexistência desta dificuldade ajudaria a ampliar o alcance dos resultados de seus trabalhos. Ainda assim, a maior parte dos representantes acredita que os meios de comunicação e divulgação do trabalho do conselho sejam satisfatórios (48,1%). Ademais, nota-se um pequeno aumento na proporção de respostas “insatisfatório” na avaliação de plenárias (18,5%) e comissões temáticas (18,4%) – os espaços de discussão propriamente ditos dos conselhos em geral – comparativamente à avaliação da presidência e da secretaria executiva.

GRÁFICO 17  
Avaliação da estrutura organizacional do conselho  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

13. O número de respostas menor na avaliação das comissões temáticas refere-se ao fato de que este item não necessariamente se aplicava a todos os conselhos e comissões considerados na pesquisa, dadas algumas estruturas organizacionais diferenciadas. Para esta e outras variáveis também foram consideradas apenas as respostas válidas.

De modo a observar potenciais diferenças de avaliação entre conselhos de distintas áreas temáticas, os dados das questões fechadas de avaliação da estrutura organizacional dos conselhos foram cruzados com a classificação temática proposta. Os resultados obtidos revelam poucas diferenças substantivas entre as respostas de conselheiros de áreas distintas, sendo mantidos – para todas as áreas – os padrões mais positivos de avaliação quanto aos aspectos considerados (anexos do J ao O).

Uma observação interessante, concernente especificamente aos conselhos de infraestrutura e recursos naturais, refere-se à comparação entre a avaliação das plenárias e das comissões temáticas.<sup>14</sup> Entre todos os conselhos, os desta área foram os que apresentaram maior proporção de respostas “pouco satisfatória” (quase 24%) na avaliação das plenárias. Ao contrastar este dado com a avaliação das comissões temáticas, observa-se que os conselheiros de infraestrutura e recursos naturais foram os que melhor avaliaram as comissões temáticas – sendo que a porcentagem de respostas “pouco satisfatórias” foi a menor entre todos e a de “insatisfatórias” também foi bastante pequena. Isto poderia sugerir que, em conselhos desta área, as comissões temáticas seriam espaços mais produtivos de discussão.

Com relação aos meios de comunicação e divulgação, o recorte por áreas temáticas apresenta resultados interessantes, muito embora conselhos de políticas sociais, desenvolvimento econômico e infraestrutura e recursos naturais apresentem uma distribuição de respostas pouco destoante daquela observada para o conjunto dos conselhos. Percebe-se um padrão diferenciado para os conselhos de garantia de direitos, em que predominam as repostas que entendem este aspecto como pouco satisfatório – quase 45% das repostas. Este resultado é impulsionado pelas avaliações menos satisfatórias no CNPIR, na CNPCT e no CNCD. Isto indica que possivelmente estes conselhos encontram mais dificuldade para divulgar seu trabalho e estabelecer uma comunicação mais ampla com a sociedade e outras instâncias políticas. Observando-se os resultados específicos de outros conselhos, o Conjuve – pouco satisfatórios e insatisfatórios somam 82% – e o CNDI – pouco satisfatórios e insatisfatórios somam 75,1% – também estiveram entre os conselhos que avaliaram pior os meios de comunicação e divulgação.

De maneira geral, os dados até aqui relatados demonstram que problemas estruturais não estariam entre as principais dificuldades enfrentadas pelos conselheiros no exercício de suas atividades.<sup>15</sup> Esta percepção contrasta, em parte, com o que foi observado nas respostas às questões abertas. Muito embora algumas respostas (51 no total) corroborem os dados das questões fechadas – mencionando como pontos fortes dos conselhos os trabalhos da secretaria executiva, do presidente do conselho e a organização dos grupos temáticos, por exemplo –, no geral as contribuições obtidas nas questões abertas apontam diversos aspectos da estrutura organizacional e qualidade das discussões como desafios a uma maior efetividade nestes espaços.

Para as análises a seguir, serão consideradas as respostas da questão aberta sobre melhoria da atuação do conselho que se relacionavam ao tema da estrutura organizacional, ou seja, 236 respostas. Estas respostas correspondem a 59% dos temas referentes à estrutura

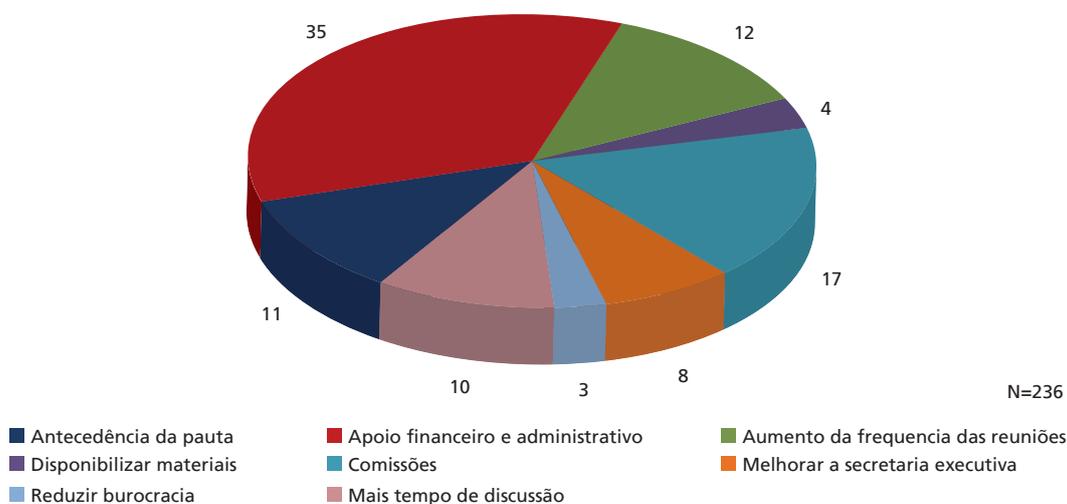
14. A avaliação das comissões temáticas para os conselhos na área de infraestrutura e recursos naturais refere-se apenas aos resultados obtidos no Concidades e no CNRH, posto que esta questão foi elaborada de maneira diferente para conselheiros do Conama e por isso não considerada neste relatório.

15. Não foram observadas diferenças relevantes de avaliação da estrutura organizacional do conselho quando comparadas as respostas de representantes do poder público e da sociedade civil. O tempo de atuação no conselho também não parece influir sobremaneira nas percepções dos conselheiros.

organizacional e qualidade do debate exposta no gráfico 1, na seção da metodologia das questões abertas. As respostas referentes à qualidade do debate serão analisadas à parte, em tópico subsequente. Em conjunto, os temas referentes à estrutura organizacional e qualidade do debate correspondem a 41% dos temas recorrentes nas respostas a essa questão.

Entre os temas mais citados estão a necessidade de maior apoio financeiro e administrativo a estes espaços (35% das menções), a necessidade de otimizar o trabalho nas comissões e grupos temáticos (17% das menções), e questões relacionadas ao andamento e à frequência das reuniões, como tempo de discussão e acesso à pauta com maior antecedência.

GRÁFICO 18  
Estrutura organizacional – Pontos a melhorar  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

## 5.2 Compreensão da linguagem e dos assuntos tratados nos conselhos

O acesso à linguagem e a compreensão dos assuntos pautados nos conselhos podem ser indicativos importantes da qualidade dos debates que ocorrem no âmbito dos conselhos, bem como de sua própria capacidade de incluir diferentes públicos. Na pesquisa, a avaliação destes aspectos foi feita a partir das seguintes perguntas: *i)* “Em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos(as) os(as) conselheiros(as)?”; *ii)* “A linguagem utilizada é facilmente apropriada por todos(as) os(as) conselheiros(as)?”

As respostas dos conselheiros no que se refere a esses aspectos (tabelas 15 e 16) demonstram que, apesar de ser baixo o índice de pessoas que afirmaram achar que os conselheiros não compreendem a linguagem utilizada ou os assuntos tratados nos conselhos, a maior parte dos representantes observa que a compreensão da linguagem (51,8%) e dos assuntos (61,5%) é apenas parcial. Dos demais, 43,5% afirmaram que a linguagem usada nos espaços de discussão é plenamente entendida e 31,8% disseram que a compreensão dos temas tratados é plena.

TABELA 15  
**Compreensão dos assuntos tratados nos conselhos segundo a área temática**  
 (Em %)

Área temática	Não	Sim, parcialmente	Sim, plenamente	Total
Políticas sociais	7,7	60,8	31,5	100
Garantia de direitos	4,7	57,9	37,4	100
Desenvolvimento econômico	2,3	51,9	45,8	100
Infraestrutura e recursos naturais	9,4	71,7	18,9	100
<b>Total</b>	<b>6,7</b>	<b>61,5</b>	<b>31,8</b>	<b>100</b> n = 742

Fonte: dados da pesquisa.

TABELA 16  
**Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões segundo a área temática**  
 (Em %)

Área temática	Não	Sim, parcialmente	Sim, plenamente	Total
Políticas sociais	4,7	53,9	41,4	100
Garantia de direitos	4,6	53,2	42,2	100
Desenvolvimento econômico	3,0	34,1	62,9	100
Infraestrutura e recursos naturais	6,1	60,0	33,9	100
<b>Total</b>	<b>4,7</b>	<b>51,8</b>	<b>43,5</b>	<b>100</b> n = 742

Fonte: dados da pesquisa.

