

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESIGUALDADE NOS CONSELHOS NACIONAIS

Joana Alencar

Igor Ferraz da Fonseca

Isadora Cruxên

Roberto Pires

Uriella Coelho Ribeiro

(IPEA)

### 1. Introdução

O objetivo deste artigo é discutir a questão da desigualdade nos conselhos nacionais. Os conselhos de políticas públicas são colegiados cuja finalidade é promover o diálogo entre sociedade civil e poder público para o aprimoramento de políticas públicas. Foi uma das formas de democratização que ganhou força após a constituição de 1988, juntamente com as conferências setoriais. Os conselhos, apesar de estarem diretamente ligados a órgãos do poder executivo, são instâncias híbridas que agregam Estado e sociedade, constituindo-se em canais de participação política, deliberação institucionalizada e divulgação das ações do governo (AVRITZER & PEREIRA, 2005; CARNEIRO, 2006). Os conselhos são parte do sistema político, pois são estruturas criadas por instrumentos legais que possuem em geral estrutura administrativa própria e permanente.

O estudo da composição dos conselhos nacionais tem o potencial de indicar se o conselho se consolidou como um canal de participação que permite a inclusão de novos atores, alguns muitas vezes marginalizados de processos políticos, contribuindo assim para a redução de desigualdades. Este artigo busca investigar se, e de que maneiras, as relações de desigualdades sociais e políticas tradicionalmente manifestas entre pessoas de diferentes regiões, classe, cor/raça e sexo se manifestam nos conselhos nacionais. O objetivo central é observar em que medida esses espaços favorecem a redução de desigualdades ou mesmo em quais aspectos algumas desigualdades são reproduzidas.

O estudo que originou este artigo e fornece os dados para análise é uma pesquisa do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada intitulada “Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros”. Trata-se de um *survey* no qual um questionário qualitativo foi aplicado aos conselheiros de 21 conselhos e 3 comissões nacionais de

políticas públicas durante entre 2010 e 2011. Para este artigo, utilizaremos somente os dados coletados que se referem ao perfil dos conselheiros. Cabe, no entanto, informar que no questionário havia também questões sobre percepção da própria atuação dos conselheiros e da efetividade do conselho. Os conselhos que participaram da pesquisa foram escolhidos com base em três critérios: centralidade em suas áreas de políticas públicas, criação por meio de norma legal e proporção equilibrada entre sociedade civil e governo.

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

O artigo estrutura-se em três partes principais, além desta introdução. A primeira recupera os argumentos da literatura que tratam da questão da desigualdade nas instâncias participativas de forma geral e, em especial, nos conselhos de políticas públicas. Na segunda parte, são apresentados os dados coletados pelo *survey* que permitem discutir as relações de igualdade e/ou desigualdade política. Para tanto, utilizamos dados da população brasileira gerados pelo IBGE, bem como informações sobre os congressistas brasileiros, de modo a colocar em perspectiva algumas características do perfil dos conselheiros nacionais. O artigo conclui na sequência.

## **2. PARTICIPAÇÃO E DESIGUALDADES**

A perspectiva da participação enquanto motor de uma nova forma de democracia se beneficiou da confluência de pensamentos que assumiram o conceito de participação como essencial para a qualificação dos processos de implementação de políticas públicas (MOHAN & STOKKE, 2000; SANYAL, 2005).

Um conjunto de argumentos apostava que a democratização e a tentativa de inclusão de uma pluralidade de novos atores em espaços políticos institucionais levariam a uma maior eficiência do processo de formulação de políticas públicas, visto que haveria maior abertura ao debate e à expressão de vozes excluídas, marginalizadas ou em vulnerabilidade, de vozes daqueles diretamente atingidos pelas decisões políticas (TATAGIBA, 2002; CUNHA, 2007a; 2009; SANTOS JUNIOR ET AL, 2004; COELHO ET AL, 2010). Nesse contexto, a afirmação da necessidade de criação de fóruns participativos e inclusivos, em que a *práxis* política fosse mais igualitária que as formas existentes na democracia representativa, orientou as primeiras análises sobre instituições participativas (IPs), entre os anos 1990 e início dos anos 2000 (ver BAIOCCHI, 2001; COHEN & ARATO, 1994; DAGNINO, 2002; EVANS, 2004; GOHN, 2001; HELLER, 2001; PATEMAN, 1992; SANTOS & AVRITZER, 2003).

Esses primeiros estudos sobre participação focavam a importância da participação direta nos processos decisórios, ao apresentar o crescimento de IPs e do número de participantes, apostando que as atividades de participação em si geravam a consolidação da democracia, do aprendizado democrático e da própria participação direta, potencializando melhores decisões oriundas de debates mais qualificados e marcados pela pluralidade de vozes (SANTOS; AVRITZER, 2002).

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

No entanto, questionamentos em torno das promessas iniciais das instituições participativas reorientaram os estudos sobre participação social, uma vez que ainda não se conhece, de forma clara, “a qualidade dos processos de democratização (inclusão, envolvimento, transparência) e/ou os efeitos atribuídos à participação (inovação, distribuição)” (COELHO ET AL, 2010, p.321). Diante das lacunas, os estudos assumem um caráter mais qualificador das IPs e dos processos participativos como um todo, ao buscar avaliar duas dimensões orientadoras dessas instituições: seus efeitos democratizantes e seus efeitos (re)distributivos.

