

Processos Deliberativos em Políticas Sociais: Uma Análise da Efetividade Institucional de Conselhos Gestores a partir da Percepção de Seus Conselheiros

Deliberative Processes in Social Policies: An Analysis of the Institutional Effectiveness of Management Councils from the Perception of Its Advisors

*Sandro Pereira da Silva¹ 

Resumo

Este trabalho buscou situar as relações entre Estado e sociedade civil no contexto atual da democracia brasileira em termos da emergência de novas temáticas de política social na agenda governamental, com foco nos mecanismos instituídos para garantir a interface socioestatal nessas áreas. Analisou-se a percepção dos conselheiros que integram o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Conselho Nacional de Economia Solidária sobre diferentes dimensões de seu funcionamento, no intuito de compreender sua dinâmica, estrutura e efetividade (interna e externa). A partir da sistematização das respostas, foi possível traçar as percepções desses representantes acerca da atuação, avaliação do funcionamento e influência dos conselhos abordados na estrutura decisória governamental. Os resultados permitem inferir que a sociedade civil valoriza e se empenha na consolidação de mecanismos de democracia participativa, como no caso dos conselhos de políticas públicas. No entanto, o caráter deliberativo desses conselhos e a falta de instrumentos normativos que garantam um maior poder de influência de suas deliberações nos processos decisórios são obstáculos reais que fragilizam o potencial de proposição e construção de projetos inovadores em cada área na qual estão vinculados.

Palavras-chave: Participação social. Conselhos gestores. Políticas públicas. Democracia participativa. Agenda governamental.

Abstract

This paper sought to situate relations between the State and civil society in the current context of Brazilian democracy in terms of the emergence of new social policy themes in the governmental agenda, focusing on the mechanisms established to guarantee the socio-state interface in these areas. The perception of the members of the National Council of Food Security, the National Council for Sustainable Rural Development and the National Council of Solidarity Economy on different dimensions of its operation was analyzed in order to understand its dynamics, structure and effectiveness

¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (IPEA/DISOC, Brasília, DF, Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8836-0128>.

(internal and external). From the systematization of the answers, it was possible to trace the perceptions of these representatives about the performance, evaluation of the operation and influence of the councils addressed in the governmental decision-making structure. Results show that civil society values and strives to consolidate direct democracy mechanisms, as in the case of public policy councils. However, the deliberative character of these boards and the lack of legal instruments to ensure greater power to influence its deliberations in decision making are real obstacles that weaken the potential proposition and building innovative projects in each area in which they relate.

Keywords: Social participation. Management councils. Public policy. Participatory democracy. Government agenda.

1 Introdução

A transição e o conseqüente processo de construção de um regime democrático no Brasil após duas décadas de ditadura militar, encerrada oficialmente com a emergência da chamada Nova República em 1985, assumiram contornos bastante peculiares, delineados por uma constante disputa por projetos políticos distintos, com as tensões e contradições que lhes são inerentes (DAGNINO, 2004). Essa disputa ficou bem evidenciada durante os trabalhos legislativos que culminaram na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que estabeleceu um novo marco regulatório para a Administração Pública no país. Desde então, o processo de definição da agenda governamental tem se tornado cada vez mais complexo, dadas as diversas temáticas que emergem da sociedade e pautam constantemente os poderes políticos para serem assumidos enquanto domínios de política pública.

Por sua vez, o imperativo da participação social, que também se disseminou como método de governo após a CF/1988, sobretudo na dinâmica das políticas sociais, permitiu uma ampliação de escala da participação da sociedade civil para além da via eleitoral (FONSECA, 2019). Como efeito, é possível verificar a proliferação nas últimas três décadas de espaços promotores desse movimento, onde se intercambiam ideias, experiências e recursos de poder. Trata-se da criação de arranjos inovadores que propiciaram um amplo experimentalismo participacionista, com o surgimento de mecanismos que mobilizam diferentes segmentos sociais nas diversas etapas de deliberação administrativa: planejamento, implementação, fiscalização e avaliação das atividades governamentais (SILVA, 2018b).

Dentre esses arranjos inovadores, os mais comuns em termos de capilaridade no território nacional, além de contar com uma significativa produção acadêmica a respeito, são: os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, os orçamentos participativos e as audiências públicas. Todos eles envolvem a participação de gestores públicos e representantes civis em agendas decisórias ligadas às mais diferentes áreas de atuação governamental (AVRITZER, 2007; DAGNINO, 2004).

Dada sua função de promover um debate mais aberto para apontar deliberações coletivas no plano das políticas públicas, com critérios específicos de definição das representações tanto do setor público quanto da sociedade civil e por serem oficialmente criados por normativa própria, Silva (2018b) caracterizou esses espaços como instituições de deliberação participativa (IDP). Contudo, apesar de sua disseminação em todas as esferas administração pública brasileira, elas não estão isentas das contradições e dos esforços de captura que caracterizam o processo político

no país, de modo que sua eficácia depende de uma série de fatores, entre eles a própria natureza temática abrangida, com as representações e conflitos de interesses que lhes são característicos (PETINELLI, 2015; SILVA, 2018b).

Por isso, essas distintas formas de IDP carecem de estudos constantes que problematizem suas dinâmicas, seus resultados e sua importância política nas áreas em que estão situadas, bem como as reais influências que elas exercem tanto na formulação de políticas públicas quanto nas estratégias de mobilização da sociedade civil. Como esses mecanismos são muito heterogêneos em termos de tempo de existência, segmentos sociais envolvidos, grau de conflito, entre outros fatores, pesquisas que busquem captar as particularidades existentes são fundamentais na compreensão dos aspectos que influenciam sua efetividade.

É justamente nessa perspectiva que se enquadra este artigo. O objetivo foi avaliar as dimensões da participação e representação, a estrutura de funcionamento, as conexões com outras esferas sociais e de poder, e a efetividade (interna e externa) associada à prática deliberativa de conselhos gestores inseridos no arranjo decisório de diferentes domínios de política social no Brasil. O elemento escolhido para desenvolver essa avaliação foi a percepção do conjunto de atores que lhe dão materialidade, isto é, seus quadros de conselheiros, que são indicados pelas entidades da sociedade civil e pelos órgãos governamentais envolvidos diretamente nas temáticas. O interesse na percepção dos conselheiros se justifica por serem estes os protagonistas do processo participativo proporcionado por essa classe de IDP, de modo que uma investigação mais apurada que descortine elementos sobre sua compreensão acerca desse espaço, as formas como definem suas estratégias de atuação, e sua avaliação quanto ao funcionamento, resultados e relações que são travadas nesses internamente em cada um de seus conselhos específicos, despontam como elementos privilegiados de análise.

Com isso, o presente trabalho buscou apresentar novos elementos empíricos para contribuir com uma densa literatura existente sobre os dilemas entre participação e representatividade (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ALMEIDA, 2014; AVRITZER, 2007; COELHO, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; LÜCHMANN, 2007; PETINELLI, 2013; TATAGIBA, 2002; VAZ, 2011; YOUNG, 2006) e entre deliberação e efetividade (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016; AVRITZER, 2016; FARIA, 2010; PIRES; VAZ, 2014; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; SANTOS; GUGLIANO, 2015; WAMPLER, 2011) em espaços institucionais de participação social para o acompanhamento de políticas públicas.

Em termos metodológicos, além de uma revisão bibliográfica sobre os temas envolvidos, optou-se por uma pesquisa de natureza quali-quantitativa para captar as percepções dos representantes de três conselhos gestores: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). A escolha desses conselhos se deveu ao fato dos três envolverem temas de política com bastante interseção entre os grupos de interesse da sociedade civil que lhes compõem, além de terem sua atividade marcada pela ascensão do governo do presidente Lula, que decretou a recriação do CONSEA, a reestruturação do CONDRAF e a criação do CNES, todos em 2003.

As informações utilizadas são do banco de dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2013 junto a conselheiros de 21 Conselhos

Nacionais,² dentre os quais se encontram os três conselhos escolhidos para as análises. A coleta se deu a partir de um questionário padrão aplicado aos respectivos conselheiros, estruturado com 28 questões. Ao todo, 102 conselheiros responderam as questões, representando 67,6% do total. De porte desses dados, eles foram reestruturados com base em quatro dimensões analíticas, propostas de acordo com os objetivos almejados neste trabalho: i) perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros; ii) percepção de representatividade; iii) avaliação da efetividade interna (percepção referente à estrutura e ao funcionamento dos respectivos conselhos) e externa (influência das deliberações em espaços estratégicos de decisão política e formação de opinião); e iv) dificuldades, pontos fortes e sugestões de melhoria para os trabalhos dos conselheiros.