Ao observar as distribuições de resposta segundo a área temática de atuação dos conselheiros, é interessante perceber que os representantes na área de desenvolvimento econômico são os que mais acreditam que os assuntos tratados em seus conselhos sejam compreendidos plenamente por todos. No caso dos conselhos na área de infraestrutura e recursos naturais, ao se comparar os dados de compreensão dos assuntos tratados e a compreensão da linguagem, nota-se que a proporção de representantes que acreditam que a linguagem é plenamente compreendida é significativamente maior (33,9%) que a daqueles que acreditam que os temas debatidos são plenamente compreendidos nestes conselhos (18,9%). Vale a pena apontar, ainda, que, entre os conselheiros de todas as áreas temáticas, os representantes que integram conselhos na área de infraestrutura e recursos naturais foram os que menos disseram que os assuntos são plenamente compreendidos. Isto poderia sugerir que, nos conselhos desta área em específico, eventuais problemas de comunicação estariam mais relacionados aos assuntos tratados do que à linguagem – por exemplo, no caso de ela ser mais técnica.<sup>16</sup>

No que se refere a resultados específicos, parece relevante mencionar que os conselheiros do Conanda foram os que mais optaram pela opção “não” (20,8%) ao avaliar a compreensão dos assuntos tratados, ao passo que 62,5% disseram que esta compreensão do conselho é apenas parcial. Entre os que apresentaram maior proporção de “sim, plenamente” no que concerne ao entendimento dos assuntos pautados estão CNDM (57,1%) e CNDI (50%).

16. Comparadas as respostas entre os três conselhos que integram essa área temática – Conama, CNRH e Concidades –, percebe-se esse mesmo padrão: aumento das respostas “sim, plenamente” para compreensão da linguagem quando comparada à avaliação da compreensão dos assuntos tratados, e redução da proporção de respostas “não”, no mesmo caso. Isto corrobora a ideia de que os assuntos seriam de mais difícil entendimento do que a linguagem em si nestes conselhos.

Ademais, percebe-se um padrão muito semelhante de avaliação entre conselheiros das áreas de políticas sociais e garantia de direitos quanto à compreensão da linguagem empregada em seus conselhos, predominando levemente as respostas “sim, parcialmente”. Novamente, os representantes que integram conselhos classificados como de desenvolvimento econômico são os que melhor avaliam a compreensão da linguagem usada em seus conselhos: 62,9% afirmaram que ela é plenamente compreendida. Analisando-se caso a caso, os conselheiros do CNPS foram os que mais optaram por “sim, plenamente” (76,9%) no que se refere ao entendimento da linguagem.

Algumas observações interessantes surgiram a partir do cruzamento das avaliações desses dois aspectos com o tempo de atuação dos conselheiros (anexos P e Q). Quanto à avaliação da compreensão dos assuntos tratados no conselho, entre os conselheiros que estão no conselho há mais de sete anos, percebe-se um decréscimo nas respostas “sim, plenamente” – chegando a zero para os conselheiros com mais de 10 anos – e um aumento correspondente nas respostas “não”, que sobe de 6,8% entre os conselheiros que possuem de quatro a seis anos de atuação, para 15% entre os conselheiros com sete e dez anos e 26,7% entre os conselheiros com mais de dez anos.

No que concerne à avaliação da linguagem usada, não se nota um padrão semelhante. As avaliações dos conselheiros com até três anos de atuação são muito semelhantes, predominando levemente as respostas “sim, parcialmente” – pouco mais de 50%. Para os conselheiros que atuam no conselho entre quatro e seis anos, há um equilíbrio entre aqueles que acreditam que a linguagem é plenamente compreendida e os que pensam que a compreensão é apenas parcial. Comparativamente à percepção quanto ao entendimento dos assuntos debatidos – que era mais negativa –, é interessante notar que metade dos conselheiros entre sete e dez anos de atuação afirmou que a linguagem é plenamente compreendida. Por fim, os conselheiros com mais de dez anos são novamente os que avaliam pior este aspecto, 80% de suas respostas se concentram em “sim, parcialmente”. Não houve diferenças significativas de avaliação entre conselheiros do poder público e da sociedade civil.

### 5.2.1 Qualidade da discussão

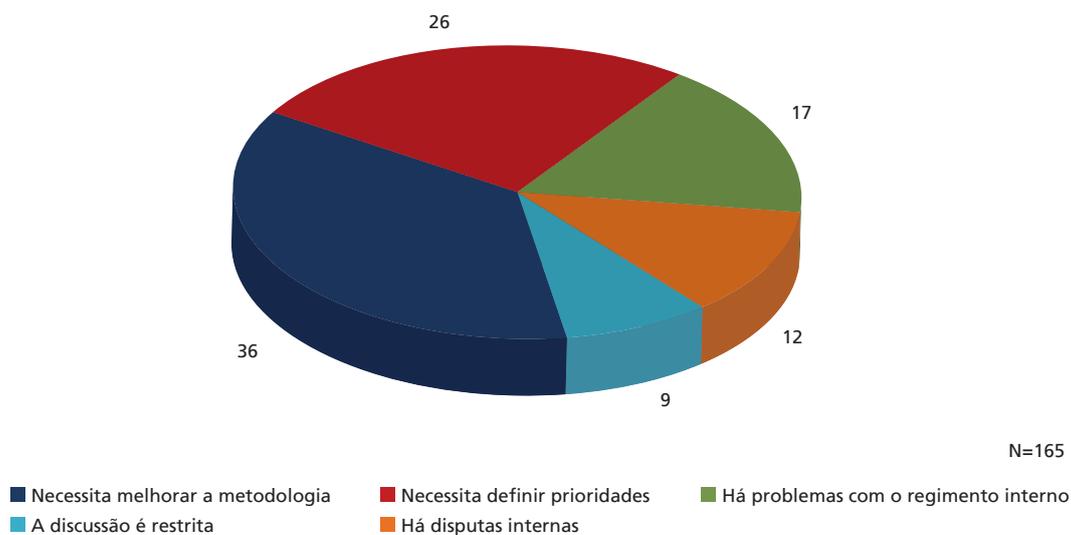
Conforme mencionado anteriormente, as questões abertas apontaram alguns desafios concernentes à qualidade das discussões realizadas nos conselhos. Em 103 respostas, a capacidade deliberativa do conselho foi elogiada, ou seja, em 67% das menções aos pontos fortes dos conselhos que se referem a estrutura organizacional e qualidade do debate (gráfico 1). Nestas, 78% apontavam que as discussões são boas, colocando-se em destaque a relevância dos temas, a riqueza e a diversidade dos argumentos e a forma como a discussão era conduzida. Em 22% das menções a este tema nas respostas à questão relativa aos pontos fortes do conselho, foi citada a capacidade do conselho de resolver conflitos e mediar interesses. Algumas destas respostas afirmavam, inclusive, que o conselho tomava suas decisões por consenso. Alguns exemplos deste tipo de resposta são listados a seguir.

- 1) “Espaço para discussão de assuntos de interesse estratégico nacional”.
- 2) “Construção de consensos, mesmo com exaustivas discussões.”
- 3) “Possibilitar a concertação em torno de temas que suscitam grandes conflitos de interesses”.

Em contrapartida, 165 respostas referiam-se a aspectos que deveriam ser melhorados no que tange aos debates que ocorrem no interior destes espaços. Este universo corresponde a 41% dos temas referentes à estrutura organizacional e qualidade do debate. Conforme ilustra

o gráfico 19, 36% das menções apontaram que a metodologia de discussão deveria ser melhorada, seja tornando-a mais objetiva, seja tornando-a mais democrática, permitindo, assim, que os conselheiros falem sem constrangimentos. Em 26% das respostas, foi mencionada a necessidade de o conselho definir quais as suas prioridades, discutindo temas que tivessem mais a ver com suas temáticas de trabalho. Ao mesmo tempo, a discussão foi considerada restrita em 9% das menções, sendo sugerido que temas diferentes e até mesmo temas polêmicos fossem discutidos. Aparentemente, há uma tensão entre definir um foco de discussão e permitir que os conselheiros tragam novos temas e discutam assuntos que dizem respeito ao tema do conselho de forma não tão direta.

GRÁFICO 19  
Qualidade do debate – Aspectos a serem melhorados  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

O tema das disputas internas corresponde a 12% das menções entre as respostas sobre o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho referentes ao aspecto da qualidade do debate. Apesar de o conselho ter sido mencionado como um espaço de mediação de interesses, nota-se que esta mediação nem sempre é feita de forma a diluir os conflitos, o que também pode ser interpretado como um ponto positivo do conselho. Por fim, em 17% das menções ao tema da qualidade do debate, foram apontados problemas com o regimento interno, seja para afirmar que os conselheiros não o obedecem, seja para afirmar que ele precisa ser revisado. Neste sentido, as regras do jogo no conselho também são objetos de disputa.