Se por um lado os primeiros argumentos apontavam as instituições participativas, dentre as quais destacamos os conselhos como elementos de potencial inclusão e redução das desigualdades políticas, ao promover o acesso aos processos decisórios por parte de atores tradicionalmente excluídos do processo político (SANTOS e AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002; TATIGABA, 2002; CUNHA, 2004), a atual orientação analítica tem, por outro lado, apresentado um conjunto de argumentos que apontam a reprodução de desigualdades no interior das IPs como um problema de legitimidade e efetividade destes espaços (CORTÊS, 2005; CLEAVER, 2001; KOTHARI, 2001; SAYAGO, 2007).

Os argumentos giram em torno da constatação de que, nos espaços brasileiros de participação, os membros envolvidos exercem função de representação mesmo sem a autorização formal da sociedade como um todo (LAVALLE e VERA, 2011). Nos conselhos, objeto de análise deste trabalho, não se manifesta a participação direta, uma vez que as conselheiras e os conselheiros passam por processos seletivos, ou de filtros, sendo estes representantes, se não da população da cidade como um todo, no mínimo, de suas entidades ou de um conjunto delas que atuam na mesma área temática (AVRITZER, 2007). Para Avritzer (2007), a representação nesses espaços é diferente da exercida nos Parlamentos tradicionais, uma vez que ela não possui o elemento da autorização e nem está baseada no monopólio ou na territorialidade. Para o autor, a representação ocorre nesses novos espaços na medida em que um conjunto de associações engajadas em um tema exerce um papel de intermediadoras entre elas e cidadãos comuns ou outras organizações, sendo esse um processo de sobreposição de representações, marcado pela ausência de autorização e/ou monopólio. Nos conselhos, portanto, os atores societários têm exercido funções de representação política, ainda que permaneçam lacunas em torno da legitimidade de suas ações (LAVALLE, et al., 2006, p.83).

Se por um lado a literatura levantou os questionamentos em torno da legitimidade, por outro os trabalhos trataram de investigar que elementos ancoram as ações de representação exercidas no interior dos conselhos. De acordo com Cortês (2005), pode-se organizar os autores que estudam fóruns participativos em dois grupos: o grupo dos "céticos" e dos "otimistas". O primeiro deles protesta a legitimidade dos participantes desses espaços, argumentando que essas instâncias são ocupadas por grupos que têm condições de se organizar, que possuem mais recursos financeiros e de poder. Para esse conjunto de autores (FIORINA, 1999; PINTO, 2004; SKOCPOL,

1999), os grupos sociais historicamente excluídos continuariam sem acesso aos espaços de poder e decisão, uma vez que os desenhos institucionais dos fóruns participativos tendem a reproduzir as desigualdades já existentes no ambiente social e político. Ademais, para esse primeiro grupo, a ação de representação exercida pelos participantes seria legítima, por que esses espaços de participação não ofertam oportunidades universais para o cidadão.

O segundo grupo destacado por Côrtes (2005) é constituído por autores que têm uma visão mais otimista das instâncias representativas (AZEVEDO e ABRANCHES, 2002; BOSCHI, 1999; COSTA, 1997; SANTOS e AVRITZER, 200e; SWCHNEIDER e GOLDFRANK, 2002). Eles consideram que as instâncias de participação são formas de exercício coletivo do poder público que favorecem a inserção de movimentos sociais em arenas políticas institucionalizadas. Além disso, podem abrir espaço para inserção de grupos sociais que ainda não conseguiram se fazer representar por meio dos parlamentos tradicionais.

Para esse segundo grupo, a legitimidade da representação nesses espaços não advém das eleições (autorização), na verdade, ela está apoiada na “expertise e qualificação” dos participantes (LUCHMANN, 2007); na afinidade temática (AVRITZER, 2007); na pluralização dos espaços e na correção dos processos políticos de exclusão (LAVALLE et al., 2006); ou nos processos de *accountability* (LAVALLE e VERA, 2011).

Nesse contexto, questões ligadas à representação (ABERS & KECK, 2008; AVRITZER, 2007; LAVALLE ET AL, 2006a, 2006b; LUCHMANN 2007; MIGUEL, 2003) e à efetividade deliberativa (AVRITZER, 2010; CUNHA, 2007; PIRES, 2011), tornam-se questões relevantes e orientadoras das análises de instituições participativas nos últimos anos. Essa reorientação também engloba a questão das desigualdades políticas manifestas pela presença de relações de poder nas instituições participativas (FONSECA, 2010; WILIAMS, 2004).

Ganha força o argumento de que garantir canais formais de participação não significa, por si só, que esta se dê de forma igualitária, generalizada e eficaz (CLEAVER, 2001; KOTHARI, 2001; SAYAGO, 2007). Restrições econômicas ou sociais podem impedir que determinados indivíduos vocalizem suas opiniões e anseios. Podem ocorrer, inclusive, situações em que o comparecimento e a ação nos fóruns de participação constituam monopólio daqueles que não sofrem tais restrições e que podem regularmente se locomover, prescindir de horas de trabalho e ter voz ativa nos canais de

mobilização e participação. Essa situação pode institucionalizar a exclusão, ao invés de estimular relações políticas mais igualitárias (MANOR, 2004; CLEAVER, 2005; FUKS & PERISSINOTTO, 2006). A participação restrita a um grupo de privilegiados pode gerar um processo de elitização desses espaços, bem como tem o potencial de reforçar e reproduzir desigualdades se essas instituições somente promovem as vozes e valores daqueles que são mais articulados e facilmente acessíveis na comunidade (HAYWARD ET AL., 2004; EVERSOLE, 2003).