Dadas essas características e o fato de não haver diferenças estatisticamente significativas nas respostas agrupadas dos conselheiros de cada conselho para a maioria das questões, optou-se por uma tabulação agregada das respostas para uma análise conjunta do resultado, no intuito de detectar inferências que transcendem a experiência individual de cada um deles.³ Obviamente, os resultados não podem ser extrapolados para o conjunto de todos os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, mas eles permitem o levantamento de algumas hipóteses que podem, inclusive, subsidiar novos estudos sobre a temática, sobretudo em um momento político de bastante contestação e descrédito político a essas experiências no poder Executivo federal.⁴

2 Os Conselhos Gestores na Estrutura Governamental

A temática da participação social no espaço político-decisional brasileiro atravessou um período de densa produção acadêmica nos últimos anos, sobretudo devido à expansão de canais que abriram para diferentes setores da sociedade o acompanhamento da atividade governamental em seus distintos níveis de tomada de decisão. Entre os principais modelos institucionais de participação que surgiram nesse contexto e foram incorporados na dinâmica decisória da administração pública estão: conselhos gestores, conferências nacionais, audiências públicas e orçamento participativo, entre outros, compondo uma verdadeira ecologia das relações Estado-sociedade em curso no Brasil (PIRES; VAZ, 2014).

Por serem instrumentos formalizados e abrirem espaço para uma deliberação ampliada no âmbito da administração pública, definido formas variadas de incorporação de cidadãos no processo decisório, Silva (2018b) denominou-os como instituições de deliberação participativa (IDP).⁵ Segundo o autor:

² A coleta de dados foi realizada por meio de questionário previamente elaborado para este fim. Mais informações sobre questões metodológicas utilizadas e a versão do questionário utilizada, ver IPEA (2013).

³ Resultados individuais para cada um dos três conselhos, ver Alencar e Silva (2013), Silva (2017b; 2018c).

⁴ Vale destacar que este artigo foi escrito no contexto imediatamente após a assinatura por parte do presidente da República recém-eleito Jair Bolsonaro do Decreto nº 9.759/2019, que prevê a extinção de todos os conselhos da administração federal que não foram criados por lei. Esse decreto mobilizou uma nova onda de debates em torno da importância desse instrumento de participação social na administração pública.

⁵ É comum encontrar na literatura distintas denominações referentes a esses instrumentos, tais como: espaços públicos (DAGNINO, 2004); instituições participativas (PIRES, 2011); interfaces socioestatais (LAVALLE; VERA, 2010); fóruns participativos (CORTES, 2007); arranjos institucionais participativos (LAVALLE, 2011); órgãos colegiados de participação social (AVELINO, 2013); espaços públicos deliberativos (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004); canais de governança colaborativa (COELHO; FAVARETO, 2012); espaços de interlocução Estado-sociedade (CUNHA, 2013); arenas participativas formais ou repertórios de interação Estado-sociedade (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014); repertórios burocráticos de interação (PIRES; VAZ, 2014), entre outros. Para fins deste estudo, optou-se por utilizar o conceito de instituição de deliberação

[...] elas são instituições na medida em que são formadas em torno de um conjunto de regras de funcionamento que normatizam e condicionam as rotinas de participação e o comportamento dos diferentes atores sociais em sua dinâmica operacional. São deliberativas, na medida em que lhes é conferida a função normativa de reunir pessoas em posição de igualdade regimental para debater, propor e controlar a política pública à qual estão vinculadas. E são participativas pelo próprio imperativo de reunir representantes de grupos sociais diversos, associados diretamente com a temática em tela, com direito a voz e voto nos processos decisórios que lhes são incumbidos (SILVA, 2018b, p. 11).

De maneira geral, as IDP visam dar transparência à prática estatal, além de constituírem arenas dialógicas para a formação de consensos mínimos em matérias de interesse público. Porém, tais instituições não estão isentas das contradições e mecanismos de captura persistentes no país, de modo que sua eficácia varia bastante, a depender de uma série de fatores, entre eles a própria natureza temática abrangida, com as representações e conflitos de interesses que lhes são característicos (AVRITZER, 2007; PETINELLI, 2015; SILVA, 2018b; SILVA; CUNHA; SILVA, 2018).

Wampler (2011) enfatizou que a parcela não governamental que compõe essas instituições exerce pelo menos duas funções bem características. Uma delas é a função fiscalizadora, onde os seus membros monitoram se, de fato, os recursos e o tempo de trabalho dos funcionários públicos e políticos eleitos estão sendo utilizados “efetivamente no desenho de políticas e de normativas para a área” (WAMPLER, 2011, p. 44-45). Lembrou o autor também que o exercício dessa função pode levar a conflitos entre sociedade civil e órgãos de governo, influenciando inclusive na inclusão ou exclusão de determinados itens na pauta de discussão. A segunda função exercida pelos membros não governamentais é a propositiva, que “permite aos cidadãos e às lideranças comunitárias identificar os tipos de programas que acreditam ser mais benéficos para as suas respectivas comunidades” (WAMPLER, 2011, p. 45). Tal função exige maior colaboração entre os representantes das organizações interessadas e representantes dos órgãos de governo responsáveis para a condução da política pública em questão.

Para além do controle do poder estatal propriamente dito, outro objetivo implícito do fomento das IDP é a própria consolidação de uma cultura democrática no país. Por isso, esse processo passou a ser considerado um dos elementos fundamentais do projeto de ressignificação do conceito de público na organização política do país, definidos, sobretudo, a partir dos novos parâmetros institucionais trazidos pela Constituição Federal de 1988, fruto de uma ampla mobilização da sociedade brasileira (DEMO, 1996; DAGNINO, 2004; IPEA, 2010).

Outro ponto que suscita muita discussão entre os estudiosos do tema refere-se à legitimidade da representação definida para a composição de cada IDP. O meio pelo qual são definidos esses representantes influencia no seu grau de representatividade junto à sua base social, de modo que, quanto mais transparente e democrática forem esses processos de escolha, maior a legitimidade da representação. Além disso, o interesse de uma organização pela participação é determinado por objetivos distintos, que por sua vez, influenciam na estratégia de atuação desses atores no processo deliberativo (AVRITZER,

participativa, por entender que ele possui um caráter mais abrangente em termos de definição para o exercício analítico proposto, explicitando inclusive suas naturezas formais de participação e deliberação.

2010). O conjunto desses interesses é determinado tanto pela temática política a ser abordada quanto pelo desenho institucional dos canais participativos em questão, ambos considerados elementos importantes para compreender as formas de abertura à participação estabelecidas, bem como seus limites definidos institucionalmente (IPEA, 2010; PIRES *et al.*, 2011).

Os conselhos de políticas públicas podem ser considerados os tipos mais comuns entre as IDP. Existem atualmente milhares deles em funcionamento no Brasil, nos distintos níveis federativos e sob as mais diversas temáticas da agenda governamental. Eles são espaços públicos institucionalizados vinculados, via de regra, a órgãos do poder Executivo, envolvendo diversas áreas de atuação governamental. Sua composição abrange representantes do poder público e de organizações da sociedade civil, com regras relativamente flexíveis para sua formação. Eles podem ser caracterizados de diversas formas, de acordo com o aspecto que se pretende ressaltar: alcance institucional, composição, natureza da representação, competência decisória, entre outros (TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012).

Para Behring e Boschetti (2011), em que pese toda a diversidade que os caracteriza, a experiência dos conselhos gestores reforça o controle democrático ao se espalhar territorial e politicamente no país. Com isso, pode-se dizer que o resultado esperado é duplo. Por um lado, eles permitem aproximar a população e suas organizações locais da implementação efetiva de políticas públicas, de modo a propiciar um maior equilíbrio de poder entre os atores públicos e privados envolvidos nas ações governamentais, enfraquecendo apropriações indevidas. Por outro lado, sua efetividade irá variar significativamente de acordo com uma série de fatores, tais como as temáticas de políticas públicas e o grau de centralidade que elas expressam nas agendas de governo.