### 5.3 Avaliação da capacidade de incidência política e do impacto dos conselhos em diferentes esferas

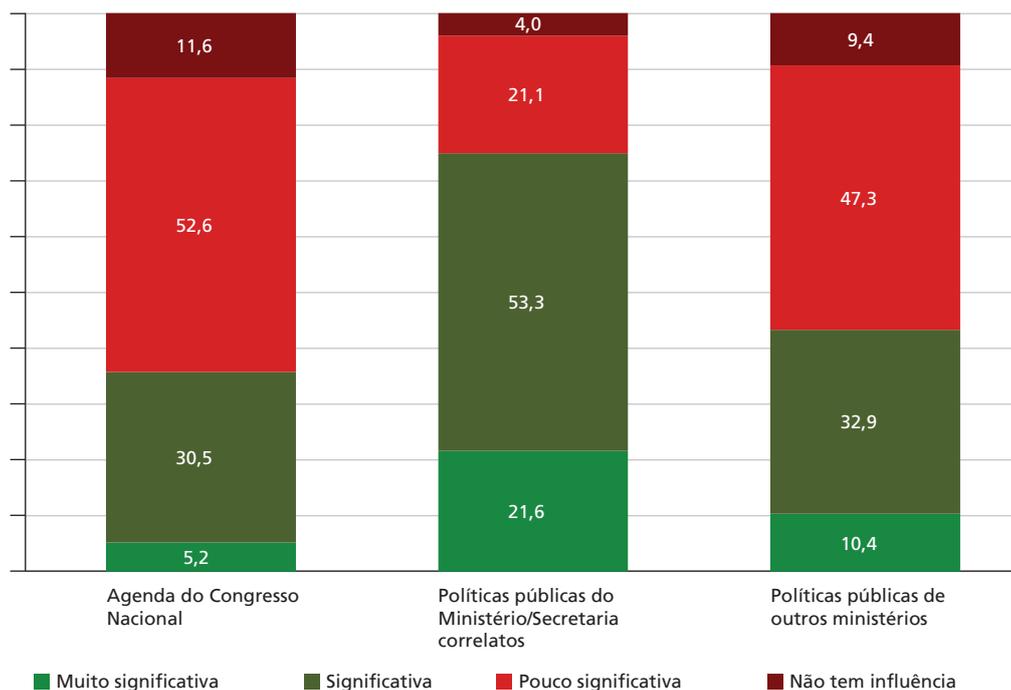
A capacidade de incidência política do conselho e o seu impacto em diferentes esferas são questões que dizem bastante a respeito da possibilidade destes serem efetivos no cumprimento de seus objetivos. Neste relatório, estes aspectos são observados a partir: *i*) das avaliações dos conselheiros quanto à capacidade do conselho de estimular ações ou pautar temas de interesse em instâncias políticas como o Congresso Nacional, o ministério ou secretaria ao qual o conselho é vinculado e outros órgãos ministeriais e secretarias; *ii*) da percepção dos conselheiros acerca do impacto do conselho sobre organizações da sociedade civil e do setor privado, bem como sobre a opinião pública de maneira mais ampla. Para estas

avaliações, os conselheiros podiam escolher as seguintes opções de resposta: “muito significativo”, “significativo”, “pouco significativo” e “não tem influência”. As respostas obtidas a estas questões fechadas foram aqui complementadas pelas respostas às questões abertas, as quais foram sistematizadas e organizadas em temas que compreendem o teor geral das respostas. Os dados referentes a esta sistematização são apresentados ao longo desta seção.

### 5.3.1 Incidência dos conselhos sobre outras instâncias políticas

GRÁFICO 20

**Percepção quanto à influência da atuação do conselho sobre outras instâncias políticas**  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

Conforme ilustra o gráfico 20, a capacidade de influência desses espaços é mais bem avaliada quando se refere às políticas públicas do ministério ou da secretaria vinculados ao conselho. Quase 75% dos conselheiros avaliaram a influência como muito significativa ou significativa neste caso. Isto poderia indicar que os conselhos possuem um bom nível de articulação e respaldo nos ministérios e nas secretarias aos quais se vinculam.

Observando a avaliação desse aspecto segundo a área temática (anexo R), o padrão positivo de avaliação é semelhante para os quatro setores. Nota-se, no entanto, que a área de garantia de direitos apresenta uma proporção levemente superior – quase 30% – de representantes que afirmam que a influência do conselho sobre o órgão vinculado é pouco significativa. Este resultado é influenciado, sobretudo, pela proporção de respostas “pouco significativa” no CNPIR e na CNPI, em que predominaram avaliações deste tipo. De modo a ter em mente casos que se diferenciam dos padrões gerais de resposta observados, é relevante mencionar ainda que o CNAS é o conselho com a maior porcentagem de conselheiros (72,2%) que entendem que a influência do conselho sobre o ministério ao qual se vincula é pouco significativa. No entanto, a área de infraestrutura e recursos naturais é a que apresenta menor proporção de respostas neste sentido – apenas 11,7% avaliaram como “pouco significativa” e ninguém optou por “não tem influência”.

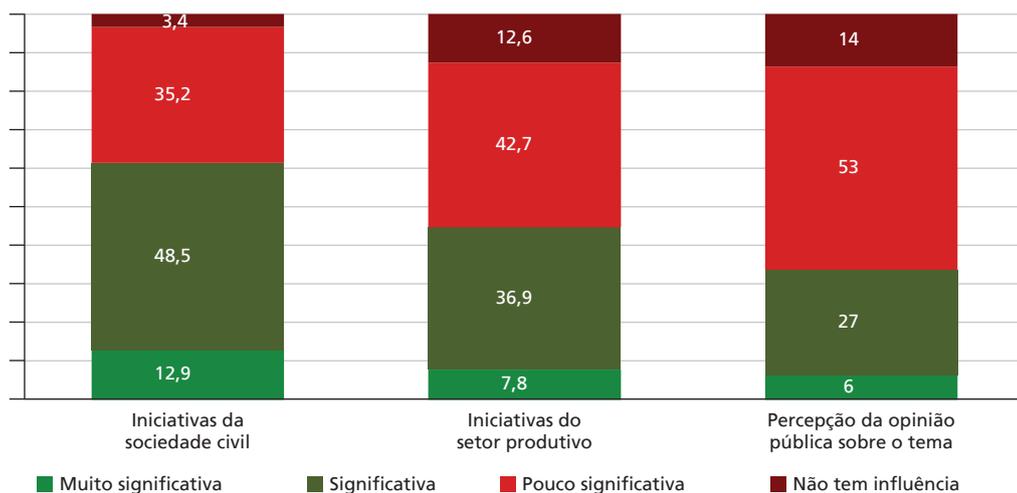
Em contraposição à avaliação do impacto sobre os órgãos vinculados aos conselhos, as avaliações negativas são maiores quando se fala na influência do conselho sobre a agenda do Congresso Nacional. Neste caso, a maior parte dos conselheiros (52,6%) acredita que o impacto do conselho sobre o Congresso é pouco significativo. Esta avaliação é relativamente consistente quando as respostas são observadas por áreas temáticas, destoando apenas na área de garantia de direitos (anexo S). Enquanto para os outros três tipos de conselhos o entendimento de que este impacto é pouco significativo predomina – mais de 50% para todos –, entre os conselheiros da área de garantia de direitos, as respostas são mais equilibradas, dado que 34% dos conselheiros o avaliam como significativo e 39,2% como pouco significativo. As avaliações afirmando que esta influência é significativa no caso do CNDM (57,1%) e da CNPI<sup>17</sup> (46,7%) – instâncias consideradas da área de garantia de direitos – podem ter influenciado este resultado.

Assim como para a avaliação conjunta da influência dos conselhos sobre a agenda do Congresso, percebe-se também uma avaliação menos positiva quanto ao impacto dos conselhos sobre as políticas públicas de outros ministérios, dado que 47,3% dos representantes o avaliaram como pouco significativo. Percepções como esta sugerem que existem aspectos da articulação entre diferentes instâncias políticas e áreas de política pública que precisam ser melhorados ou fortalecidos. Observando os resultados por área temática (anexo T), esta percepção só não parece muito consistente para os conselhos na área de garantia de direitos, que mais uma vez apresentam um padrão diferente de respostas em relação ao geral: 45,5% avaliam como significativa e 17,8% como muito significativa a influência do conselho sobre as políticas de outros ministérios. Casos específicos muito destoantes incluem 80% dos conselheiros do CDPPH avaliando este aspecto como significativo no caso de seu conselho e, em contraposição, 79,2% dos conselheiros do CNPC avaliam como pouco significativo – a maior proporção entre todos os conselhos.

### 5.3.2 Impacto dos conselhos sobre esferas da sociedade e sobre a opinião pública

GRÁFICO 21

**Percepção quanto à influência do conselho sobre outras esferas da sociedade e sobre a opinião pública**  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

17. Relativamente às respostas obtidas em outros conselhos, o caso da CNPI é interessante, pois exhibe uma inversão do padrão percebido nos demais. A CNPI apresenta uma proporção razoavelmente maior de respostas "significativa" (46,7%) no que se refere ao impacto da comissão sobre a agenda do Congresso Nacional e uma proporção relativamente baixa de respostas "pouco significativa" (26,7%) neste caso. Ao mesmo tempo, em contraste, a influência sobre o órgão correlato é pior avaliada pelos membros da comissão, dado que 50% optaram por "pouco significativa" – proporção alta se comparada aos demais conselhos – e 35,7% apenas avaliaram como "significativa" – proporção relativamente menor em relação aos outros conselhos.

Com relação à influência dos respectivos conselhos sobre esferas da sociedade, o gráfico 21 mostra que a maior parte dos representantes (48,5%) avalia a influência sobre as iniciativas da sociedade civil como significativa, ainda que a proporção daqueles que acreditam que este impacto seja pouco significativo tenha sido de 35,2%. Apesar de mais da metade dos conselheiros que responderam à pesquisa ser integrante da sociedade civil, a maneira como eles avaliaram este aspecto foi semelhante à dos representantes do poder público.

O cruzamento das avaliações com a classificação temática dos conselhos mostra que a percepção quanto à influência sobre as iniciativas da sociedade civil é ainda mais positiva entre os conselheiros na área de garantia de direitos, dado que 29,3% a avaliaram como muito significativa (anexo U). Em contrapartida, percebe-se um equilíbrio relativo entre as respostas “significativa” (44%) e “pouco significativa” (38,9%) entre os conselheiros que integram conselhos de infraestrutura e recursos naturais, setor que apresenta a maior proporção de respostas “pouco significativa” entre todos.