No caso dos conselhos municipais, por exemplo, desigualdades situadas nas relações de poder locais podem contaminar e direcionar instâncias participativas, pois o exercício formal da participação, sem o combate às desigualdades que antecedem o mecanismo, faz com que as decisões sejam tomadas por aqueles que, tradicionalmente, controlam o processo político local (CLEAVER, 2005, BLAIR, 2000, RIBOT, 2007, WONG, 2003, MILANI, 2006, MANOR, 2004). A presença de desigualdades tem o potencial de gerar graves distorções no funcionamento efetivo das instituições participativas, tais como: a reduzida e descontínua participação da população local (PEREIRA, 2008; SOUZA, 2008; MANOR, 2004); a falta de acesso à informação e à educação (SAYAGO, 2007; WENDHAUSEN & CAPONI, 2002; FONSECA ET AL, 2012); a não alteração do *status quo* local (HAYWARD *et al.*, 2004; MILANI, 2006); a não alocação de capital social para grupos com menor poder político (OLIVAL ET. AL., 2008; DINO, 2003); e o controle das elites locais sobre o processo decisório (TATAGIBA, 2005; FUKS & PERISSINOTTO, 2006; PORTES & LANDOULT, 2000).

A tendência à elitização é vista como recorrente nos conselhos gestores de políticas (TATAGIBA, 2005). No entanto, há nuances na manifestação de desigualdades nos conselhos. Alguns autores defendem que a desigualdade aumenta na medida em que a hierarquia das instituições participativas se desloca do nível local/municipal para o nível nacional. Apesar desse amplo debate, ainda existem questões a serem respondidas pela literatura nacional no que se refere às relações entre instituições participativas e desigualdades políticas. Assim, este artigo visa contribuir para o debate, analisando se – e em quais condições – as instituições participativas são mais ou menos propensas à reprodução de desigualdades políticas manifestas na sociedade e na política representativa do país. Para tanto, utilizaremos um conjunto de dados extraídos de um *survey*, aplicado entre 2010 e 2011, envolvendo 21 conselhos e 3 comissões nacionais, em um universo de 767 conselheiros nacionais respondentes.

Desse modo, a próxima seção deste trabalho apresenta dados inéditos sobre o perfil dos conselheiros nacionais, ao verificar empiricamente os processos participativos no interior dos conselhos nacionais e suas faces mais ou menos inclusivas, dando evidência às possíveis formas de reprodução de desigualdades sociais e políticas já existentes.

Para apresentar o estudo em torno de distintos conselhos nacionais, nossa análise considera a diferenciação entre as regiões do país, as peculiaridades de cada conselho e de cada segmento social presente, em especial, os conselheiros membros do governo e conselheiros representantes da sociedade civil. Destarte, nas seções seguintes, apresentaremos o perfil social e econômico dos conselheiros, desagregando as informações de acordo com os tipos de conselhos, setor de representação e regiões de residência, dando evidência também às nuances e peculiaridades manifestas por alguns conselhos.

### **3. Conselheiros e conselhos nacionais: promoção de igualdade e reprodução de desigualdades**

Esta seção tem como objetivo apresentar os dados de perfil dos conselheiros nacionais, reunidos de modo a permitir o aprofundamento do debate sobre a questão da igualdade ou desigualdade nos conselhos nacionais. Para fins de comparação, elaboramos, a partir de uma análise anterior sobre instâncias participativas (PIRES e VAZ, 2010), uma tipologia temática para os conselhos nacionais, que, apesar de provocar uma divisão desigual no que se refere à quantidade de conselhos, mostra-se útil à nossa análise, uma vez que a quantidade de conselheiros por área temática permite a comparação entre eles. A divisão foi efetuada de modo a permitir visualizar as possíveis diferenças entre os conselhos de diferentes áreas temáticas. Essa divisão ainda está em fase de consolidação e é passível de mudanças; no entanto, já permite identificar importantes semelhanças e diferenças entre os grupos de conselhos. A intenção é verificar o potencial de cada tipo de conselho em incluir diferentes grupos populacionais, contribuindo para a redução ou reprodução de desigualdades de representação em relação a gênero, raça/cor, idade, renda, escolaridade e região de residência dos conselheiros. Nesse sentido, nos parece útil observar as especificidades

dos conselhos, mas também conhecer semelhanças e diferenças entre conselhos de uma mesma área de política pública.

O primeiro grupo inclui nove conselhos, 193 conselheiros do total de 767 respondentes da pesquisa, e reúne conselhos que têm como foco as políticas sociais de ampla abrangência, agregando as temáticas de assistência social, saúde, portadores de deficiência, erradicação do trabalho infantil, direitos da criança e adolescente, segurança pública, juventude, combate à fome e direitos da pessoa humana. O segundo grupo de conselhos, denominados conselhos de garantia de direitos, visa à promoção e proteção de direitos de grupos específicos tradicionalmente marginalizados do processo político e totaliza 176 conselheiros, ou seja, 23% do total de participantes da pesquisa. Integram esse grupo os conselhos de direitos da população LGBT, direitos do idoso, direitos da mulher, povos e comunidades tradicionais, política indigenista e igualdade racial.