Especificamente no tocante às temáticas abordadas neste texto (segurança alimentar, economia solidária e desenvolvimento rural), essas fragilidades encontram-se presentes em suas estruturas participativas de deliberação, uma vez que se trata de áreas relativamente recentes na agenda de governo e que convivem com constantes instabilidades quanto à continuidade de suas ações à medida que novos governos são empossados. Nesse sentido, vale fazer uma breve contextualização sobre cada um dos três conselhos considerados para a investigação empírica aqui proposta.

2.1 O Consea

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi criado, originariamente, em 1993, pelo presidente Itamar Franco, formado por representantes de vários ministérios e organizações sociais. Ele surgiu no âmbito do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), com a incumbência de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (através dos representantes dos movimentos sociais e de ONGs) para auxiliar no desenho de uma estratégia emergencial de governo para o combate à fome. Contudo, a experiência inicial do CONSEA teve fim logo nos primeiros dias do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando a estratégia discutida no governo anterior foi substituída pelo Programa Comunidade Solidária.

Em 2003, o início do governo do presidente Lula abriu uma nova janela de oportunidade política para o tema, sobretudo com o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ). Esse programa surgiu com grande apelo social, consistindo em uma estratégia de articulação interministerial composta por um repertório programático de ações políticas de

curto, médio e longo prazo, voltadas à garantia da segurança alimentar e ao combate à pobreza. Entre as principais alterações institucionais estava a recriação do CONSEA, como órgão de assessoramento do Presidente da República na formulação e implantação de políticas de segurança alimentar (TAKAGI, 2010; SILVA, 2014).

Sua nova composição foi estabelecida com 57 conselheiros, sendo: um terço de representantes governamentais, compreendendo 19 ministros de Estado e secretários especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional; e dois terços de representantes da sociedade civil, escolhidos a partir de critérios de representação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que submete à aprovação do presidente da República. Além desse contingente, o CONSEA também comportava a presença de 28 observadores convidados.

Já os componentes organização do CONSEA são: plenário (instância máxima decisória), presidente (exercida por um representante da sociedade civil), secretaria geral (sob responsabilidade do MDS), secretaria executiva, comissões temáticas permanentes e grupos de trabalho, cada um com suas respectivas atribuições detalhadas pelo regimento interno.

Desde a reconstrução do CONSEA, sua agenda ficou bastante interligada às ações de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A ele foi atribuída a competência de exercer o controle social e atuar na formulação, monitoramento e avaliação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), de forma articulada com entes federados (estados, DF e municípios) e entidades da sociedade civil mobilizadas em torno do tema.

2.2 O CNES

O Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Sua principal atribuição foi dada foi promover ações para o engajamento da sociedade civil e do governo na política de economia solidária, no âmbito da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), lotada à época no Ministério do Trabalho e Emprego.

O CNES foi constituído com 56 membros, respeitando a seguinte formação: 19 representantes do governo federal, secretarias estaduais de trabalho e órgãos estaduais e municipais de apoio à economia solidária; 20 representantes dos chamados *empreendimentos econômicos solidários*;⁶ e 17 membros de outras organizações da sociedade civil, estabelecidos pelo seu próprio decreto de constituição.

Em termos de estrutura operacional, o CNES é organizado em torno de plenário, comitê permanente, secretaria executiva e comitês temáticos. As deliberações são formalizadas mediante resoluções, recomendações e moções: as resoluções tratam de assuntos de exclusiva competência do CNES, as recomendações tratam de assuntos que, apesar de não serem de competência exclusiva, interferem na política de economia solidária e as moções têm por finalidade expressar apoio ou crítica em relação a determinado fato (IPEA, 2013).

Importante ressaltar ainda que, desde o início de seu funcionamento, não obstante o acompanhamento dos programas de economia solidária e a abertura para a exposição das demandas sociais por parte dos atores de interesse, o CNES teve um

⁶ Para um diagnóstico dos empreendimentos de economia solidária no Brasil, ver Silva (2017a).

papel importante também na formulação dos Planos Plurianuais (PPA), no tocante às ações de responsabilidade da SENAES (SILVA, 2018a). Ele também foi o órgão responsável pela preparação e organização das três Conferências Nacionais de Economia Solidária, ocorridas em Brasília nos anos de 2006, 2010 e 2014, respectivamente (SILVA; CUNHA; SILVA, 2018).

2.3 O CONDRAF

A participação no âmbito das políticas públicas para o desenvolvimento rural do país tem origem com a criação do Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996. Para receber os recursos do programa, sobretudo na linha do PRONAF Infraestrutura, os municípios precisariam elaborar planos de desenvolvimento rural, que por sua vez, deveriam ser aprovados por Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

Como consequência, os municípios criaram seus conselhos com o intuito de participar do programa, fato que também foi observado nos estados, com a criação dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (ABRAMOVAY, 2001; SILVA, 2013a). Para exercer uma coordenação nacional desse sistema de participação, foi criado em 1999 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), que passou a integrar o gabinete do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), também criado nesse mesmo ano. O CNDRS era formado por 12 membros do poder público e sete da sociedade civil.

Em 2003, no início do governo Lula, houve uma reestruturação do MDA, e o PRONAF Infraestrutura deixou de ser municipal para ser um dos principais instrumentos institucionais para a estratégia de desenvolvimento territorial de regiões rurais no Brasil (SILVA, 2013a). A nova estrutura ministerial optou por remodelar o CNDRS, inclusive com a mudança da abreviatura, que passou a ser CONDRAF, englobando os três pilares que devem pautar os trabalhos do conselho: desenvolvimento rural, reforma agrária, e agricultura familiar. Com isso, as atribuições do conselho também tiveram seu escopo bastante ampliado, por meio do Decreto n.º 4.854/2003. A nova composição foi ampliada para 38 conselheiros, passando a ser paritária e com maior diversidade de setores representados. Além disso, há os convidados permanentes, que não possuem direito a voto, mas podem manifestar-se verbalmente. Em termos de estrutura organizacional, o CONDRAF é composto por: plenário; secretaria executiva; comitês; e grupos temáticos.

Por fim, vale ressaltar que o CONDRAF foi responsável pela organização de duas Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, cujas etapas nacionais ocorrem em 2008 (Brasília/DF) e 2013 (Olinda/PE).

3 A Análise do Perfil e da Percepção dos Conselheiros

Nesta seção encontram-se sistematizados os dados e as reflexões quanto ao perfil e à percepção do conjunto de conselheiros entrevistados nos três conselhos abordados, tendo como base o banco de dados do IPEA, já referido anteriormente. Com isso, a intenção foi mapear a dinâmica, a estrutura e os processos no interior dessas três IDP a partir da ótica dos próprios atores que lhes dão materialidade operacional.

Para uma melhor organização dos resultados, as informações foram divididas em quatro dimensões analíticas: 1) perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros; 2) percepção de representatividade; 3) avaliação da efetividade interna e externa; e 4) dificuldades, pontos fortes e sugestões de melhoria para os trabalhos dos conselheiros.

3.1 Perfil Socioeconômico e Participativo dos Conselheiros

Cada um dos três conselhos aqui considerados possui sua própria composição, bem como suas próprias regras de funcionamento, definidos por atos normativos específicos. Uma prerrogativa institucional em comum, própria desse tipo de IDP, é ser composta por agentes representantes do poder público e de organizações da sociedade civil, abrangendo certa diversidade de representação em torno de sua respectiva temática. Além disso, ambos contam com convidados permanentes, que não possuem direito a voto, mas podem manifestar-se verbalmente nas plenárias.

Como pode ser visto pela tabela 1, há uma predominância de conselheiros não estatais nos três conselhos. Mas há também uma interseção grande entre as representações, sobretudo no tocante ao poder público. São ao todo 13 ministérios que compõem os três conselhos, de modo que, como há 19 representações estatais em cada um deles, 68,4% delas são comuns.⁷ Já entre as representações societárias a diversidade é maior, embora também haja sobreposições, como no caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), que possuem assento nos três conselhos. A amostra conta com respostas de 67,6% do conjunto de conselheiros, e sua composição foi de 32% do poder público e 68% da sociedade civil, bem próximo à composição real dos conselhos (38% e 62%, respectivamente).