De todo modo, a percepção de impacto dos conselhos sobre a sociedade civil é, no geral, mais positiva do que a verificada no caso da influência sobre as iniciativas do setor produtivo<sup>18</sup> e, sobretudo, sobre a percepção da opinião pública a respeito do tema. No que tange ao setor produtivo, 42,7% dos conselheiros entendem que o impacto dos conselhos em que atuam sobre suas ações é pouco significativo, ao passo que 36,9% o avaliam como significativo. Ao observar a distribuição das respostas por área temática (anexo V), a avaliação é pior entre conselheiros de políticas sociais e de garantia de direitos, em que as respostas concentram-se em “pouco significativa” e “não tem influência”. Há um equilíbrio nas avaliações de conselheiros de infraestrutura e recursos naturais, em que “significativo” e “pouco significativo” referem-se a cerca de 44% das respostas de cada área. Nota-se, ainda, que os conselheiros na área de desenvolvimento econômico são os únicos que avaliam este aspecto de maneira predominantemente positiva – 54,3% o consideram “significativo”.

Com relação à opinião pública sobre o tema, parece relevante que 53% dos conselheiros avaliem a influência sobre ela como pouco significativa – proporção similar à avaliação observada com relação à agenda do Congresso Nacional. Esta percepção pouco favorável predomina em todas as áreas temáticas, sendo que as proporções de “pouco significativa” e de “não tem influência” são maiores, sobretudo, entre os conselheiros de infraestrutura e recursos naturais (anexo X). Este resultado sugere que existe pouca capacidade de inserção dos conselhos nacionais entre a sociedade em geral. Isto converge, de certa forma, com a ideia de que espaços como os conselhos têm dificuldade em fazer com que as disputas travadas em seu interior reverberem ou repercutam no ambiente político-social mais amplo, conforme observam Almeida e Tatagiba (2012).

### 5.3.3 Capacidade de incidência política dos conselhos: análise das questões abertas

As questões fechadas buscavam captar a percepção dos conselheiros no que se refere ao impacto do conselho em esferas específicas, as questões abertas trouxeram elementos que contribuem para uma compreensão ampliada de como os conselheiros entendem a efetividade externa dos conselhos em que atuam. Na tabela 17, estão as proporções de respostas das questões abertas que dizem respeito ao tema da capacidade de incidência política dos

18. O número de respostas menor na avaliação do impacto sobre as iniciativas do setor produtivo refere-se ao fato de que este item não necessariamente se aplicava a todos os conselhos e comissões considerados na pesquisa.

conselhos. Esta tabela corresponde às menções referentes à capacidade de incidência do conselho que surgiram em repostas às questões sobre quais são os pontos fortes do conselho e o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho. Este tema corresponde a 23% dos pontos fortes mencionados pelos conselheiros e a 18% dos pontos que deveriam ser melhorados (gráficos 1 e 2).

TABELA 17  
**Capacidade de incidência política – Questões abertas**  
(Em %)

Capacidade de incidência política	Pontos fortes	Pontos a melhorar
Caráter deliberativo	11	31
Proposição de políticas	24	15
Acompanhamento de políticas	15	17
Implementação de políticas	19	17
Agendamento e pressão política	28	11
Autonomia	2	7
<b>Total</b>	<b>100</b> <b>n=227</b>	<b>100</b> <b>n= 183</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Como é possível perceber, diversos pontos aparecem tanto como pontos fortes quanto pontos a serem melhorados. É importante lembrar, neste sentido, que os números aqui relatados referem-se ao conjunto dos conselhos que integraram a pesquisa, o que ajuda a explicar porque as respostas tão opostas, às vezes, parecem coexistir.

Muito embora o caráter deliberativo tenha sido apontado como um ponto forte em 11% das respostas – em que se ressaltava que as deliberações do conselho tornam-se resoluções que regulamentam as políticas públicas –, este ponto é o mais mencionado como algo que precisa ser melhorado. Em 31% das menções ao tema da capacidade de incidência do conselho na questão sobre os pontos que deveriam ser melhorados, foi ressaltado que o conselho não é de fato deliberativo. Considerando que 58% dos conselhos são deliberativos e apenas 29% são consultivos,<sup>19</sup> os comentários recebidos sugerem que, mesmo no caso dos conselhos de caráter deliberativo, é possível que estes não estejam sendo capazes de fazer com que suas deliberações tenham força de norma a ser cumprida.

A capacidade propositiva de um conselho diz muito sobre a sua real possibilidade de se inserir no debate de determinada política pública. Das respostas dadas à questão sobre os pontos fortes dos conselhos, 24% delas falam da capacidade do conselho de propor políticas públicas. Este dado é significativo considerando que, comparativamente, apenas 15% das respostas afirmaram que a capacidade propositiva do conselho deveria melhorar. A seguir, alguns exemplos de respostas que se referem a este tema:

#### Pontos fortes

- “garantia da participação social na elaboração das políticas públicas”; e
- “participação dos conselheiros na formulação de políticas públicas”.

19. Em 13% dos conselhos o caráter não estava mencionado no ato normativo.

## Pontos a serem melhorados

- “mais espaço político para a formação de políticas públicas”; e
- “considerar o conselho como espaço de discussão e reflexão, e também de proposição”.

O papel fiscalizador e de acompanhamento de políticas é um dos mais importantes quando se discute controle social. Entre as respostas, 17% mencionaram o fato de que o conselho acompanha e fiscaliza as políticas que já estão sendo implementadas como um ponto forte. De forma similar, 15% das menções apontaram que o acompanhamento dos encaminhamentos deveria ser melhorado. A seguir há algumas respostas que dizem respeito à capacidade de acompanhamento e fiscalização do conselho.

## Pontos fortes

- “monitoramento das ações em nível nacional”; e
- “aprofundar e refletir buscando estratégias para superar desafios e gargalos na implementação da política”.

## Pontos a serem melhorados

- “fiscalização das leis mais pertinentes ao segmento”; e
- “incluir avaliações permanentes da implementação das políticas aprovadas no Plano Nacional”.

O impacto em políticas específicas foi citado em 19% das respostas que tratavam dos pontos fortes do conselho. Em geral, para estes casos, mencionava-se uma determinada política e a importância da atuação do conselho na formulação desta. Por sua vez, em 17% das menções é apontado que o conselho poderia trabalhar mais na implementação das decisões tomadas nestes espaços.

Dos assuntos mencionados, 28% citaram como ponto forte a capacidade de o conselho pautar algum tema na agenda pública. Esta capacidade é importante, porque, em muitas situações, é mais difícil fazer com que um tema entre na agenda pública do que simplesmente propor ou acompanhar alguma política específica. Este dado é ainda interessante se for considerado o elevado nível de insatisfação observado no que se refere à capacidade dos conselhos de impactar a opinião pública. Ainda quanto à percepção dos conselhos como instâncias de pressão política, 11% das respostas apontaram que o conselho deveria ter mais capacidade de incidência em outros espaços, por exemplo, o Congresso Nacional. Somente 2% das respostas mencionaram a questão da autonomia do conselho como um ponto forte. Ainda, 7% dos assuntos apresentados afirmaram que a autonomia do conselho deve aumentar.

## 5.3.4 Avaliação da capacidade de articulação do conselho

As respostas às questões abertas deram algum enfoque sobre um terceiro aspecto que parece ser relevante no que tange à efetividade dos conselhos: sua capacidade de articulação manifestada de diversas maneiras. Este aspecto aparece tanto entre os pontos fortes – obteve 16% das citações nas respostas à primeira questão (156 temas) –, quanto entre os pontos a serem melhorados para diferentes conselhos – correspondem a 14% das citações nas respostas à segunda questão (150 temas). A tabela 18 sintetiza os temas mencionados no que se refere ao potencial de articulação dos conselhos.

TABELA 18  
**Avaliação da capacidade de articulação do conselho – Questões abertas**  
 (Em %)

Articulação	Pontos fortes	Pontos a melhorar
Entre os segmentos	38	8
Com outros órgãos	28	25
Com conselhos de outras áreas	3	15
Com governos subnacionais	11	14
Com conselhos subnacionais	6	20
Com a sociedade civil fora do conselho	8	13
Com conferências	7	5
<b>Total</b>	<b>100</b> <b>n=156</b>	<b>100</b> <b>n=150</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Em 38% dos assuntos apresentados, foi mencionada como um ponto forte a qualidade das articulações entre os diferentes segmentos no espaço. Este número ainda é mais significativo quando considerado que este foi citado como um ponto a ser melhorado em apenas 8% das respostas, sugerindo que os conselhos são razoavelmente bem-sucedidos em promover o diálogo e a formação de alianças entre os segmentos que o compõem.

O conselho foi visto 28% das menções como um espaço que facilita a articulação com diferentes órgãos e áreas de políticas, promovendo mais interação e interface. Contudo, apesar de ter sido menos citada, 25% das respostas indicam que a articulação com os diferentes órgãos e áreas de políticas ainda precisa ser melhorada. Estas dificuldades de articulação podem, de alguma forma, explicar porque o impacto dos conselhos em políticas públicas de outros ministérios foi avaliado como pouco significativo. Também pode ter corroborado para esta avaliação o fato de ter sido significativo o número de menções (15% do total) à ideia de que o conselho deveria melhorar a sua articulação com outros conselhos nacionais. Este ponto só foi mencionado como ponto positivo em 3% das respostas.

O papel do conselho na articulação com estados e municípios e construção de uma rede capilarizada para o controle social foi citado como ponto forte em 11% dos assuntos. O conselho teria como ponto forte também a capacidade de monitorar as políticas estaduais e municipais. Contudo, em 15% das respostas foi citada que a articulação com governos subnacionais deve ser melhorada. Somente 6% das menções citaram o conselho como promotor da articulação com os conselhos subnacionais. Ao mesmo tempo, 20% dos aspectos mencionados apontaram que a articulação com conselhos subnacionais deve ser melhorada.