O grupo dos conselhos designados como de desenvolvimento econômico são os que se dirigem à promoção do desenvolvimento de atividades produtivas e fomento à atividade econômica nos diversos setores. Possui 20% do total de conselheiros respondentes. Fazem parte desse grupo o conselho de política cultural, economia solidária, previdência social, turismo, aquicultura e pesca e desenvolvimento rural. Para a temática infraestrutura, que trata de ações voltadas ao desenvolvimento urbano e saneamento básico, há na amostra apenas um conselho – o conselho das cidades, que, no entanto, apresenta uma quantidade representativa de conselheiros (12% do total). Por último, a subdivisão “meio ambiente e recursos naturais” inclui dois conselhos: o de meio ambiente e o de recursos hídricos, que totalizam juntos 151 conselheiros, ou seja, 20% do total da pesquisa. Esses conselhos se dedicam a discutir questões relacionadas à utilização de recursos naturais. É possível visualizar a divisão de conselhos e conselheiros por tema no quadro abaixo:

Quadro II: Tipos de conselhos nacionais.

Nome	Descrição	Conselhos	N. de conselheiros	% de conselheiros
<b>Políticas sociais</b>	Políticas sociais de ampla abrangência	CNAS (assistência social), CNS (saúde), CONADE (direitos da pessoa portadora de deficiência),	193	25%

		<p>CONAETI (erradicação do trabalho infantil), CONANDA (criança e adolescente), CONASP (segurança pública), CONJUVE (juventude), CONSEA (segurança alimentar e nutricional), CDDPH (direitos da pessoa humana).</p>		
<b>Garantias de direitos</b>	Promoção e garantia de direitos, proteção de minorias.	<p>CNCD/LGBT (combate à discriminação LGBT), CNDI (idosos), CNDM (direitos da mulher), CNPCT (povos e comunidades tradicionais), CNPI (política indigenista), CNPIR (igualdade racial).</p>	176	23%
<b>Desenvolvimento econômico</b>	Programas que desenvolvem ações voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico.	<p>CNPC (política cultural), CNES (economia solidária), CNPS (previdência social), CNT (turismo), CONAPE (pesca), CONDRAF (desenvolvimento rural).</p>	156	20%
<b>Infraestrutura</b>	Programas que incluem ações voltadas para o desenvolvimento de infraestrutura.	<p>CONCIDADES (conselhos das cidades)</p>	91	12%

<b>Meio Ambiente e recursos naturais</b>	Programas envolvendo iniciativas de prevenção e conservação de recursos naturais.	CNRH (recursos hídricos), CONAMA (meio ambiente).	151	20%
<b>Total</b>			767	100%

Fonte: elaboração própria a partir da divisão utilizada em Pires e Vaz (2012).

Em relação aos dados de perfil social, é importante ressaltar que 63,4% dos conselheiros que identificaram o seu setor de representação pertencem à sociedade civil, ao passo que 36,6% representam o poder público, o que gera uma sobrerrepresentação dos primeiros em relação aos segundos. Ao mesmo tempo em que isso pode ser resultado de diferentes fatores, como por exemplo, a maneira como a composição de alguns conselhos está definida<sup>1</sup>, respostas a questões abertas que faziam referência às dificuldades enfrentadas pelos conselhos na realização de suas atividades indicam a existência de uma insatisfação com a atuação e a falta de assiduidade dos representantes do poder público em vários conselhos, de modo que o número reduzido de conselheiros desse setor na pesquisa pode ser indicativo da atuação destes nesses espaços.

Percebemos inicialmente que, de forma geral, considerando a variável sexo, os conselhos nacionais possuem uma composição predominantemente masculina – cerca de 63% de homens e 37% de mulheres (Tabela 1). No entanto, essa proporção varia de acordo com a temática do conselho. Conforme podemos observar na Tabela 1, os conselheiros dos conselhos voltados para políticas sociais e promoção de direitos possuem uma divisão mais equitativa – em torno de 50% de homens e 50% de mulheres – do que os demais, nos quais a quantidade de homens supera os 70%.

Ainda assim, o número de mulheres que ocupam assentos em espaços como os conselhos nacionais parece bastante relevante, se comparado com outras esferas de representação. A título de ilustração, apenas 56 mulheres (9,4%) exercem cargos de deputada ou senadora no Congresso Nacional em 2012, ao passo que há 538

<sup>1</sup> Alguns conselhos preveem no próprio ato normativo uma proporção maior de representantes da

parlamentares homens (90,6%)<sup>2</sup>. Parece possível dizer, nesse caso, que os conselhos – instituições pertencentes à democracia participativa – são espaços mais permeáveis e acessíveis às mulheres do que o Congresso, ícone da democracia representativa. Essa conclusão inicial, no entanto, precisa ser estudada com maior nível de detalhe, considerando fatores externos e internos que influem na composição dessas duas instâncias.