Tabela 1 - Composição dos conselhos e da amostra

| Conselhos | Poder Público | | | Sociedade Civil | | | Total | | |
|--------------|---------------|---------------|-------------|-----------------|---------------|-------------|------------|---------------|-------------|
| | Total | Entrevistados | % | Total | Entrevistados | % | Total | Entrevistados | % |
| CONDRAF | 19 | 10 | 52,6 | 19 | 18 | 94,7 | 38 | 28 | 73,7 |
| CONSEA | 19 | 9 | 47,4 | 38 | 31 | 81,6 | 57 | 40 | 70,2 |
| CNES | 19 | 13 | 68,4 | 37 | 21 | 56,8 | 56 | 34 | 60,7 |
| Total | 57 | 32 | 56,1 | 94 | 70 | 74,5 | 151 | 102 | 67,6 |

Fonte: Normativas de cada conselho. Elaboração própria.

Sobre o perfil geral dos conselheiros, verificou-se uma predominância masculina, com 59% de homens contra 41% de mulheres. Contudo, vale ressaltar que essa predominância tende a ser relativamente inferior àquela registrada em outros espaços de poder decisório, como por exemplo, no Congresso Nacional.⁸ Alguns

⁷ Os ministérios comuns aos três conselhos são: Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Fazenda, Ministério da Integração, Ministério da Educação, Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério da Aquicultura e Pesca e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

⁸ A título de exemplo, o percentual de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados nas eleições legislativas de 2018 foi de apenas 15%. Ainda assim, houve um crescimento em relação à legislatura anterior, que era de 10%.

conselhos, a depender da temática na qual eles se inserem, chegam a ter mais representantes mulheres que homens, conforme identificado por Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016). Observou-se também uma concentração bem grande entre os conselheiros na faixa etária entre 40 e 60 anos, que respondeu por 70% do total. Vale destacar a baixa presença da juventude, com apenas 3% deles abaixo dos 30 anos de idade. Já em termos de cor/raça, a grande maioria (quase $\frac{3}{4}$ dos respondentes) se declarou de cor branca, enquanto pretos, pardos e outras somaram 24%. Nesse caso, assim como na divisão por gênero, há uma sobrerrepresentação de brancos nos conselhos em relação ao total da população, mas o percentual encontrado na amostra é bem próximo ao estabelecido no Congresso Nacional após as eleições de 2018.⁹

Os conselheiros entrevistados possuem uma escolaridade bastante alta em relação à média nacional. Mais de 70% do total já possuem curso superior completo, sendo que mais de 50% completaram também alguma pós-graduação. Em termos da faixa de renda, 56% afirmaram receber mais de R\$4.000, incluindo todos os representantes do poder público. Alguns estudos já identificaram que os canais participativos promovidos pelos conselhos gestores têm reproduzido as desigualdades de acesso, sobretudo no tocante à escolaridade e renda (ALENCAR *et al.*, 2013; FARIA; TATAGIBA, 2018).

Por fim, sobre a participação em outros conselhos, 61% dos conselheiros afirmaram que participavam ou já haviam participado de outros além daquele em que se encontrava no momento da pesquisa. Além desses, 37% responderam não estar participando nem haver participado de outro antes, sendo, portanto, sua primeira experiência de participação em uma instituição dessa natureza. Quanto ao tempo de participação, 38% estavam há menos de um ano, 32% entre um e três anos, e 33% eram conselheiros a quatro ou mais anos.

O quadro 1, a seguir, apresenta uma síntese das informações gerais que caracterizam o perfil dos conselheiros entrevistados.

Quadro 1 - Perfil dos Conselheiros

| | |
|---|--|
| Representação | 32 % Poder público; 68 OSC. |
| Gênero | 41% mulheres; 59% homens. |
| Faixa etária | 70% de 41a 60 anos; 15% de 31 a 40 anos; 3% até 30 anos; 12% mais de 60. |
| Cor/raça | 73% de cor branca; 20% preta ou parda; 4% outras; 3% NS/NR. |
| Escolaridade | 4% ensino fundamental; 18% ensino médio; 5% superior incompleto; 21% superior completo; 52% pós-graduação. |
| Renda mensal média familiar | 56% acima de R\$4.000,00; 16% entre R\$2.500,00 e R\$4.000,00; 21% entre R\$500,00 e R\$2.500,00; 2% até R\$500,00; 5% NS/NR |
| Participação em outros conselhos | 61% dos conselheiros atuavam ou já atuaram em outro conselho; 37% não participavam ou participaram; 2% NS/NR. |
| Tempo no Conselho | 38% menos de 1 ano, 32% entre 1 e 3 anos; 15% de 4 a 6 anos; 18% acima de 6 anos; 7% NS/NR |

Fonte: Banco de Dados IPEA – Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

Portanto, em que pese o fato da pesquisa ter assumido um caráter amostral e não probabilístico, o que se observa é que o conjunto de conselheiros não se enquadra como uma representação muito fidedigna da composição populacional da sociedade brasileira. Ainda que tomados todos os cuidados metodológicos que o caso exige, os

⁹ Sobre esse tema, conferir em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564047-NUMERO-DE-DEPUTADOS-NEGROS-CRESCE-QUASE-5.html>

números indicam que há nos conselhos avaliados a preponderância do público masculino, branco e de alta escolaridade. Essa constatação permite problematizar até que ponto as IDP, ou mais exclusivamente os conselhos gestores, não reproduzem lógicas de exclusão e desigualdade presentes na própria sociedade, o que caracterizaria uma deficiência em sua dimensão representativa. Embora as organizações que compõem o conselho possuam a autonomia para indicar seus titulares e suplentes, pode haver uma tendência de se encaminhar para esses espaços os quadros mais preparados e de melhor formação intelectual, dadas as exigências que a prática deliberativa confere: leitura de leis, interpretação de planilhas, conhecimento das normativas internas referentes à área de atuação, expressão pela fala junto a um colegiado com autoridades, etc., o que, em conjunto, pode gerar barreiras simbólicas à participação de certa parcela da sociedade, acarretando em padrões representativos assimétricos. Porém, tais assimetrias podem ser mais comuns nos formatos de conselhos, e não em outras IDP, como no caso das conferências e dos processos de orçamento participativo, por serem fóruns de maior densidade participativa. Outra ressalva é que esse desalinhamento em termos de composição com a realidade social brasileira não é uma especificidade dos conselhos de política pública. As desigualdades estão presentes e em grau ainda maior nas instituições tradicionais de democracia representativa, como o próprio Congresso Nacional, ou outras instâncias de poder, como geralmente pode ser observado no corpo ministerial do poder Executivo federal ou em órgãos do poder Judiciário.

3.2 Percepções Sobre Representatividade

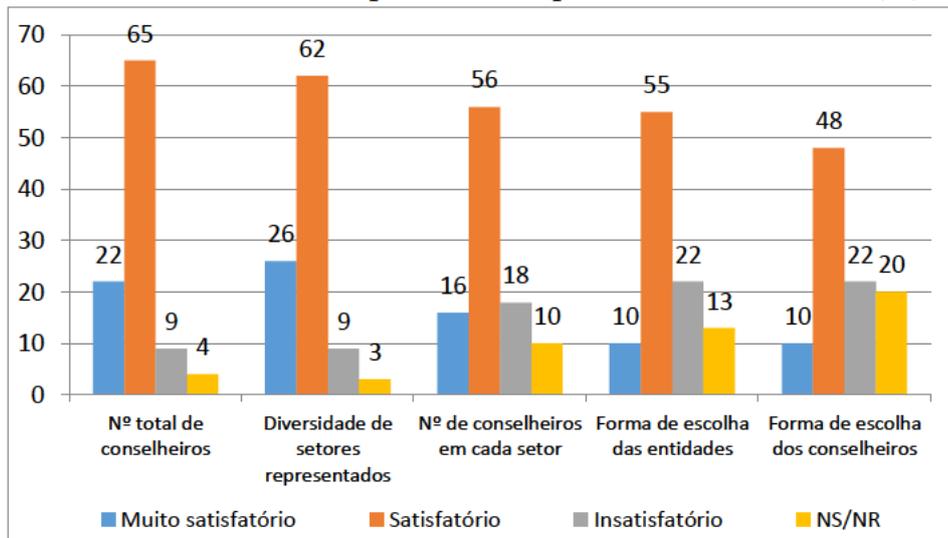
Passa-se agora para discutir sobre a percepção dos conselheiros quanto ao potencial de representatividade dos conselhos de políticas públicas. Para compor essa percepção, foram considerados dados relativos à composição de cada conselho, articulação entre os setores componentes e forma de comunicação com suas respectivas bases de apoio.