Apesar de a avaliação do impacto do conselho nas ações da sociedade civil ter sido positiva nas respostas fechadas, foi bastante ressaltado que o conselho deveria melhorar a articulação com a sociedade civil fora do conselho. Somente 8% das respostas mencionaram como ponto forte o fato de o conselho promover a articulação com a sociedade civil fora dele. Em 13% das menções foi citado que esta articulação deveria melhorar. A seguir são apresentados alguns exemplos de respostas que tratam do tema da articulação com a sociedade civil fora do conselho.

#### Pontos fortes:

- “o [conselho] tem boa articulação com a sociedade”;
- “articulação com movimentos sociais”; e
- “fórum democrático com interação da sociedade”.

Pontos a serem melhorados:

- “estreitar o relacionamento com os conselhos estaduais e as organizações sociais”;
- “radicalizar na aproximação do [conselho] com os conselhos estaduais/municipais e movimentos sociais”;
- “mais interação com a sociedade em geral”; e
- “ampliar a interlocução com entidades e movimentos sociais que não têm assento no conselho.”

Poucos conselheiros citaram a articulação com as conferências como um ponto positivo: somente 7% das respostas citaram a organização de conferências e de outros eventos e fóruns como pontos positivos do conselho. Houve ainda menos menções de que esta articulação deveria melhorar. Considerando que a maioria dos conselhos pesquisados possui conferências correlatas, este tema parece ser pouco lembrado pelos representantes.

Os dados mostram que, em geral, os conselheiros participantes da pesquisa estão mais satisfeitos com a dinâmica interna e o funcionamento do conselho que com sua capacidade de incidência em outras instâncias políticas e esferas da sociedade. Ao avaliar a estrutura organizacional do conselho, os conselheiros mostraram um grau de insatisfação maior apenas com os meios de comunicação e a divulgação de seu trabalho, algo que poderia explicar, por exemplo, a percepção de que os conselhos possuem dificuldade para acessar ou incidir sobre outras esferas políticas e sociais. É interessante perceber, contudo, que estas avaliações mais positivas contrastam com o que foi colhido nas respostas às questões abertas, em que, ao falar especificamente sobre pontos a serem melhorados, vários conselheiros apontaram aspectos administrativos como barreiras a uma maior efetividade do conselho.

Com relação à linguagem utilizada e aos assuntos tratados nos conselhos, observa-se que a maior parte dos respondentes avalia que estes são compreendidos apenas parcialmente pelo conjunto dos conselheiros. Ainda com relação aos debates, nas questões abertas, mencionou-se a necessidade de melhorar a metodologia de debate (otimizando o processo) e dar mais atenção à definição da agenda de trabalho – seja para torná-la mais ágil, seja para pautar temas mais polêmicos. Finalmente, quanto à capacidade do conselho de estimular ações e pautar temas de interesse em outros espaços, os dados apontaram que esta é mais bem avaliada quando se trata da relação com o ministério ou a secretaria vinculados ao conselho e à sociedade civil em geral. As percepções relativas ao impacto sobre a agenda do Congresso Nacional e sobre a opinião pública chamam a atenção por serem as mais negativas. Nesse sentido, um processo que poderia ser benéfico aos conselhos seria ampliar a capacidade de articulação, sobretudo com outros órgãos governamentais e conselhos subnacionais, aumentando a capilaridade – e até mesmo a transversalidade – de suas ações.

Na seção 6, serão tecidas algumas considerações finais sobre os resultados da pesquisa e também levantadas questões na tentativa de contribuir para a continuidade dos estudos na área.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E QUESTÕES PARA O DEBATE

A partir da análise dos dados coletados por meio do *survey* aplicado aos conselheiros nacionais, foi possível traçar o perfil destes representantes, algumas formas de relação entre representantes e representados e a percepção dos participantes quanto à efetividade dos espaços internamente e em diferentes esferas. Os principais resultados obtidos foram apresentados e discutidos, e apontam para novas questões de pesquisa e debate.

Os conselhos foram vistos por muitos participantes como um espaço importante de diálogo entre governo e sociedade civil. Para vários deles, a própria existência do conselho já é uma conquista democrática que fortalece o controle e a participação social. Estas afirmações apontam para uma valorização do papel do conselho na democracia brasileira.

A partir dos dados sobre o perfil dos conselheiros, é possível perceber que algumas desigualdades referentes à capacidade de inclusão em espaços decisórios permanecem. Ainda que os conselhos sejam mais abertos à participação de grupos à margem do sistema político do que as esferas tradicionais, esta abertura acontece principalmente nos espaços em que há uma proposta de inserção e/ou defesa dos direitos destes mesmos grupos. Os conselhos que incluem mais mulheres são aqueles ligados às políticas sociais e aos direitos das mulheres. Da mesma forma, os que possuem maior diversidade étnico-racial são justamente os que debatem esta temática.

Também foi possível perceber que os conselheiros nacionais, em geral, possuem um perfil pouco diverso, dado que a maioria dos conselheiros possui renda e escolaridade acima da média da população brasileira. Algumas exceções foram encontradas na Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e na Comissão Nacional de Política Indigenista. É possível supor que, sendo um espaço representativo, os processos de seleção de representantes por que passam os conselhos podem favorecer a inserção daqueles com mais conhecimento e recursos financeiros para se dedicar à participação.

Os representantes, em geral, também participam de outros espaços participativos – em diferentes níveis federais e não necessariamente em conselhos na mesma área de política pública. É possível sugerir que as exigências para a assunção do papel de conselheiro fazem com que pessoas já bastante especializadas na atuação em espaços participativos sejam as que mais facilmente conseguem se inserir nestes espaços.

A partir dos dados sobre perfil dos participantes, é possível elencar algumas questões e propor algumas novas frentes de pesquisas para o debate:

- Existem barreiras institucionais para a participação de grupos situados à margem do sistema político em espaços participativos? Se existem, quais são elas?
- Se não existem, há maneiras de fazer com que os espaços participativos sejam mais inclusivos?
- Os diferentes métodos de seleção utilizados para escolher os representantes têm impacto na capacidade de inclusão dos conselhos?

Por meio dessas três perguntas, é possível investigar quais são os fatores que dificultam o acesso de mulheres, pessoas de diferentes origens étnico-raciais e pessoas com baixa renda e escolaridade nos conselhos nacionais. A identificação destes fatores é importante para se pensar em medidas que incluam pessoas que tradicionalmente não estão inseridas nos espaços políticos.

Os dados sobre relações entre representantes e representados apontam para diferentes entendimentos sobre quem os conselheiros consideram representar. A maior parte deles assume que representa uma entidade ou os filiados a esta entidade. É significativo também o número daqueles que consideram que um fórum ou um movimento são suas bases de apoio – definida como grupo de pessoas representadas pelo conselheiro. Assumindo que esta entidade, movimento ou fórum são suas bases de apoio, há certa constância na comunicação com os representados.

Embora os conselheiros digam representar entidades, fóruns e movimentos; no momento do debate, na maioria das respostas dadas pelos conselheiros, o que é entendido como interesse da coletividade norteia a defesa feita pelos representantes. Aparentemente, os conselheiros conseguem conciliar vinculação a uma entidade ou movimento que dizem representar e necessidade de construção de decisões que sejam benéficas a todos.

Cabe perguntar se o que é entendido como interesses de toda a coletividade é algo uniforme ou heterogêneo em cada conselho, o que traz novas questões sobre a tomada de posições dos representantes no espaço de decisão e sua vinculação com as bases.

Dois desafios foram bastante citados pelos conselheiros. O primeiro foi mais envolvimento do poder público nas reuniões do conselho, seja por meio dos seus representantes, seja por meio da participação do ministro, que é, muitas vezes, o presidente do espaço. O segundo é o aumento da visibilidade das atividades do conselho de forma a tornar possível que outros cidadãos e organizações que não estão presentes no conselho possam acompanhar o trabalho dos espaços.

Outras questões que surgem a partir dos resultados da pesquisa são:

- O que se espera que um conselheiro da sociedade civil represente? Suas respectivas entidades ou um conjunto delas? Redes ou movimentos sociais? Grupos sociais específicos ou grupos vulnerabilizados historicamente? Os beneficiados pela política discutida pelo conselho? Causas relativas às políticas discutidas?
- Com quem se espera que os representantes da sociedade civil mantenham contato para consultas ou prestação de contas? Com as entidades pelas quais respondem? Com as redes e os movimentos sociais aos quais se vinculam? Com os usuários e beneficiários das políticas discutidas?
- O que se espera dos representantes do poder público? Que representem o plano de governo? Ou os ministérios aos quais se vinculam? Que disputem posições com os representantes da sociedade civil ou se esforcem para escutar e incorporar as demandas?
- Como o governo e os conselheiros representantes da sociedade civil poderiam qualificar a sua representação no conselho?
- Como conhecer as diferentes pautas trazidas pelos representantes e suas relações com os interesses de toda a coletividade e de entidades, movimentos ou grupos específicos?
- Quais mecanismos poderiam ser pensados para que a sociedade civil que está fora do conselho possa acompanhar as atividades do espaço?

As duas primeiras perguntas trazem à tona qual é o papel do governo e da sociedade civil como representantes em espaços participativos. A quarta e a quinta perguntas buscam investigar como se dá a defesa dos interesses de toda a coletividade, prática que norteia a tomada de posições dos conselheiros. Por fim, a última pergunta busca mecanismos de qualificação da representação do conselho por meio da atuação de atores fora do conselho no debate político. Estas questões se localizam tanto no debate político sobre o que se busca com a representação em espaços participativos, quanto na proposição de temas para pesquisas empíricas.