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

Tipo de conselho	Sexo (em %)		Total
	Masculino	Feminino	
Políticas sociais	50,8	49,2	100
Garantias de direitos	48,6	51,4	100
Desenvolvimento Econômico	74,0	26,0	100
Infraestrutura	77,5	22,5	100
Meio Ambiente	74,8	25,2	100
Total	62,9	37,1	100 (n=762)

Fonte: IPEA (2012)

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

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

Sexo	Raça (em %)					Total
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	
Masculino	67,0	12,4	0,9	15,8	4,1	100
	64,7	15,6	1,8	16,0	1,8	100

<sup>2</sup> Elaboração própria a partir de dados retirados das páginas oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal entre 05 e 13 de março de 2012. Foram consideradas informações dos deputados e senadores em exercício no momento da coleta de dados, incluindo, portanto, titulares e suplentes.

Feminino						
Total	66,1	13,6	1,2	15,9	3,2	100 (n=744)

Fonte: IPEA (2012).

Tabela 3. Sexo dos conselheiros segundo setor de representação

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

Fonte: IPEA (2012).

Ao observarmos as respostas relativas a cor/raça, percebemos que a maior parte dos conselheiros se declara de cor branca (66%). Dos demais, 16% se consideram pardos e 13,6% pretos.<sup>3</sup> Quando comparamos os diferentes grupos podemos perceber, conforme a Tabela 4, que nos conselhos de garantias de direitos a proporção de brancos e não brancos mostra-se equitativa: a quantidade de brancos é pouco menor que 50%. Nesses, quase um terço dos conselheiros se declara de cor preta e 15% são pardos. Os conselhos de garantias de direitos são conselhos que visam à proteção dos direitos de minorias. Entre eles, destacam-se o Conselho Nacional de Igualdade Racial e a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, que possuem predominância de conselheiros que se declaram não brancos. Se consideradas as proporções de raça da população brasileira, encontramos que 6,9% se declararam pretos e 44,2% se declararam pardos em 2009 (IBGE, 2010a). Nesse caso, o que se pode perceber nos conselhos de garantias de direitos é que estes são espaços em que alguns grupos raciais

<sup>3</sup> As opções de cor disponíveis nessa questão foram baseadas na tipologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística - IBGE no censo de 2010 e incluíam: branca, preta, parda, amarela e indígena. Apesar de essas cinco categorias utilizadas pelo IBGE serem, por vezes, alvo de críticas, o IBGE considera que elas ajudam a construir um papel legitimador das representações sobre os diversos grupos étnicos raciais que convivem no Brasil (IBGE, 2008, p. 12). Além disso, “os termos propostos (...) foram pensados como totalmente descritivos, sem nenhuma ideia de que eles servissem como forma de identificação dos grupos” (SCHWARTZMAN, 1998).

– em geral subrepresentados nas arenas de decisão – estão mais representados, o que poderia indicar que possuem maior capacidade de vocalizar suas demandas.

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

Tipo de conselho	Raça (em %)					Total
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	
Políticas sociais	68,4	8,9	2,6	17,9	2,1	100
Garantias de direitos	47,1	29,7	0,6	14,5	8,1	100
Desenvolvimento Econômico	72,8	11,3	2,0	12,6	1,3	100
Infraestrutura	57,0	15,1	0,0	26,7	1,2	100
Meio Ambiente	83,6	2,1	0,0	12,3	2,1	100
Total	66,0	13,6	1,2	16,0	3,2	100 (n=745)

Fonte: IPEA (2012)

Os conselheiros da área de infraestrutura, assim como os de proteção social, também possuem quantidade de brancos pouco maior que 50%. Nota-se diferença, contudo, na proporção entre pretos e pardos, que se inverte. No outro extremo, estão os conselhos de meio ambiente, nos quais os conselheiros se declaram de cor branca em mais de 80% das respostas. Nos de desenvolvimento econômico e política social, a quantidade de brancos encontra-se em torno de 70%. Parece possível concluir que, de forma geral, há predominância de conselheiros de cor branca, e os conselhos que concentram a maior quantidade de conselheiros não brancos são justamente os conselhos que estão voltados para defesa de direitos de certos grupos minoritários.

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

Setor de Representação	Raça (em %)					Total
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	
Poder público	75,9	7,7	0,4	14,6	1,5	100
Sociedade civil	60,2	17,0	1,7	16,8	4,3	100

Total	66,0	13,5	1,2	16,0	3,2	100 (n=739)
-------	------	------	-----	------	-----	----------------

Fonte: IPEA (2012).

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

No que se refere ao grau de escolaridade, 82% dos conselheiros concluíram pelo menos o superior completo, e, desses, cerca de 55% possuem pós-graduação. Nesse aspecto não há grande variação entre os conselheiros de diferentes áreas temáticas – conforme podemos verificar na tabela 6, em nenhum deles há uma quantidade menor do que 70% com ensino superior completo.

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

Tipo de conselho	Nível de escolaridade (em %)					Total
	Ensino fundamental	Ensino Médio	Superior incompleto	Superior completo	Pós-graduação	
Políticas sociais	2,1	8,3	3,1	28,0	58,5	100
Garantias de direitos	2,8	11,4	15,4	23,9	46,5	100
Desenvolvimento Econômico	3,2	11,6	7,7	31,0	46,5	100
Infraestrutura	1,1	10,0	6,7	35,6	46,6	100
Meio Ambiente	0,7	1,3	4,0	18,5	75,5	100
Total	2,1	8,5	7,5	26,7	55,2	100 (n=765)

Fonte: IPEA (2012).