A maioria dos respondentes considera-se satisfeito ou muito satisfeito com o número total de conselheiros (87%), contra 9% que se declararam insatisfeitos. Resultado parecido foi observado no tocante à diversidade de setores na composição do CNES, onde 88% apresentaram satisfação com esse aspecto, e outros 9% declararam insatisfação.

A respeito do número de representantes em cada setor componente (poder público e sociedade civil), que são definidos de acordo com o regimento de cada conselho, o nível de insatisfação foi maior que nos aspectos considerados anteriormente, 18%, embora parte relevante dos conselheiros (72%) considere o número de representantes em cada setor como satisfatório ou muito satisfatório. Quanto à forma de escolha das entidades, o grau de satisfação foi de 65%, contra 22% de insatisfação.

Já no tocante à forma de escolha dos conselheiros, a diferença entre os que se declaram satisfeitos ou muito satisfeitos e os que se declaram insatisfeitos foi menor, 58% contra 22%, respectivamente. Ressalta-se que houve um percentual relativamente alto (20%) de conselheiros que não responderam essa questão.

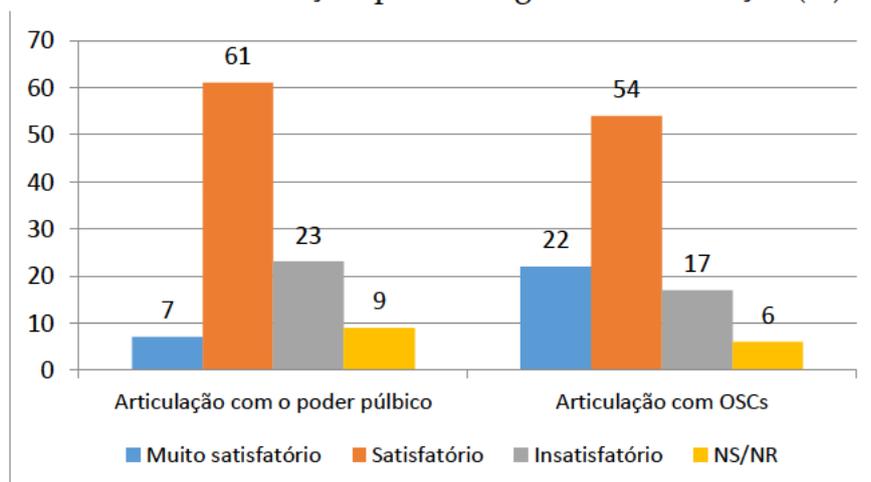
O gráfico 1 sintetiza essas informações em cada uma das questões elaboradas:

Gráfico 1 - Satisfação quanto à composição dos conselhos (%)

Fonte: Banco de Dados IPEA – Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

Quanto ao grau de articulação com os segmentos políticos e sociais que compõem os conselhos, houve um relativo equilíbrio nas respostas. Os conselheiros que se declararam insatisfeitos com a articulação realizada por seus respectivos conselhos junto ao poder público somam 23% dos respondentes, enquanto 68% se declaram satisfeitos e 12% não responderam a essa questão. Em termos de articulação com as organizações da sociedade civil, o grau de satisfação foi maior: 76% do total se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos. O nível de insatisfação, nesse caso, foi de 17%.

O gráfico 2 apresenta esses dados, indicando que o nível de satisfação dos conselheiros quanto ao grau de articulação com os segmentos da sociedade civil foi superior ao nível de satisfação quanto à articulação com o poder público.

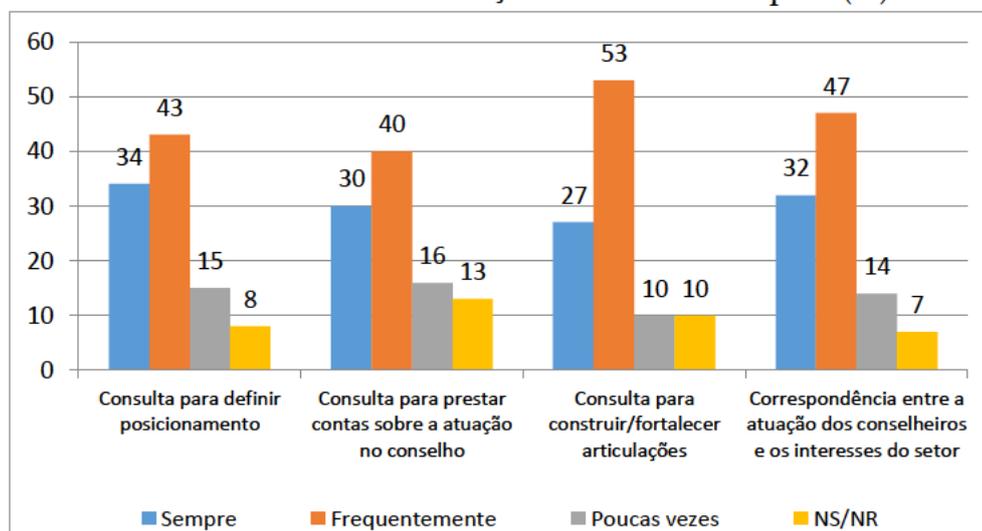
Gráfico 2 - Satisfação quanto ao grau de articulação (%)

Fonte: Banco de Dados IPEA – Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

Outro ponto verificado diz respeito às formas de relação dos conselheiros com as suas respectivas bases de apoio para diferentes finalidades, cuja síntese dos resultados encontra-se no gráfico 3. Em termos de frequência de consulta às bases, questionou-se sobre os seguintes pontos: definir posicionamentos frente a assuntos previamente escolhidos

para serem debatidos nas reuniões; prestar contas sobre a atuação no conselho; e construir ou fortalecer articulações políticas. Nesse caso, verificou-se um percentual relativamente elevado daqueles que responderam sempre ou frequentemente, variando entre 70% e 80% a 90% das respostas. Já o percentual de respostas como poucas vezes variou entre 10 e 16%, valor próximo ao de conselheiros que não responderam cada questão.

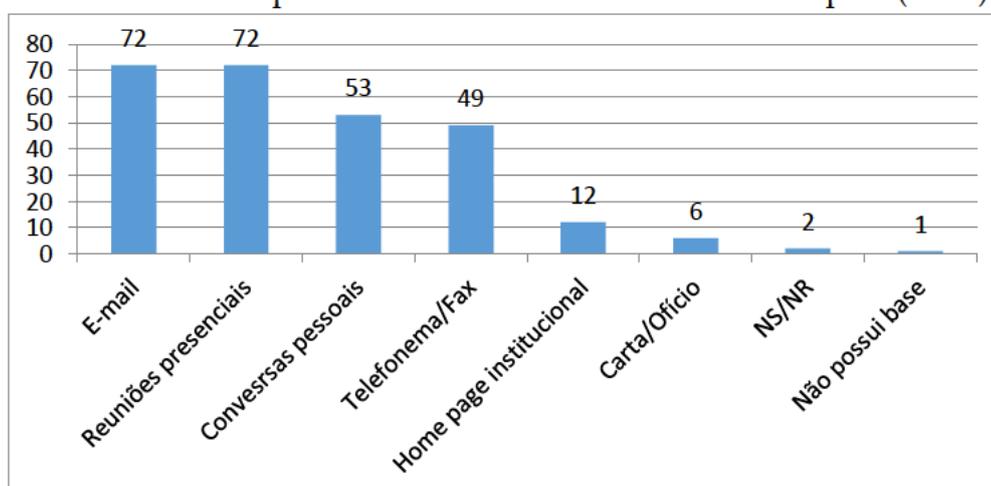
Gráfico 3 - Formas de relação com a base de apoio (%)



Fonte: Banco de Dados IPEA – Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

Abordou-se, por fim, as principais formas de contato utilizadas pelos conselheiros para comunicar os assuntos referentes a cada conselho. Percebe-se, pelo gráfico 4, que as respostas mais frequentes, em valores absolutos, foram: listas/trocas de e-mail (72), reuniões presenciais (72), conversas pessoais (53) e telefonemas (49). As páginas institucionais dos conselhos na internet, que pode ser usada inclusive como ferramenta importante para divulgar as atividades para o conjunto da sociedade, é apontada por apenas doze conselheiros como forma de contato com as bases.