Foi possível também observar que, embora a estrutura organizacional dos conselhos tenha sido bem avaliada, ainda há alguns desafios para os quais é preciso buscar soluções como mais apoio administrativo e financeiro, aperfeiçoamento dos trabalhos da secretaria executiva, aumento da frequência das reuniões, mais antecedência no envio das pautas

e demais subsídios aos conselheiros, entre outros. Estes pontos refletem diretamente no trabalho dos representantes e são também aqueles com maior possibilidade de serem melhorados por meio de atitudes pontuais.

Embora a qualidade das discussões tenha sido bastante citada, foram apontados alguns problemas na condução do debate. Há indicações de que assuntos burocráticos tomam muito tempo nas discussões dos conselhos. Também há dificuldades para encontrar metodologias de discussão que priorizem temas diretamente ligados à temática do conselho, o que pode indicar que os conselheiros ainda não encontraram maneiras de conciliar as tarefas operacionais e discussões que as políticas requerem.

No que se refere ao impacto dos conselhos nacionais em diferentes esferas, a maioria dos conselheiros somente considerou como significativa a sua influência nos órgãos aos quais estão vinculados. Percebe-se uma dificuldade, de maneira geral, de o conselho se inserir tanto em esferas governamentais quanto nos diferentes espaços da sociedade. Ainda assim, nas questões abertas, alguns conselheiros consideraram como pontos fortes do conselho a sua capacidade de propor e implementar políticas, agendar temas e pressionar politicamente outras esferas.

Também nas questões abertas, alguns participantes apontaram as articulações entre os setores nos conselhos e dos conselhos com outros órgãos e espaços como algo importante a ser considerado, seja porque o conselho em que atuam tem sido efetivo em promovê-las, seja porque ainda há dificuldades em construir pontes com outros órgãos e conselhos, com diferentes esferas de governos, ou até mesmo com a sociedade civil fora do espaço. O fortalecimento destas articulações pode ser um caminho para o aumento da efetividade do conselho, tanto para promover políticas públicas essenciais para a garantia de direitos, quanto para incluir a sociedade civil fora do conselho nas decisões políticas.

Da mesma forma, os resultados dos dados sobre percepção da efetividade interna e externa do conselho permitem formular mais questões:

- Quais os impactos dos usos de diferentes metodologias nas discussões do conselho?
- Qual o impacto das atribuições ligadas a tarefas operacionais e burocráticas na agenda de discussões dos conselhos?
- Existem formas de conciliar tarefas operacionais e discussões aprofundadas? Quais seriam? Ou seria melhor repensar as atribuições dos conselhos de modo a diminuir a quantidade de tarefas burocráticas?
- O que explica o fato de alguns participantes nas questões abertas terem apontado como pontos fortes dos conselhos a sua capacidade propositiva e de agendamento de questões e, ao mesmo tempo, avaliarem como pouco significativo o impacto do espaço em diferentes esferas?
- Há diferenças entre a avaliação da capacidade propositiva do conselho entendida de forma mais geral e a percepção da efetividade em esferas específicas? Por quê?
- Há diferenças na percepção da efetividade dos conselhos se os conselhos deliberativos e consultivos forem comparados?
- Quais são as dificuldades encontradas pelos conselheiros para construir articulações com outros órgãos, conselhos e atores políticos fora do conselho?

A partir das três primeiras perguntas é possível pensar em análises sobre quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos conselheiros para conduzir um debate político propositivo. As três questões seguintes tratam da percepção dos conselheiros a respeito da efetividade dos órgãos em que atuam. Compreender as causas das diferenças de percepções pode ser um caminho para entender em quais contextos os conselhos podem ser mais efetivos. Por fim, a última pergunta indica uma investigação sobre as dificuldades encontradas na construção de articulação entre espaços e atores, de modo a se pensar em estratégias para promover espaços mais integrados e efetivos.

Os resultados encontrados nesta pesquisa contribuem para a melhor compreensão de quem são os atores que atuam nos conselhos nacionais e qual sua percepção sobre o funcionamento destes espaços. Os dados aqui descritos também servem para colaborar no estudo e na avaliação destas instâncias participativas, levantando novas questões para debate e aprofundamento. Espera-se que este esforço de pesquisa se desdobre em novas discussões, que possam incluir conselheiros, governos, atores da sociedade civil e acadêmicos.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr., 2008.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço social & sociedade**, n.109, p. 68-92, 2012.
- ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde do Brasil. *In*: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L. 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, 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.
- CIDADE – CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS. **Olhar de mulher: a fala das conselheiras do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Cidade, 2003.
- CUNHA, E. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 135-162.
- \_\_\_\_\_. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2009.
- FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista sociologia política**, Curitiba, v. 18, n. 36, jun. 2010, p. 187-204.
- FARIA, C.; RIBEIRO, U. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, R. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 125-136.
- FUKS, M. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. *In*: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.; SOUZA, N. R. (Org.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 2004. p. 13-44.

GRET, M. **Reforçar le genre dans la recherche**: approche comparative Sud-Nord. Bordeaux: IEP, 2004. p. 61-70. Disponível em: <[http://www.cean.sciencespobordeaux.fr/actes\\_colloque\\_Genre.pdf](http://www.cean.sciencespobordeaux.fr/actes_colloque_Genre.pdf)>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características étnico-raciais da população**: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça. 2008. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas\\_raciais/PCERP2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas_raciais/PCERP2008.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Síntese de Indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. **Estudos e pesquisas**: informação demográfica e socioeconômica. 2010a. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS\\_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios**: síntese de indicadores 2009. Rio de Janeiro, 2010b.

\_\_\_\_\_. **POF 2008/09 mostra desigualdades e transformações no orçamento das famílias brasileiras**. 2010c. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1648&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1648&id_pagina=1)>. Acesso em: 8 ago. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução na última década. **Brasil em Desenvolvimento**, v. 3, p. 565-587, 2010a.

\_\_\_\_\_. Balanço da política social no novo milênio. *In: Perspectivas da política social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010b.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

\_\_\_\_\_; CASTELLO, G. Sociedade, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua nova**, São Paulo, n. 70, 2007.

\_\_\_\_\_; ALMEIDA, C. C. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 13, p. 86-94, 2010.

MIGUEL, L. F. Política de interesses, política do desvelo: representação e singularidade feminina. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 253-267, 2001.

\_\_\_\_\_. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.

MILANI, C. **Mitos construídos acerca da “participação” no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento**: um olhar a partir da experiência brasileira recente. 2005. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.

ORSATO, A. **Gênero e democracia**: rupturas e permanências no orçamento participativo de Porto Alegre. 2008. (Dissertação) Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2008.

\_\_\_\_\_; GUGLIANO, A. A. Da invisibilidade às diversas formas de apropriação do espaço público: uma análise dos projetos parlamentares das deputas estaduais do Rio Grande do Sul (2007-2009). *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GENERO*, 9. Florianópolis, 2010.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **RBCS**, v. 19, n. 54, p. 96-115, fev. 2004.

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).

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California press, 1967.

RIBEIRO, U. Gênero e democracia participativa. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 141-152, 2009.

\_\_\_\_\_. **Participação, inclusão e gênero**: um estudo sobre conselhos municipais de saúde. 2011. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. *In*: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p.11-56.

SCHWARTZMAN, S. **Cor, raça, discriminação e identidade social no Brasil**. 1998. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/cor.htm>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista sociologia política**, v. 25, p. 209-213, 2005.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, R. **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-108. (Diálogos para o desenvolvimento).

VENTURI, G.; RECAMÁN, M.; OLIVEIRA, S. (Orgs.). **A mulher brasileira no espaço público e privado**. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In*: PIRES, R. **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 43-52. (Diálogos para o desenvolvimento).

WENDHAUSEN, A. **O duplo sentido do controle social**: (des)caminhos da participação em saúde. Itajaí: Editora da Univali, 2002.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-267, 2006.

**ANEXOS****ANEXO A****Observação para facilitar o preenchimento**

**Setor** – Considere o termo “setor” como aquele estabelecido para fins de composição deste conselho: representantes do poder público e da sociedade civil.

**Base de apoio** – Considere como “base de apoio” o grupo principal de pessoas representadas pelo(a) conselheiro(a).

**BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)****1) Sexo**

1. ( ) Masculino                      2. ( ) Feminino

**2) Cor/raça (marque apenas uma alternativa)**

1. ( ) branca    2. ( ) preta                      3. ( ) amarela  
4. ( ) parda    5. ( ) indígena

**3) Escolaridade**

1. ( ) Ensino fundamental                      2. ( ) Ensino médio                      3. ( ) Superior incompleto  
4. ( ) Superior completo                      5. ( ) Especialização                      6. ( ) Mestrado incompleto  
7. ( ) Mestrado completo                      8. ( ) Doutorado incompleto                      9. ( ) Doutorado completo

**4) Qual sua religião ou culto? \_\_\_\_\_****5) Faixa etária**

1. ( ) até 20 anos                      2. ( ) de 21 a 30 anos                      3. ( ) de 31 a 40 anos  
4. ( ) de 41 a 60 anos                      5. ( ) mais de 60 anos

**6) Renda familiar mensal (média)**

1. ( ) Abaixo de R\$ 500,00                      2. ( ) De R\$ 500,00 até 1.500,00                      3. ( ) De R\$ 1.501,00 até 2.500,00  
4. ( ) De R\$ 2.501,00 até 4.000,00                      5. ( ) De R\$ 4.001,00 a 8.000,00                      6. ( ) De R\$ 8.001,00 a 12.000,00  
7. ( ) Acima de R\$ 12.001,00                      8. ( ) Não sabe