Percebe-se que a escolaridade dos conselheiros de conselhos nacionais é bem superior, por exemplo, à média da população. Nesta, a média de escolaridade é 7,1 anos

de estudo, o que equivale ao ensino fundamental incompleto (IBGE, 2010). Podemos verificar ainda que a maior porcentagem de conselheiros com superior incompleto encontra-se nos conselhos de garantias de direitos, que concentra maior proporção de jovens de 21 a 30 anos (ver Tabela 8).

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

Tabela 7. Escolaridade dos conselheiros segundo raça

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

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

Total	2,0	8,2	7,3	27,1	55,4	100 (n=743)
-------	-----	-----	-----	------	------	----------------

Fonte: IPEA (2012).

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

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

Tipo de conselho	Faixa Etária (em %)				Total
	21 a 30 anos	31 a 40 anos	41 a 60 anos	Mais de 60 anos	
Políticas sociais	5,7	16,7	64,6	13,0	100
Garantias de direitos	25,9	24,7	37,4	12,1	100
Desenvolvimento Econômico	5,1	17,3	58,3	19,2	100
Infraestrutura	5,5	16,5	69,2	8,8	100
Meio Ambiente	2,0	16,6	66,2	15,2	100
Total	9,4	18,6	58,0	14,0	100 (n=764)

Fonte: IPEA (2012).

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

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

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

Em relação à renda familiar, dentre conselheiros, de forma geral, 69% ganham acima de R\$ 4.000,00. Nesse grupo, 25% recebem acima de R\$ 12.000,00. Percebemos uma diferença considerável em relação à renda familiar média no Brasil aferida pelo IBGE, por meio da Pesquisa por Orçamentos Familiares, que é de R\$ 2.763,47. (IBGE, 2010c)

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

Tipo de conselho	Renda Familiar (em%)							Total
	Abaixo de 500	De 501 a 1.500	De 1.501 a 2.500	De 2.501 a 4.000	De 4.001 a 8.000	De 8.001 a 12.000	Acima de 12.000	
Políticas Sociais	0,5	4,8	7,5	13,9	31,6	22,5	19,3	100
Garantia de Direitos	5,2	14,9	9,8	17,2	28,2	9,8	14,9	100
Desenvolvimento Econômico	2,0	5,3	6,7	16,0	24,0	14,0	32,0	100
Infraestrutura	1,1	4,4	10,0	16,7	21,1	23,3	23,3	100
Meio Ambiente	0,0	2,0	3,3	6,0	22,5	26,5	39,7	100
Total	1,9	6,6	7,3	13,8	26,2	18,8	25,4	100 n=75 2

Fonte: IPEA (2012).

É possível perceber na tabela 10 que, observando os conselheiros das diversas áreas temáticas, em torno de 90% dos que atuam em conselhos ligados à área de “meio ambiente e recursos naturais” possuem renda familiar acima de R\$ 4.000,00. Dentre esses, quase metade situam-se na faixa de renda familiar mais elevada – acima de R\$ 12.000,00. Por outro lado, há maior diversidade nesse aspecto nos conselhos de garantia de direitos: 30% recebem como renda familiar até R\$ 2.500,00 e 70% acima desse

valor. A renda familiar média é alta para conselheiros de todas as áreas temáticas, apenas a área de garantias de direitos apresenta uma maior proporção de conselheiros situados nas três faixas de renda abaixo da média nacional.

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

Tabela 11. Renda familiar dos conselheiros segundo setor de representação

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

Fonte: IPEA (2012).

Analisando a distribuição dos conselheiros por região do Brasil (Tabela 12), é possível perceber que a região onde reside maior número de conselheiros é a região Centro Oeste (36,9%), sendo que, dos 276 conselheiros que residem nesta região, 246 são de Brasília. A segunda região com maior proporção de conselheiros é a região Sudeste (28,5%), seguida pela região Nordeste (17,1%) e, por último, regiões Sul (10,2%) e Norte (7,2%).

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

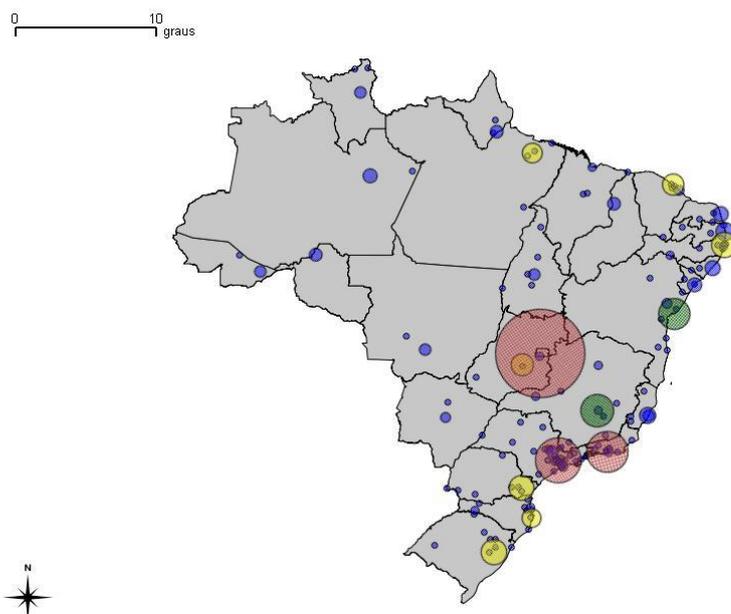
Tipo de conselho	Nível de escolaridade (em %)					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Políticas Sociais	4,7	14,7	39,8	33,0	7,9	100
Garantia de Direitos	6,3	21,3	36,2	31,0	5,2	100
Desenvolvimento Econômico	7,2	19,7	35,5	24,3	13,2	100
Infraestrutura	12,9	18,8	22,4	32,9	12,9	100
Meio Ambiente	8,3	11,7	44,1	21,4	14,5	100
<b>Total</b>	<b>7,2</b>	<b>17,1</b>	<b>36,9</b>	<b>28,5</b>	<b>10,2</b>	<b>100</b> (n=747)

Fonte: IPEA (2012).

A Figura 1 permite uma visualização melhor da distribuição e das concentrações (indicadas pelas diferenças no tamanho dos círculos) dos conselheiros no território brasileiro de acordo com seus municípios. Nota-se que a região Norte é a região com menor representação. Ademais, é interessante perceber que a maioria dos conselheiros possui residência em regiões litorâneas, já que, em geral, as cidades litorâneas são as mais desenvolvidas de suas respectivas regiões – sobretudo as capitais estaduais. De maneira ilustrativa, a divisão de representantes no congresso nacional – que, diferentemente dos conselhos, é determinada previamente por lei – traz as regiões nordeste e sudeste como as que possuem maior quantidade de parlamentares, ambas com cerca de 30%. As regiões sul e norte também possuem quantidade semelhante, e, ao contrário dos conselhos nacionais, a região centro oeste apresenta o menor número de parlamentares, pouco mais de 8%.<sup>5</sup>

Figura 1: Distribuição dos conselheiros por município

<sup>5</sup> Idem notas 2 e 4.



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

Fonte: IPEA (2012).

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

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

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

Fonte: IPEA (2012).

A partir dessas informações, podemos verificar que o perfil social dos conselheiros é marcado por predominância do sexo masculino, cor/raça branca, renda e

escolaridade acima da média da população brasileira. Em alguns casos, observa-se mesmo a reprodução de determinados perfis desiguais da população brasileira nesses espaços. No entanto, é importante perceber que, apesar da relativa uniformidade em relação aos dados de renda e escolaridade, existem diferenças entre o perfil de alguns conselhos, como se pode verificar, por exemplo, por meio de maior potencial de inclusão nos conselhos de proteção social, em especial conselhos de garantias de direitos.

#### **4. Considerações finais**

Neste artigo, analisamos como as desigualdades políticas são (ou não são) reproduzidas em instituições participativas. Para tanto, utilizamos dados de um *survey* com 767 conselheiros de 21 conselhos e 3 comissões nacionais de políticas públicas. A operação metodológica realizada foi comparar os dados de perfil dos conselheiros com dados da população brasileira em geral e dos parlamentares do congresso nacional. As comparações trataram das dimensões de gênero, raça/cor, idade, renda, escolaridade e região de residência dos conselheiros. A pergunta de pesquisa procurou identificar se, nas dimensões citadas, os conselhos nacionais incluem atores tradicionalmente excluídos do processo político por sua situação de desigualdade social e política. Abaixo, resumimos alguns resultados na análise.

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

Já na dimensão racial, vemos que os conselhos nacionais reafirmam a desigualdade racial existente no Brasil. No geral, os conselhos apresentam predominância de pessoas de cor branca (66%), sendo que negros, pardos e indígenas continuam sendo minoria nestas instâncias de participação social. A exceção é atribuída aos conselheiros da área de “Garantia de Direitos”, onde há leve predominância de conselheiros não brancos.

Com relação à escolaridade, o perfil dos conselheiros nacionais aponta que eles apresentam escolaridade amplamente superior à média nacional – 82% dos conselheiros com pelo menos ensino superior completo, e, desses, 55% possuem pós-graduação. A alta escolaridade se repete entre conselheiros brancos e não brancos, homens e mulheres, e entre conselheiros do poder público e da sociedade civil. Assim, no que se refere ao conhecimento, o perfil dos conselheiros nacionais destoa do da média da população brasileira. Característica semelhante encontramos no congresso nacional, onde quase totalidade dos parlamentares, 80%, possui ensino superior completo.

Quando se observa a escolaridade e a distribuição de renda, percebe-se que 69% dos conselheiros têm renda familiar acima de R\$ 4.000,00, ainda que a média da renda familiar brasileira seja de 2.763,47. Embora generalizada, a desigualdade de renda é maior nos conselhos das áreas de “Meio Ambiente”, “Desenvolvimento Econômico” e “Infraestrutura” do que em conselhos das áreas de “Garantia de Direitos” e “Políticas Sociais”. Ao desagregar os dados por setor e raça, percebe-se que a renda média de conselheiros do poder público e dos conselheiros que se declararam brancos é maior do que a renda dos demais conselheiros. No entanto, mesmo entre os conselheiros da sociedade civil e os não brancos, seus rendimentos são amplamente superiores à média da população brasileira.

Com relação à faixa etária, os conselheiros nacionais são predominantemente pessoas experientes, com idade acima de 41 anos (72%). A alta porcentagem de conselheiros na faixa etária acima de 41 anos coloca os conselhos nacionais em situação próxima ao congresso nacional, onde os parlamentares pertencem a faixas etárias semelhantes. Os conselhos de “Garantia de Direitos” são exceção, na medida em que 50,6% de seus membros estão compreendidos na faixa etária de 21 a 40 anos.

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

Por fim, cabe mencionar que os dados aqui apresentados fazem parte de pesquisa ainda em andamento. Para maior segurança das conclusões preliminares, é necessário

ainda o cruzamento de alguns dados do perfil e uma análise detalhada da base de dados olhando individualmente cada conselho – e não somente a área temática.

No entanto, e ainda que de forma preliminar, os dados aqui apresentados mostram que, de um modo geral, o perfil dos conselheiros entrevistados por nossa pesquisa é superior ao perfil da sociedade brasileira. Entretanto, a diversidade dos dados entre as áreas temáticas aponta que o perfil dos conselheiros varia quando comparamos tipos de conselhos. Alguns, como os de garantia de direitos e de políticas sociais, são mais inclusivos em relação à população que esteve historicamente fora dos espaços de poder e decisão: mulheres, negros, menos escolarizados e com rendas mais baixas. Essas informações, por um lado, podem indicar um primeiro passo no sentido de uma maior inclusão política e, conseqüentemente, de uma redução de desigualdades. Por outro, essa própria diferenciação entre tipos de conselhos pode ser reflexo de outras formas de desigualdades, uma vez que esse público encontra menos oportunidades para participar de conselhos que abordam temas relacionados ao poder econômico: infraestrutura, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R; KECK, E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.
- AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005, p. 16-41.
- 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, 2005, p.16-41.
- AVRITZER, L.; SANTOS, Boaventura de Sousa . Para Ampliar o Cânone Democrático. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, v. , p. 01-678.
- BAIOCCHI, G. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. **Politics Society**, v. 29, n.1, p. 43-72.
- BLAIR, H. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. **World Development**, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.

- CLEAVER, F. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001.
- CLEAVER, F. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.
- COHEN, J.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge MA: MIT Press, 1994.
- CÔRTEZ, S. M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: *Lubambo et ali: Desenho institucional e participação política. Experiências no Brasil contemporâneo*. Ed. Vozes, Petrópolis, 2005. p. 13 - 32.
- 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.
- DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DINO, K. **Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos: o caso do comitê da sub-bacia hidrográfica mineira do rio Paracatu**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- EVANS, P. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, v.5, n.9, p.20-62, 2003.
- EVERSOLE, R. Managing the pitfalls of participatory development: some insight from Australia. **World Development**, v. 31, n. 5, p. 781-795, 2003.
- FIORINA, M. P. (1999). A dark side of civic engagement. In: Theda Skocpol e Moris P. Fiorina (orgs.), p. 398-425. *Civic engagement in American democracy*. Washington, Bookings/Sage.
- FONSECA, I. Participação, *buzzwords* e poder. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 285-303.
- FONSECA, I.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. **Institucionalização da participação social nas políticas ambientais: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama**. Revista de Sociologia e Política, 2012 (no prelo).
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.
- GOHN, M. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001.
- HAYWARD, C.; SIMPSON, L.; WOOD, L. Still left out in the cold: problematising participatory research and development. **Sociologia Ruralis**, v. 44, n. 1, p. 95-108, 2004.

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

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população Brasileira**. Rio de Janeiro, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amstras de Domicílios**. Síntese de indicadores 2009. Rio de Janeiro, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008/09 mostra desigualdades e transformações no orçamento das famílias brasileiras**. 2010c.

\_\_\_\_\_. **Características Étnico-Raciais da População: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça 2008**. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios**. Resultados do universo. Rio de Janeiro, 2011. 270 p.

IPEA. **Banco de dados da pesquisa “Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros”**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. (no prelo)

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, 2010. v 3.

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

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

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

LAVALLE, A.; VERA, E I. A trama da crítica democrática: da participação à Representação e à Accountability. In: **Lua Nova**, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória In: **Lua Nova**, São Paulo, 84: 13-23, 2011.

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

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

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

- MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.
- MILANI, C. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.
- MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.
- OLIVAL, A.; SPEXOTO, A.; RODRIGUES, J. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. **RER, Revista de Sociologia e Economia Rural**, v. 45, n. 4, p. 1.013-1.035, out./dez. 2007.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, M. do C. **Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu**: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos. 2008. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **RBCS** V. 19 n. 54. Fev 2004.
- PIRES, R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 372p. Brasília: Ipea, 2011.
- 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. 1707).
- PORTES, A.; LANDOLT, P. Social capital: promise and pitfalls of its role in development. **Journal of Latin American Studies**, v. 32, p. 529-547, 2000.
- RIBOT, J. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. **Society for International Development**, v. 50, n. 1, p. 43-49, 2007.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: BOAVENTURA de S. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 01-678.
- SANYAL, B. Planning as anticipation of resistance. **Planning Theory**, v. 4, n. 3, p. 225-245, 2005.
- SAYAGO, D. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2007.
- SKOCPOL, T. (1999). Advocates without members: the recent transformation of American civic life. In: Skocpol, T. e Fiorina, M. P. (orgs.), p. 461-509. **Civic engagement in American democracy**. Washington, Brookings/Sage.

SOUZA, L. **Desafios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos**: o caso da Bacia do São Francisco. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SCHWARTZMAN, S. **Cor, Raça, Discriminação e Identidade Social no Brasil**. 1998.

Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/cor.htm>>. Acesso em: 08 de agosto de 2011.

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

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

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

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