Gráfico 4 - Principais formas de contato com a base de apoio (em n)



Obs.: Essa questão aceitava mais de uma resposta

Fonte: Banco de Dados IPEA – Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

Os resultados dessa subseção complementam em parte aqueles já problematizados anteriormente. Identificou-se um alto percentual de satisfação dos conselheiros no que se refere ao número de representantes e dos quesitos de paridade para a composição do conselho. No tocante à forma de escolha tanto das entidades quanto dos seus representantes, esse percentual foi um pouco menor, expressando um grau considerável de insatisfação. As questões conforme colocadas nos questionários não permitiram uma averiguação mais aprofundada do motivo que leva a uma insatisfação relativamente maior de parte dos conselheiros. Ainda assim, esses números são indicativos da diversidade de pensamentos expressa no interior desses espaços participativos, não apenas em relação a sua dinâmica de funcionamento, mas também quanto a sua própria sistemática de composição e representação. Quanto à articulação, o alto percentual de satisfação indica que os representantes veem cada um desses conselhos como instrumento importante na construção coletiva de diretrizes políticas para o setor em que se inserem. Os dados mostraram ainda a existência de um repertório variado tanto no tocante aos mecanismos de escolha dos representantes quanto nas formas de comunicação interna entre as entidades representativas.

3.3 Avaliação da Efetividade

Nesta seção, a intenção foi avaliar a percepção dos conselheiros quanto à influência dos conselhos em diferentes ambientes políticos e sociais. As repostas são importantes para o objetivo deste trabalho, pois a influência das deliberações de um conselho (ou qualquer outra IDP) em espaços estratégicos tanto de decisão política (Congresso Nacional, ministérios) quanto de formação de opinião e pressão política (organizações sociais e opinião pública) é encarada como um indicador relevante na definição de sua efetividade externa ou de impacto. Em seguida, analisou-se a percepção referente à estrutura e ao funcionamento dos conselhos, entendida aqui como indicativo de sua efetividade interna.

Primeiramente, foi questionado sobre a influência exercida na agenda do Congresso Nacional. Os resultados demonstram que, segundo a visão da maioria dos conselheiros, não há uma influência significativa nas decisões desse espaço parlamentar, uma vez que 52% deles consideram a consideram pouco significativa ou nula, contra 40% que acreditam haver uma influência significativa ou muito significativa das atividades frente ao Congresso Nacional.

Por outro lado, no que se refere à influência sobre as políticas dos ministérios nos quais cada conselho estava mais diretamente associado – no caso, o Ministério do Trabalho (CNES), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (CONDRAF) e o Ministério do Desenvolvimento Social (CONSEA) – a relação se inverte. A percepção se torna bem mais positiva, com 73% dos conselheiros admitindo haver uma influência significativa ou muito significativa, enquanto 22% alegaram ser pouco significativa ou sem influência.

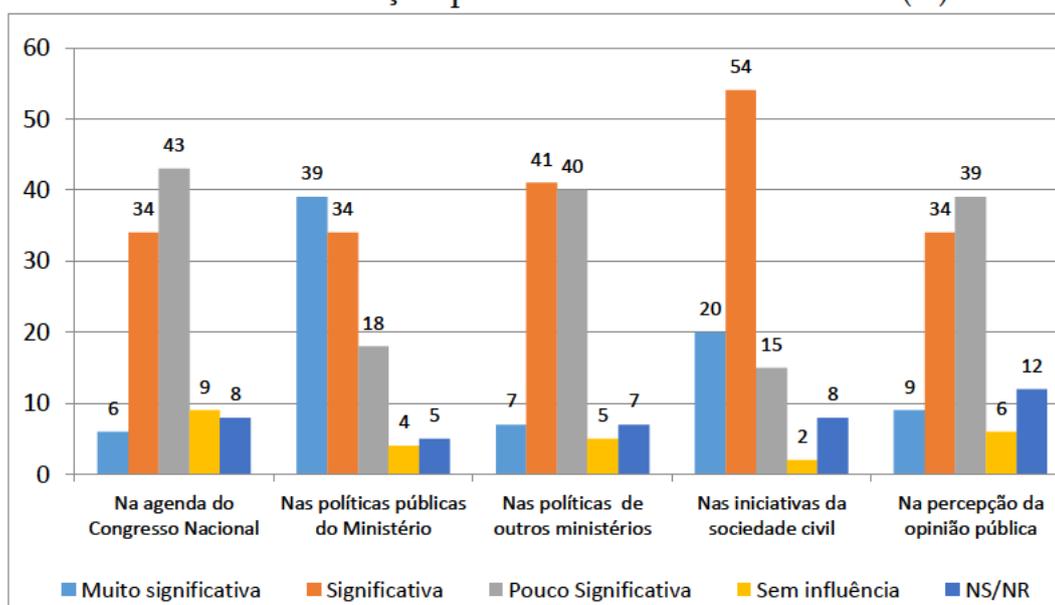
Já no tocante à percepção sobre a influência em políticas públicas de outros ministérios, há um equilíbrio entre as opiniões: 48% dos conselheiros acham que há impacto significativo ou muito significativo, e 45% percebem a influência como pouco significativa ou inexistente. Esse ponto indica uma situação relativamente delicada, pois a baixa capacidade de influência do CNES nas decisões de outros ministérios impede a construção de ações intersetoriais e integradas de intervenção em seus *territórios de incidência* (SILVA, 2012).

Quanto à influência de cada conselho sobre as ações da sociedade civil, a avaliação dos conselheiros revela uma percepção de maior impacto em comparação às instâncias estatais. Do total de respondentes, 74% acreditaram que a influência é significativa ou muito significativa junto à sociedade civil. Já para 17% dos conselheiros a influência é pouco ou não há influência.

Outra questão elaborada foi sobre a influência na opinião pública. Também houve nesse quesito certo equilíbrio nas respostas. Os números demonstram que 45% dos conselheiros consideram que há pouca ou nenhuma influência, enquanto 43% afirmaram haver uma influência significativa ou muito significativa por parte de seus conselhos.

Como se pode notar pelos dados apresentados, ilustrados no gráfico 5, os conselheiros entendem que a influência de suas deliberações varia de intensidade de acordo com a dimensão de análise considerada, seja com relação às instâncias de decisão política ou à esfera privada de atuação ou manifestação de interesses. De modo geral, pode-se dizer que havia espaços importantes para que os conselhos estendessem sua influência deliberativa, o que indica uma efetividade externa relativamente baixa no tocante a suas competências previstas junto a essas esferas sócio-políticas.

Gráfico 5 - Satisfação quanto à influência do conselho (%)



Fonte: Banco de Dados IPEA – Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

A avaliação da efetividade interna foi feita a partir da percepção dos conselheiros sobre a estrutura do conselho. De maneira geral, os resultados apontaram para uma avaliação positiva em todos os quesitos questionados, como demonstra a síntese dos resultados no gráfico 6.

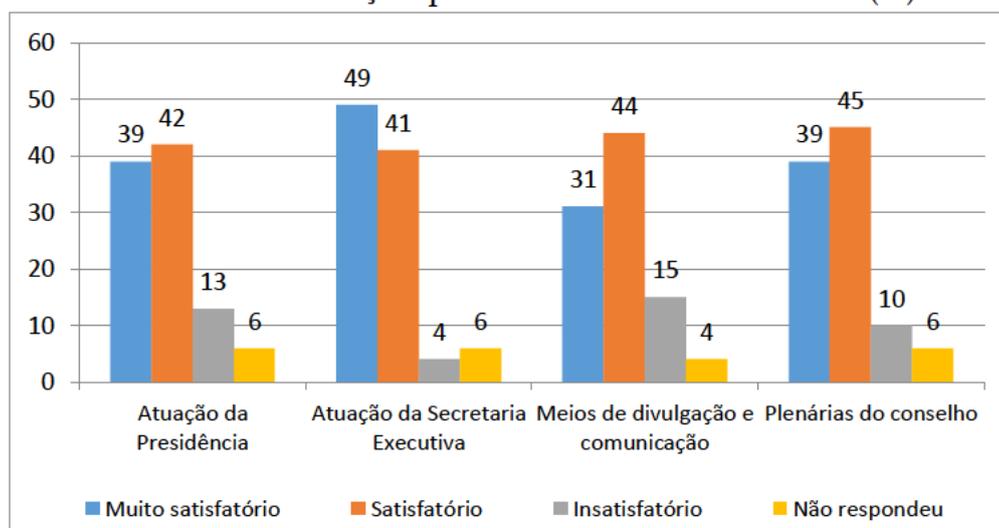
A princípio, foi questionado sobre a atuação das estruturas internas de comando dos conselhos. Sobre a presidência de cada conselho, 81% avaliaram como satisfatória ou muito satisfatória, enquanto 13% se disseram insatisfeitos. Já no que se refere à secretaria executiva, 90% responderam como satisfatória ou muito satisfatória, contra apenas 4% que entenderam como insatisfatória.

Outro item avaliado foi o sistema de comunicação e divulgação das atividades dos conselhos (informes, *website* e publicações). Nesse ponto, exatos 75%

entenderam como uma atuação satisfatória ou muito satisfatória. O nível de insatisfação foi de 15.

Por fim, coube avaliar o andamento das plenárias conforme a agenda de cada conselho. Nesse caso, a avaliação majoritariamente positiva se manteve, com 84% dos conselheiros afirmando que elas têm transcorrido de modo satisfatório ou muito satisfatório.¹⁰ Entre os demais, 10% disseram que o andamento das plenárias é pouco satisfatório, e outros 6% não opinaram.

Gráfico 6 - Satisfação quanto à estrutura do conselho (%)



Fonte: Banco de Dados IPEA – Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

Vale destacar ainda sobre a questão da efetividade das IDP o fato de que elas são, na prática, arenas de disputa por posição e poder, e isso ocorre tanto no seio do poder público quanto na sociedade civil. E essas arenas estão subordinadas a outras, com maiores recursos (simbólicos e materiais), que interferem na condução dos processos políticos em curso, o que Silva (2019) chamou de *hierarquia do poder decisório*. Nesse sentido, a relevância política das IDP em geral, e dos conselhos gestores em particular, está subordinada a uma série de fatores estruturais e conjunturais da administração pública brasileira. Um exemplo é a própria estratégia de escolha dos comandantes dos ministérios, que remete a uma luta constante entre partidos e lideranças partidárias por posições que atendam aos interesses que eles representam (corporativos, setoriais, regionais, etc.). A mudança na estrutura de comando de um ministério pode comprometer uma série de acordos pré-estabelecidos e expectativas já firmadas entre o conjunto de atores. Outro ponto é que o papel de maior ou menor relevância das IDP em uma estrutura decisória está diretamente associado ao *projeto político* (DAGNINO, 2004) assumido pelo governo federal em curso. Isto é, a relativa relevância desses espaços pode variar tanto no tocante ao valor dado pela administração governamental a alguns temas em relação a outros em sua agenda, quanto pelo próprio grau de aderência que a participação social tem em um determinado mandato de governo.

¹⁰ Ressaltando, nesse caso, que o levantamento de informações junto aos conselheiros ocorreu em meados de 2013.

3.4 Dificuldades, Pontos Fortes e Sugestões

Para averiguar a percepção dos conselheiros a respeito das dificuldades e obstáculos enfrentados pelos conselhos no cumprimento de suas agendas de funcionamento, foi solicitado que eles identificassem, entre uma lista de categorias previamente organizada, as três dificuldades principais quanto ao processo decisório do conselho. As cinco principais dificuldades observadas no conjunto das entrevistas foram: pouco tempo de discussão nas reuniões; reuniões muito esparsas no tempo; questões políticas alheias à agenda do conselho; baixa prioridade política por parte dos ministérios; e limitação de passagens e diárias para comparecimento dos conselheiros nas atividades. A tabela 2 mostra a frequência de respostas (em números absolutos) para cada categoria, diferenciadas entre os três conselhos abordados por esta pesquisa.

Tabela 2 - Percepção quanto às principais dificuldades

| Satisfação quanto as principais dificuldades (em nº) | CONDRAF | CONSEA | CNES | Total |
|---|---------|--------|------|-------|
| Pouco tempo para discussão nas reuniões | 19 | 23 | 8 | 50 |
| Reuniões muito esparsas | 9 | 4 | 13 | 26 |
| Questões políticas alheias à agenda do Conselho | 3 | 10 | 10 | 23 |
| Baixa prioridade política por parte dos ministérios | - | 17 | - | 17 |
| Limitação de passagens e diárias para conselheiros | 4 | 10 | 2 | 16 |
| Carência de estrutura | 5 | - | 8 | 13 |
| Pauta e subsídios disponibilizados com pouca antecedência | 4 | - | 5 | 9 |
| Excesso de burocracia | 2 | 2 | 4 | 8 |
| Divergência nas opiniões dos conselheiros | 1 | 2 | 4 | 7 |
| Excesso de reuniões | 1 | 2 | - | 3 |

Fonte: Banco de Dados IPEA – Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

Já sobre os pontos fortes e as sugestões de melhorias na atuação dos conselhos, foram feitas duas questões abertas, de livre resposta. Ambas foram respondidas por aproximadamente dois terços dos entrevistados. Em cada uma delas poderiam ser abordados mais de um aspecto.

A primeira questão refere-se aos pontos fortes de cada conselho. As respostas foram categorizadas para auxiliar nas análises. O aspecto mais mencionado como ponto forte foi o “protagonismo/fortalecimento das políticas públicas”. Esse aspecto foi o mais mencionado nos três conselhos. Elogiou-se, nesse caso, a possibilidade de expor e discutir demandas para o avanço das diversas políticas discutidas em cada um dos conselhos. O segundo aspecto mais citado foi o tema da “representatividade, diversidade e legitimidade política”, na medida em que os conselhos são considerados espaços relevantes de representação da sociedade civil para a interação com o poder público estatal. O exercício da democracia e do controle social também foi apontado como ponto forte, por meio da valorização do conselho como espaço democrático de debate e a possibilidade de monitorar e acompanhar as políticas ligadas ao tema, além do empoderamento de atores-chave e socialização de experiências. Outros aspectos foram lembrados pelos conselheiros, como mostra a tabela 3.

Tabela 3 - Percepção quanto aos pontos fortes do conselho

| Pontos fortes | CONDRAF | CONSEA | CNES | Total |
|--|---------|--------|------|-------|
| Protagonismo/Fortalecimento das políticas públicas | 10 | 13 | 19 | 42 |
| Representatividade, diversidade e legitimidade política | 6 | 8 | 11 | 25 |
| Participação, controle social e fortalecimento da democracia | 9 | 7 | 6 | 22 |
| Oportunidade de aprofundar o debate sobre o tema | 2 | 7 | 13 | 22 |
| Realização das Conferências e atuação nos fóruns regionais | 3 | - | 14 | 17 |
| Articulação sociedade civil e Estado em favor da temática | 5 | - | 11 | 16 |
| Discussão sobre a política com muitas áreas de governo | 4 | - | 11 | 15 |
| Formação de conselheiros/entidades | 1 | 3 | - | 4 |
| Articulação com outros conselhos nacionais | - | 1 | 5 | 6 |
| Apoio e articulação com estados e municípios | - | - | 3 | 3 |

Fonte: Banco de Dados IPEA – Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

A segunda questão permitiu averiguar sobre o que poderia ser feito para melhorar a atuação dos conselhos. As respostas auferidas também foram agrupadas em categorias, conforme sintetizado na tabela 4. A sugestão que mais se sobressaiu trata da necessidade de “maior participação do poder público”. Os conselheiros se queixaram do número reduzido de representantes dos ministérios na agenda dos conselhos, o que eles encaram como uma desvalorização por parte dos gestores públicos tanto quanto às temáticas debatidas quanto ao próprio conselho enquanto espaço de poder decisório. Muitas vezes ocorre dos titulares faltarem às reuniões, enviando outros funcionários como substitutos (não necessariamente aqueles indicados oficialmente como seus suplentes) com limitados poderes de decisão ou com pouco conhecimento sobre o assunto em pauta. De acordo com as sugestões dos conselheiros, seria necessário estabelecer mecanismos que assegurassem maior assiduidade e pontualidade nas reuniões.

Tabela 4 - Sugestões de melhorias na atuação do conselho

| Sugestões de melhora | CONDRAF | CONSEA | CNES | Total |
|---|---------|--------|------|-------|
| Maior participação do poder público na agenda do conselho | 9 | 2 | 6 | 17 |
| Aperfeiçoamento da gestão do conselho, dos comitês e das comissões | - | 5 | 11 | 16 |
| Maior integração com conselhos estaduais e municipais e conselhos nacionais com temas afins | - | 7 | 9 | 16 |
| Aprofundamento do debate sobre as temáticas e o desenvolvimento do país | 5 | 2 | 4 | 11 |
| Monitoramento da execução das ações propostas pelo conselho | 2 | 2 | 7 | 11 |
| Revisão das regras do conselho | 3 | 3 | 4 | 10 |
| Melhorar a estrutura/comunicação do conselho | 6 | - | 3 | 9 |
| Necessidade de formação/capacitação/mobilização contínua dos conselheiros | 2 | 6 | - | 8* |

Fonte: Banco de Dados IPEA – Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

Portanto, as questões debatidas mostram que há uma diversidade de posicionamentos sobre a operacionalidade dos conselhos abordados. A pulverização nas respostas, ao mesmo tempo em que permite uma visão panorâmica sobre os vários pontos concernentes tanto às dinâmicas de funcionamento quanto às estruturas necessárias para a prática deliberativa, impedem algumas afirmações mais robustas sobre o posicionamento do coletivo de conselheiros. Ainda assim, é possível perceber que o espaço de debate e a possibilidade de representação que os conselhos proporcionam têm sido valorizados, dada a ênfase em maior tempo a ser dedicado para as reuniões e no reconhecimento deles enquanto espaço de protagonismo, participação e controle social, como observado nas suas respostas.

4 Considerações Finais

Este trabalho buscou, primeiramente, situar as relações entre Estado e sociedade civil no contexto atual da democracia brasileira em termos da emergência de novas temáticas de política social na agenda governamental, com foco nos mecanismos instituídos para garantir a interface socioestatal nessas áreas, tendo três conselhos gestores (CONSEA, CNES e CONDRAF) como objeto de análise. A partir da sistematização das respostas dos conselheiros, conforme demonstrado ao longo do texto, foi possível traçar o perfil desses representantes, bem como analisar suas percepções acerca da atuação, avaliação do funcionamento e influência dos conselhos abordados na estrutura decisória governamental.

Os resultados permitem inferir que os conselheiros têm uma percepção positiva quanto a várias dimensões estruturais de composição desses espaços. Grosso modo, o segmento da sociedade civil valoriza e se empenha na consolidação de mecanismos de democracia participativa, como no caso dos conselhos de políticas públicas. No entanto, a falta de instrumentos normativos que garantam um maior poder de influência de suas deliberações nos processos decisórios são obstáculos reais que fragilizam o potencial de construção de projetos inovadores em cada área na qual estão vinculados. Soma-se o fato de ser evidente a baixa capacidade de integração entre diferentes instâncias da mesma estrutura governamental, o que compromete o fortalecimento das políticas (pois fragmenta recursos, estratégias e ações) e tende a setorializar cada vez mais as discussões. Com isso, os conselhos (e os conselheiros) correm um risco de falar para eles mesmos, sem uma capacidade real de incidir sobre outras instâncias de poder ou sobre a opinião pública em geral, que tende a ficar alheia a suas atividades.

Dessa forma, o simples ato de criação de espaços públicos que permitam a reunião de representantes da sociedade e de diferentes ministérios e autarquias não garante, por si só, uma coordenação mais eficiente da agenda de governo. Não obstante, isso não invalida a importância e o potencial desses espaços no adensamento da democracia participativa no país. Apenas fortalece a ideia de que a participação social deve ser articulada enquanto uma estratégia ampliada de governo, estruturada institucionalmente para permitir um melhor aproveitamento da energia social que os processos deliberativos nessas instâncias podem proporcionar.

Uma possibilidade, dada a homogeneidade programática de alguns conselhos criados na experiência brasileira recente, seria a junção de alguns deles, de modo a fortalecer seu poder de agenda conjunta. Os três conselhos aqui abordados poderiam se enquadrar em tal perspectiva, com cada área representando um grupo temático especial em sua estrutura, com novas regras de composição e funcionamento decididas conjuntamente. Contudo, qualquer proposta nessa linha deveria se basear em estudos bem

fundamentados, com a abertura pública para o debate, buscando uma legitimidade social mais robusta para novos desenhos deliberativos a serem instituídos.

Vale ressaltar ainda que os resultados auferidos nesta pesquisa junto aos indicadores de percepção dos conselheiros podem evidentemente ser submetidos a inúmeras outras abordagens analíticas ou tratamentos metodológicos, ou mesmo ser confrontados com outras variáveis contextuais e institucionais relativas a uma densa produção bibliográfica que compreende a temática. Mas entende-se que o debate trazido à baila oferece pontos bastante relevantes que podem, inclusive, servirem de base para o desenvolvimento de novas questões teóricas e empíricas para o aprofundamento do conhecimento sobre esse instrumento de deliberação participativa que são os conselhos gestores de política pública no Brasil.

Referências

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, set./dez. 2001.
- ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; SILVA, Sandro Pereira. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? *Mercado de Trabalho*, Brasília, n. 54, p. 93-100, fev. 2013.
- ALENCAR, Joana; CRUXÊN, Isadora; FONSECA, Igor; PIRES, Roberto; RIBEIRO, Uriella. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.
- ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-285, ago. 2016.
- ALMEIDA, Debora Rezende de. Representação como processo. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 22, n. 50, p. 175-199, jun. 2014.
- AVELINO, Daniel Pitanguiera. *Órgãos colegiados e sistema nacional de participação social*. Brasília: SNAS/SG/PR, 2013. (Nota Técnica n. 7).
- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2011.
- COELHO, Vera Schattan P. A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados. *Novos Estudos*, n. 78, p. 77-92, jul. 2007.
- COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, Adrian Gurza (Org.). *Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Editora Unesp: Cebrap, 2012.
- CORTES, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- CUNHA, Eleonora M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: AVRITZER, Leonardo.; SOUZA, Clovis L. (Org.). *Conferências Nacionais*. Brasília: Ipea, 2013.

- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1996.
- FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.
- FARIA, Cláudia Feres; TATAGIBA, Luciana. Participação social no Brasil. In: HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (org.). *A Constituição de 88 trinta anos depois*. Curitiba: Editora UFPR, 2018. p. 281-304.
- FONSECA, Igor Ferraz da. *Participação como método de governo*. Brasília: Ipea, 2019.
- HOUTZAGER, Peter; LAVALLE, Adrian Gurza; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Ed.). *O associativismo em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estado, instituições e democracia*. Brasília: IPEA, 2010. v. 2.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *O Conselho Nacional de Economia Solidária na visão de seus conselheiros*. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.
- LAVALLE, Adrian Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006.
- LAVALLE, Adrián Gurza; VERA, Ernesto Isunza. *La innovación democrática en América Latina*. Ciudad de México: Ciesas, 2010.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 183-197, out. 2007.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder Rodrigo. Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 789-822, set. 2016.
- PETINELLI, Viviane. Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 3, p. 643-672, dez. 2015.
- PETINELLI, Viviane. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013. p. 207-242.
- PIRES, Roberto (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; VAZ, Alexandre Cambraia Nascimento. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 93, p. 61-91, dez. 2014.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; VAZ, Alexandre Cambraia Nascimento; ALMEIDA, Acir; SILVA, Fábio de Sá e; LOPEZ, Felix Garcia; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 347-364.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, set. 2011.
- SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 3-19, dez. 2015.

SILVA, Sandro Pereira da. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 148-168, jan./jun. 2012.

SILVA, Sandro Pereira da. A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 2434, nov. 2018a.

SILVA, Sandro Pereira da. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidade e consolidação. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 1953, abr. 2014.

SILVA, Sandro Pereira da. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (ed.). *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2013a. v. 1, p. 89-116.

SILVA, Sandro Pereira da. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 2358, jan. 2018b.

SILVA, Sandro Pereira da; CUNHA, Gabriela Cavalcanti; SILVA, Regilane Fernandes da. Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 2360, jan. 2018.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010. v. 1, p. 54-73.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 1735, maio 2012.

VAZ, Alexandre Cambraia Nascimento. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 163-205, jun. 2011.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 43-52.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

*Minicurrículo do Autor:

Sandro Pereira da Silva. Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (2018) pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil). E-mail: sandro.pereira@ipea.gov.br.