**7) Município/UF de residência \_\_\_\_\_**



## BLOCO II – ATUAÇÃO DOS(AS) CONSELHEIROS(AS)

**13) Como você considera a composição do conselho em relação a cada um dos itens abaixo?**

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ Não se aplica
1. Número total de conselheiros(as)	( )	( )	( )	( )	( )
2. Diversidade de setores representados	( )	( )	( )	( )	( )
3. Número de conselheiros em cada setor	( )	( )	( )	( )	( )
4. Forma de escolha das entidades com assento no conselho	( )	( )	( )	( )	( )
5. Forma de escolha dos conselheiros nas entidades	( )	( )	( )	( )	( )

**14) Na sua atuação no conselho, que interesses você defende *prioritariamente*?**

**Assinale suas três opções, em ordem de relevância, indicando com um "X" sua 1ª, 2ª e 3ª opção para os itens a seguir**

	1ª opção	2ª opção	3ª opção
1. Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais	( )	( )	( )
2. Interesses da minha instituição	( )	( )	( )
3. Interesses do meu setor	( )	( )	( )
4. Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos	( )	( )	( )
5. Interesses de toda a coletividade	( )	( )	( )
6. Não sabe	( )	( )	( )
7. Outros _____	( )	( )	( )

**15) Avalie o seu grau de articulação com os demais setores do conselho, segundo a tabela a seguir (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor)**

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não Sabe/ Não se aplica
1. Poder público	( )	( )	( )	( )	( )
2. Sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )

**16) No exercício do seu mandato como conselheiro(a), você tem alguma base de apoio?**

1. ( ) Sim. Qual(is) \_\_\_\_\_
2. ( ) Não
3. ( ) Não sabe

**17) Com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio?**

1. ( ) Não tenho base de apoio
2. ( ) Nunca
3. ( ) Raramente
4. ( ) Às vezes
5. ( ) Com frequência
6. ( ) Sempre
7. ( ) Não sabe

**18) Quais as principais formas de contato com a sua base de apoio? (marque as três principais)**

1. ( ) Não tenho base de apoio
2. ( ) Telefonema
3. ( ) E-mail/lista de discussão
4. ( ) Reuniões presenciais
5. ( ) Conversas pessoais
6. ( ) Orkut, Facebook, Twitter e afins
7. ( ) site institucional
8. ( ) Carta/ofício
9. ( ) Fax
10. ( ) Mensagem (torpedo/SMS)
11. ( ) Não sabe
12. ( ) Outra: \_\_\_\_\_



	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
6. Percepção da opinião pública sobre o tema	( )	( )	( )	( )	( )

**22) Em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os(as) conselheiros(as)?**

1. ( ) Não                      2. ( ) Sim, parcialmente                      3. ( ) Sim, plenamente

**23) A linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os conselheiros?**

1. ( ) Não                      2. ( ) Sim, parcialmente                      3. ( ) Sim, plenamente

**24) Em geral, como você avalia o papel dos setores relacionados a seguir na atuação do conselho? (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor)**

	Ajuda bastante	Ajuda	Não ajuda nem atrapalha	Atrapalha	Atrapalha bastante	Não sabe/ Não se aplica
1. Poder público	( )	( )	( )	( )	( )	( )
2. Sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )	( )

**25) Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do conselho (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor/segmento)**

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ Não se aplica
1. Secretaria Executiva	( )	( )	( )	( )	( )
2. Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações)	( )	( )	( )	( )	( )
3. Regimento interno e resoluções	( )	( )	( )	( )	( )
4. Presidência	( )	( )	( )	( )	( )
5. Plenária	( )	( )	( )	( )	( )
6. Comissões temáticas	( )	( )	( )	( )	( )

**26) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho? (marque no máximo três alternativas)**

1. ( ) Pouco tempo de discussão nas reuniões
2. ( ) Reuniões muito esparsas
3. ( ) Excesso de reuniões
4. ( ) Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
5. ( ) Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
6. ( ) Questões políticas alheias à agenda do conselho
7. ( ) Excesso de burocracia
8. ( ) Divergência nas opiniões dos conselheiros
9. ( ) Baixa prioridade política por parte do governo
10. ( ) Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros
11. ( ) O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo
12. ( ) Outras \_\_\_\_\_

**27) Quais os principais pontos fortes na atuação do conselho?****28) O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?**

**Muito Obrigado!**

**29) Espaço destinado para considerações adicionais, bem como críticas e sugestões sobre este questionário.**

ANEXO B  
**Nível de escolaridade dos conselheiros por conselho ou comissão**  
 (Em %)

Conselho	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino superior incompleto	Ensino superior completo	Especialização	Mestrado incompleto	Mestrado completo	Doutorado incompleto	Doutorado completo
CNAS	5,3	5,3	0	21,1	31,6	5,3	26,3	5,3	0
CNS	1,6	9,7	4,8	27,4	22,6	3,2	12,9	4,8	12,9
CNDI	0	0	6,3	12,5	37,5	12,5	6,3	0	25
CNDM	0	5,9	5,9	29,4	17,6	0	17,6	5,9	17,6
CNES	2,9	17,6	5,9	23,5	26,5	2,9	14,7	5,9	0
CNPCT	10,5	31,6	15,8	21,1	21,1	0	0	0	0
CNPI	18,8	12,5	18,8	25	6,3	0	18,8	0	0
CNPIR	0	11,8	11,8	29,4	17,6	2,9	17,6	5,9	2,9
CNPS	6,7	20	6,7	33,3	13,3	0	23,3	0	13,3
CNRH	0	0	0	10,6	29,8	6,4	38,3	4,3	10,6
CNT	0	0	9,3	39,5	25,6	7	7	4,7	7
Conaeti	0	4	4	40	36	0	16	0	0
Conama	0	2,5	2,5	22,8	17,7	12,7	24,1	5,1	12,7
Conanda	0	0	4,2	20,8	50	8,3	8,3	8,3	0
Conape	5,9	14,7	2,9	29,4	14,7	2,9	23,5	0	5,9
CONASP	2,8	0	5,6	33,3	30,6	5,6	16,7	0	5,6
Concidades	0	16,7	7,4	37	22,2	1,9	9,3	1,9	3,7
CONDRAF	3,6	14,3	14,3	25	3,6	0	25	7,1	7,1
Consea	5	15	2,5	17,5	7,5	5	17,5	2,5	27,5
Conjuve	0	7,5	30	27,5	22,5	0	7,5	5	0
CNCD	0	13,8	10,3	17,2	24,1	3,4	17,2	6,9	6,9
Conade	0	8,7	0	47,8	21,7	0	17,4	0	4,3
CNPC	4	0	16	20	24	8	16	0	12
CDDPH	0	0	0	33,3	16,7	0	0	16,7	33,3

Fonte: dados da pesquisa.

ANEXO C  
**Avaliação do número de conselhos por setor, segundo área temática dos conselhos**  
 (Em %)

Área temática	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Total
Políticas sociais	12,4	57,8	21,6	8,3	100
Garantia de direitos	9,5	65,3	22,1	3,2	100
Desenvolvimento econômico	16,5	60,3	19,0	4,1	100
Infraestrutura e recursos naturais	7,1	36,9	28,6	27,4	100
<b>Total</b>	<b>11,4</b>	<b>54,2</b>	<b>22,9</b>	<b>11,4</b>	<b>100</b> n = 699

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO D

**Avaliação do número total de conselheiros segundo forma de seleção dos membros**

(Em %)

Forma de seleção dos membros	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Total
Combinação entre indicação do presidente, eleições, indicação das entidades	9,1	53,2	19,5	18,2	100
Eleições	16,1	64,3	14,1	5,6	100
Entidade predefinida	18,6	72,9	5,9	2,5	100
Indicado pelo ministro	24,7	64,9	7,8	2,6	100
Processo seletivo	16,6	61,8	14,0	7,6	100
<b>Total</b>	<b>16,8</b>	<b>64,0</b>	<b>12,7</b>	<b>6,5</b>	<b>100</b> n = 734

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO E

**Avaliação da diversidade de setores representados segundo forma de seleção dos membros**

(Em %)

Forma de seleção dos membros	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Total
Combinação entre indicação do presidente, eleições, indicação das entidades	10,8	60,8	13,5	14,9	100
Eleições	14,3	58,9	19,5	7,3	100
Entidade predefinida	25,4	64,4	5,9	4,2	100
Indicado pelo ministro	16,7	61,5	16,7	5,1	100
Processo seletivo	20,6	58,7	14,2	6,5	100
<b>Total</b>	<b>17,4</b>	<b>60,3</b>	<b>15,2</b>	<b>7,2</b>	<b>100</b> n = 712

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO F

**Avaliação do número de conselheiros por setor segundo forma de seleção dos membros**

(Em %)

Forma de seleção dos membros	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Total
Combinação entre indicação do presidente, eleições, indicação das entidades	4,1	35,1	28,4	32,4	100
Eleições	11,3	54,3	23,7	10,7	100
Entidade predefinida	16,2	64,9	16,2	2,7	100
Indicado pelo ministro	9,3	60	24,0	6,7	100
Processo seletivo	12,8	52,7	23,0	11,5	100
<b>Total</b>	<b>11,4</b>	<b>54,2</b>	<b>22,9</b>	<b>11,4</b>	<b>100</b> n = 699

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO G

**Avaliação da forma de escolha das entidades segundo forma de seleção dos membros**  
(Em %)

Forma de seleção dos membros	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Total
Combinação entre indicação do presidente, eleições, indicação das entidades	7,0	53,5	25,4	14,1	100
Eleições	9,4	55,2	23,8	11,5	100
Entidade predefinida	11,2	66,4	16,8	5,6	100
Indicado pelo ministro	11,8	53,9	25,0	9,2	100
Processo seletivo	13,9	48,6	25,7	11,8	100
<b>Total</b>	<b>10,7</b>	<b>55,3</b>	<b>23,4</b>	<b>10,7</b>	<b>100</b> n = 684

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO H

**Avaliação da forma de escolha das entidades com assento no conselho segundo forma de seleção dos membros**  
(Em %)

Forma de seleção dos membros	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Total
Combinação entre indicação do presidente, eleições, indicação das entidades	4,6	67,7	23,1	4,6	100
Eleições	11,3	59,2	22,3	7,2	100
Entidade predefinida	17,0	59,0	21,0	3,0	100
Indicado pelo ministro	14,3	63,5	17,5	4,8	100
Processo seletivo	14,8	62,3	17,2	5,7	100
<b>Total</b>	<b>12,5</b>	<b>61,1</b>	<b>20,7</b>	<b>5,7</b>	<b>100</b> n = 615

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO I

**Interesses prioritários (1ª opção) segundo área temática dos conselhos**  
(Em %)

Área temática	Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais	Interesses da minha instituição	Interesses do meu setor	Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos	Interesses de toda a coletividade	Outros	Total
Políticas sociais	3,2	16,9	11,6	8,0	59,8	0,4	100
Garantia de direitos	1,5	32,4	10,3	16,2	39,7	0	100
Desenvolvimento econômico	1,0	28,2	26,2	8,7	35,9	0	100
Infraestrutura e recursos naturais	0	23,2	18,8	6,5	51,4	0	100
<b>Total</b>	<b>1,8</b>	<b>22,4</b>	<b>15,9</b>	<b>8,8</b>	<b>50,9</b>	<b>0,2</b>	<b>100</b> n = 558

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO J

**Avaliação da secretaria executiva segundo área temática dos conselhos**

(Em %)

Área temática	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Total
Políticas sociais	41,3	45,3	10,6	2,8	100
Garantia de direitos	31,7	51,5	16,8	0	100
Desenvolvimento econômico	30,7	61,4	6,3	1,6	100
Infraestrutura e recursos naturais	32,6	54,3	10,3	2,9	100
<b>Total</b>	<b>36,0</b>	<b>51,2</b>	<b>10,7</b>	<b>2,2</b>	<b>100</b> n = 723

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO L

**Avaliação da presidência segundo área temática dos conselhos**

(Em %)

Área temática	Muito Satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Total
Políticas sociais	31,3	57,5	8,9	2,2	100
Garantia de direitos	36,4	44,4	17,2	2	100
Desenvolvimento econômico	20	60	16	4	100
Infraestrutura e recursos naturais	13,8	62,6	16,7	6,9	100
<b>Total</b>	<b>25,7</b>	<b>57,4</b>	<b>13,2</b>	<b>3,7</b>	<b>100</b> n = 711

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO M

**Avaliação dos meios de divulgação e comunicação segundo área temática dos conselhos**

(Em %)

Área temática	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Total
Políticas sociais	20,1	46,4	24,1	9,4	100
Garantia de direitos	11,9	32,7	44,6	10,9	100
Desenvolvimento econômico	14,1	55,5	25,8	4,7	100
Infraestrutura e recursos naturais	16,5	54,5	23,9	5,1	100
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>48,1</b>	<b>27,2</b>	<b>7,7</b>	<b>100</b> n = 724

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO N

**Avaliação das plenárias segundo área temática dos conselhos**

(Em %)

Área temática	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Total
Políticas sociais	21,3	57,2	17,8	3,8	100
Garantia de direitos	26,7	55,2	14,3	3,8	100
Desenvolvimento econômico	25,6	55,8	16,3	2,3	100
Infraestrutura e recursos naturais	14,1	57,1	23,7	5,1	100
<b>Total</b>	<b>21,1</b>	<b>56,6</b>	<b>18,5</b>	<b>3,8</b>	<b>100</b> n = 731

Fonte: dados da pesquisa.

ANEXO O  
**Avaliação das comissões temáticas segundo área temática dos conselhos**  
 (Em %)

Área temática	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Total
Políticas sociais	22,8	56,8	18	2,4	100
Garantia de direitos	30,4	43,5	21,7	4,3	100
Desenvolvimento econômico	16,5	50,4	24,8	8,3	100
Infraestrutura e recursos naturais	22,2	65,7	9,1	3	100
<b>Total</b>	<b>22,3</b>	<b>55,3</b>	<b>18,4</b>	<b>4,1</b>	<b>100</b> n = 539

Fonte: dados da pesquisa.

ANEXO P  
**Compreensão dos assuntos tratados no conselho segundo tempo de atuação dos conselheiros**  
 (Em %)

Tempo como conselheiro	Não	Sim, parcialmente	Sim, plenamente	Total
Menos de 1 ano	5,3	63,8	30,9	100
De 1 a 3 anos	5,3	60,1	34,5	100
De 4 a 6 anos	6,8	61,5	31,6	100
De 7 a 10 anos	15,0	56,7	28,3	100
Mais de 10 anos	26,7	73,3	0	100
<b>Total</b>	<b>6,8</b>	<b>61,6</b>	<b>31,6</b>	<b>100</b> n = 719

Fonte: dados da pesquisa.

ANEXO Q  
**Compreensão da linguagem utilizada no conselho segundo tempo de atuação dos conselheiros**  
 (Em %)

Tempo como conselheiro	Não	Sim, parcialmente	Sim, plenamente	Total
Menos de 1 ano	4,5	51,8	43,7	100
De 1 a 3 anos	3,5	55,1	41,3	100
De 4 a 6 anos	4,3	47	48,7	100
De 7 a 10 anos	11,7	38,3	50	100
Mais de 10 anos	6,7	80	13,3	100
<b>Total</b>	<b>4,7</b>	<b>51,8</b>	<b>43,5</b>	<b>100</b> n = 720

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO R

**Avaliação da influência do conselho sobre políticas públicas dos conselhos correlatos segundo área temática dos conselhos (Em %)**

Área temática	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Total
Políticas sociais	17,6	53,2	22,4	6,7	100
Garantia de direitos	25,8	40,2	29,9	4,1	100
Desenvolvimento econômico	22,5	50,4	24,0	3,1	100
Infraestrutura e recursos naturais	25,7	62,6	11,7	0	100
<b>Total</b>	<b>21,6</b>	<b>53,3</b>	<b>21,1</b>	<b>4,0</b>	<b>100</b> n = 717

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO S

**Avaliação da influência do conselho sobre a agenda do Congresso Nacional segundo área temática dos conselhos (Em %)**

Área temática	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Total
Políticas sociais	3,9	31,4	53,6	11,1	100
Garantia de direitos	15,5	34	39,2	11,3	100
Desenvolvimento econômico	0,9	29,5	57,1	12,5	100
Infraestrutura e recursos naturais	4,6	27,7	55,5	12,1	100
<b>Total</b>	<b>5,2</b>	<b>30,5</b>	<b>52,6</b>	<b>11,6</b>	<b>100</b> n = 688

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO T

**Avaliação da influência do conselho sobre políticas públicas de outros ministérios segundo área temática dos conselhos (Em %)**

Área temática	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Total
Políticas sociais	11,9	29,6	46,9	11,6	100
Garantia de direitos	17,8	45,5	32,7	4,0	100
Desenvolvimento econômico	5,6	32,0	52,0	10,4	100
Infraestrutura e recursos naturais	6,8	32,2	53,1	7,9	100
<b>Total</b>	<b>10,4</b>	<b>32,9</b>	<b>47,3</b>	<b>9,4</b>	<b>100</b> n = 714

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO U

**Avaliação da atuação do conselho sobre iniciativas da sociedade civil segundo área temática dos conselhos (Em %)**

Área temática	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Total
Políticas sociais	8,1	52,4	36,6	2,9	100
Garantia de direitos	29,3	39,4	27,3	4,0	100
Desenvolvimento econômico	12,9	52,4	33,1	1,6	100
Infraestrutura e recursos naturais	12,0	44,0	38,9	5,1	100
<b>Total</b>	<b>12,9</b>	<b>48,5</b>	<b>35,2</b>	<b>3,4</b>	<b>100</b> n = 707

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO V

**Avaliação da atuação do conselho sobre iniciativas do setor produtivo segundo área temática dos conselhos (Em %)**

Área temática	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Total
Políticas sociais	6,8	26,2	45,1	21,8	100
Garantia de direitos	13,0	27,3	42,9	16,9	100
Desenvolvimento econômico	6,4	54,3	36,2	3,2	100
Infraestrutura e recursos naturais	7,6	44,4	43,3	4,7	100
<b>Total</b>	<b>7,8</b>	<b>36,9</b>	<b>42,7</b>	<b>12,6</b>	<b>100</b> n = 548

Fonte: dados da pesquisa.

## ANEXO X

**Avaliação da influência da atuação do conselho sobre a percepção da opinião pública sobre o tema segundo área temática dos conselhos (Em %)**

Área temática	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Total
Políticas sociais	5,7	30	50,7	13,7	100
Garantia de direitos	14,4	30	45,6	10	100
Desenvolvimento econômico	5,8	28,3	51,7	14,2	100
Infraestrutura e recursos naturais	3,5	20,9	60,5	15,1	100
<b>Total</b>	<b>6,3</b>	<b>27,4</b>	<b>52,6</b>	<b>13,6</b>	<b>100</b> n = 682

Fonte: dados da pesquisa.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Revisão**

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

#### **Editoração**

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

#### **Capa**

Andrey Tomimatsu

#### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---



## Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**SAE**  
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria-Geral da  
**Presidência da República**

G O V E R N O F E D E R A L  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA