

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

A ESFERA PÚBLICA INSTITUCIONALIZADA NOS MARCOS DA CONCERTAÇÃO  
SOCIAL NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DO CDES

**Priscilla Ribeiro dos Santos**

Porto Alegre, dezembro de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

A ESFERA PÚBLICA INSTITUCIONALIZADA NOS MARCOS DA CONCERTAÇÃO  
SOCIAL NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DO CDES

**Priscilla Ribeiro dos Santos**

Monografia apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Bacharel em  
Ciências Sociais

**Orientador:** Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

**Banca Examinadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Izabel Noll

Dr<sup>ª</sup>. Vanessa Marx

Porto Alegre, dezembro de 2010.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador e aos demais professores da graduação pelo incentivo à reflexão e pelas oportunidades de aprendizado neste início de trajetória acadêmica.

Dedico esta monografia a minha família pela dedicação e apoio incondicionais.

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar em que medida o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social pode ser caracterizado como uma esfera pública institucionalizada que, por meio da concertação social, busca efetivar a deliberação e o diálogo com a sociedade civil em âmbito nacional, no período de 2003 a 2010. Com base na análise dos documentos oficiais disponibilizados pelo Conselho, visa-se compreender seu processo de institucionalização, destacando a caracterização de seu funcionamento, o mapeamento de sua composição e a análise sobre o significado atribuído à prática da concertação social. A partir dos pronunciamentos dos conselheiros representantes da sociedade civil, evidenciam-se características relevantes sobre o diálogo cooperativo e as percepções sobre os limites e as potencialidades deste novo espaço institucional, que se propõe a integrar sociedade e Estado para a discussão de políticas para o desenvolvimento de longo prazo.

**PALAVRAS-CHAVE: CONCERTAÇÃO SOCIAL – ESFERA PÚBLICA – SOCIEDADE CIVIL – CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS**

## ABSTRACT

The main objective of this study is to analyze how the experience of the Council of Economical and Social Development of Brazil can be considered as an institutionalized public sphere that promotes the “social concertation” by dialoging with the civil society in national level, since its creation, in 2003. By analyzing the official documents, we seek to comprehend its institutionalization process, emphasizing its functioning dynamic, its composition and the meaning attributed to the social concertation. The speeches of the councilors show us relevant characteristics about the cooperative dialogue and the perceptions about the Council’s limits and potentialities, when it aims to integrate State and civil society to discuss development policies at long term.

**KEYWORDS: SOCIAL CONCERTATION – PUBLIC SPHERE – CIVIL SOCIETY – ECONOMICAL AND SOCIAL COUNCILS**

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS.....	10
1.1 O modelo democrático deliberativo.....	10
1.2. A esfera pública nos marcos da concertação social.....	14
2. DO CONTINENTE EUROPEU AO MUNDO: A DISSEMINAÇÃO DO MODELO DE CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL.....	22
3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA NACIONAL.....	25
3.1. Da criação e funcionamento do CDES.....	25
3.2. Das atividades do Conselho.....	27
3.3. Da composição.....	29
3.4. Da renovação do quadro de conselheiros da sociedade civil.....	38
4. DA INTERLOCUÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL: O DIÁLOGO COM O ESTADO PARA A CONSTRUÇÃO DE PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NO BRASIL.....	40
4.1 Do diálogo à cooperação para um novo projeto de desenvolvimento nacional: a concertação social no CDES.....	40
4.2 A explicitação do local de fala: a representação da sociedade civil.....	44
4.3 A percepção sobre o desempenho do conselho: o questionamento da prática.....	51
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS.....	67
APÊNDICES.....	71

## INTRODUÇÃO

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES – é um órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento<sup>1</sup>. Criado por Medida Provisória, em 1º de janeiro de 2003, e regulamentado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, o Conselho se caracteriza como um fórum consultivo, que visa criar uma esfera institucional de diálogo entre o governo e os representantes da sociedade civil organizada. Segundo Trindade (2003), a criação do CDES insere-se em uma proposta de “novo contrato social”<sup>2</sup>, com a eleição de primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em que emerge a discussão sobre novos espaços de deliberação sobre a temática do desenvolvimento nacional, por meio da interlocução com parceiros estratégicos da sociedade civil (TRINDADE, 2003).

Dentro da estrutura institucional, o Conselho possui um caráter consultivo ao Executivo federal, tendo a tarefa de emitir indicações sobre temas que remetam às questões sociais e econômicas. Nesse caso, o Estado assume a iniciativa em convocar representantes sociais para o diálogo em prol de um projeto de desenvolvimento nacional que atenda aos anseios e às expectativas sociais de crescimento econômico, aliado à redução das desigualdades e à promoção de qualidade de vida para a população. Ao compartilharem suas experiências e suas informações a respeito do que está em pauta para resolução, os conselheiros possibilitam a construção de uma proposta mais inclusiva e que atenda às demandas dos setores sociais representados. O componente da participação compreende o princípio da deliberação, por meio do qual é almejado o consenso. Pelo diálogo entre representantes da sociedade civil e os gestores públicos, há uma apropriação dos temas para deliberação, de modo que os documentos oficiais aprovados nas reuniões plenárias buscam refletir a tentativa de construção de consensos: seria a chamada concertação social<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Disponível na página do CDES: <http://www.cdes.gov.br/>

<sup>2</sup> Tal expressão é evidenciada no Termo de Referência, editado pela Presidência da República/Sedes, Brasília, 13 fev. 2003, p.3, disponível em: <http://www.cdes.gov.br>

<sup>3</sup> Conforme consta no site oficial do CDES: “O diálogo social qualifica e viabiliza um projeto de desenvolvimento de longo prazo, como expressão da síntese possível dos valores e interesses predominantes, orientadores das ações de Governo e assumidos pela sociedade. O CDES tem o papel de colaborar na formação do juízo político do Governo, como instituição representativa da sociedade. Seu desafio é estabelecer o diálogo entre as diversas representações da sociedade civil a fim de discutir as políticas públicas e propor as medidas necessárias para alavancar o crescimento do País.” Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/>

A disposição por parte do Executivo em criar um espaço alternativo para a interlocução com a sociedade civil tem como referência anterior as experiências concretas de participação, em âmbitos local e estadual, a saber, os conselhos gestores e o Orçamento Participativo. Tais experiências são amplamente discutidas pela literatura, ressaltando que, uma vez atingido o poder por governos de esquerda, foi incorporado o componente da participação nas discussões a respeito das prioridades de ação e de investimento por parte do Estado, tendo como base os interesses da população local (AVRITZER e SANTOS, 2002, LUCHMANN, 2007, GOHN, 2001, FEDOZZI, 1997, SILVA, 2001). Com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, percebe-se o interesse por parte do governo em estimular a criação de fóruns democrático-participativos, seguindo uma trajetória inaugurada por governos estaduais e municipais de bases populares. Além de sinalizar uma preocupação com a inclusão de segmentos da sociedade civil no processo decisório, ao criar um Conselho consultivo, o Executivo coloca-se como intermediário dos conflitos entre atores que possuem interesses diversos, possibilitando uma forma cooperativa e pública de ação social para se chegar a acordos políticos.

A presente pesquisa insere-se nos estudos sobre os processos de democratização no Brasil, em uma perspectiva que prioriza os arranjos participativos e deliberativos no processo de tomadas de decisões do Estado, priorizando a análise de uma nova experiência política nacional, a da concertação por meio de um Conselho representativo da sociedade civil. O objetivo principal é analisar em que medida o CDES pode ser caracterizado como uma esfera pública institucionalizada que, por meio da concertação social, busca efetivar a deliberação e o diálogo com a sociedade civil em âmbito nacional. Para tanto, visa-se compreender o processo de construção de legitimidade dessa nova instituição política, no que tange: 1) sua composição; 2) a compreensão de seu funcionamento, com ênfase no processo dialógico entre seus participantes; 3) o significado atribuído à prática da concertação social; 4) a questão da representação de interesses da sociedade civil; 5) a percepção dos conselheiros sobre o desempenho do Conselho quanto a seus objetivos iniciais; e 6) os encaminhamentos dados às deliberações consensuadas no período de 2003 a 2010.

Referente à metodologia de estudo, recorreu-se a um estudo quali-quantitativo, compreendendo a técnica de análise documental e o agrupamento de dados quantitativos quanto à distribuição do quadro de conselheiros por segmento social representado. Este mapeamento dos setores sociais representados é elemento fundamental para a compreensão dos setores considerados estratégicos e representativos da sociedade civil, pela ótica da Presidência da República. Conhecer o percentual da representatividade setorial possibilita

reflexões a respeito dos posicionamentos e das demandas sociais que emergem nos diálogos do Pleno. As fontes utilizadas no presente estudo estão disponíveis publicamente na página virtual do CDES<sup>4</sup> e abrangem os documentos oficiais produzidos, no período de 2003 a 2010: atas de reuniões plenárias, relatórios anuais de atividades, moções, pareceres e acordos de procedimento.

Tendo em vista que o CDES é uma experiência recente de uma esfera pública institucionalizada, na qual o diálogo e a argumentação quanto aos interesses da sociedade civil adquirem primazia, a presente pesquisa justifica-se pela produção de dados referentes ao seu processo de construção de legitimidade. Se, no momento de sua criação, o ineditismo da experiência gerou desconfiças por parte da mídia e das demais instituições consolidadas de representação como, por exemplo, o Congresso Nacional, busca-se compreender em que medida o Conselho tem possibilitado o diálogo entre governo e sociedade civil, legitimando-se frente ao Poder Executivo e inaugurando um novo espaço para reivindicações sociais. Para além da caracterização de seu funcionamento e composição, os quais foram abordados em trabalhos anteriores (FLEURY, 2003, KUNRATH, 2005, PINTO, 2004), a presente pesquisa propõe-se a compreender a construção do diálogo, os tensionamentos, os locais de fala e, principalmente, os princípios norteadores que embasam essa nova experiência no sistema político brasileiro.

As hipóteses iniciais que emergiram no processo de elaboração desta pesquisa são as seguintes: 1) a capacidade de influência na implementação de políticas para o desenvolvimento econômico e social é restrita devido à recente institucionalização do Conselho; 2) apesar de o CDES se constituir como um novo fórum institucionalizado de diálogo entre Estado e sociedade civil, o componente participativo é limitado a um número restrito de representantes, escolhidos por critérios que aliam notório saber e representatividade social, sendo que a ampla participação popular na discussão das temáticas em deliberação não se revela um objetivo a ser atingido; 3) em consonância com a hipótese 2, a hipótese seguinte versa sobre a permanência de uma elite representativa da sociedade civil nos quadros do Conselho ao longo de seus anos iniciais; e 4) com base em um passado de relações sociais e políticas assimétricas, os novos atores convidados a participar do Conselho não possuem condições compartilhadas que permitam acordos argumentativos, pautados pelo respeito à alteridade e garantia de igualdade no processo dialógico. A partir da reflexão teórica e da

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/>

análise empírica, ao longo do texto, objetiva-se compreender tais questões, de modo a possibilitar a confirmação ou refutação dessas hipóteses preliminares.

Este estudo compreende quatro capítulos. O primeiro tem como objetivo resgatar as discussões sobre o processo deliberativo na gestão pública, a partir da compreensão dos conceitos de esfera pública, desenvolvidos por Habermas (1997) e Bohman (1997; 2000), e de concertação social, presente na obra de Grossi e Santos (1983). O segundo capítulo aborda a disseminação do modelo de Conselhos Econômicos e Sociais, tendo como referência as experiências européias do pós Segunda Guerra Mundial. O terceiro capítulo versa sobre a institucionalização da experiência do CDES brasileiro, com base na caracterização de seu funcionamento, no mapeamento de suas atividades e, principalmente, na análise de sua composição. Por fim, o quarto capítulo trata do conceito de concertação social adotado pelo Conselho, incorporando também uma análise a respeito da atuação dos conselheiros enquanto representantes legítimos da sociedade civil. A partir de seus pronunciamentos, evidenciam-se características relevantes sobre o diálogo cooperativo e as percepções sobre os limites e as potencialidades deste novo espaço institucional, que se propõe a integrar sociedade e Estado para a discussão de políticas para o desenvolvimento de longo prazo.

## 1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

### 1.1 O modelo democrático deliberativo

Segundo Boaventura de Souza Santos (2002), a concepção hegemônica de democracia, vigente até metade do século XX, teria como alicerces os estudos sobre a contradição entre mobilização e institucionalização, a valorização positiva da apatia política, a ênfase nos desenhos eleitorais das democracias, o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e de disputa entre elites e a total irrelevância atribuída à questão da participação. Tais esforços tinham como objetivo supervalorizar o papel dos mecanismos de representação em detrimento de uma perspectiva democrática mais inclusiva e em defesa da soberania popular (SANTOS, 2002).

Segundo a perspectiva hegemônica, a democracia é concebida enquanto um regime ou sistema político que possui normas estabelecidas, visando regular a escolha e a manutenção de representantes eleitos por uma maioria para gerir o Estado. O componente participativo é um tanto restrito, já que se limita ao voto e à igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes. A ênfase na eficácia democrática encerra-se nos arranjos institucionais, sendo obliterada uma concepção mais ampla de democracia, que abrangesse as esferas da cultura e da socialização cotidiana.

Tendo em vista a expansão global do modelo democrático liberal-representativo, no período pós-guerra e, posteriormente, o declínio da participação social e a falta de identificação entre representantes e eleitores nos países centrais, concebidos por Boaventura de Souza Santos (2002) como o processo de dupla patologia, evidencia-se uma crise paradigmática no campo da Ciência Política, que possibilita a emergência de uma concepção contra-hegemônica, a partir dos marcos participativos. Nesse sentido, a falência das práticas democráticas, após a “terceira onda de democratização”, resultou na teorização a respeito dos componentes qualitativos do processo.

Se as teorias de transição não privilegiaram a análise do processo de democratização das esferas sociais, concebendo certa homologia entre estas esferas e a construção das instituições democráticas (eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa, etc.), a perspectiva crítica tem como objetivo preencher tal lacuna. Sua proposta é ampliar a análise institucional, incorporando uma compreensão mais abrangente sobre as relações sociais e a cultura política, de modo a contemplar Estado, instituições políticas e sociedade. A democratização passa a ser compreendida como um processo permanente, mas nunca

inteiramente acabado de concretização da soberania popular (COSTA, 1994; AVRITZER, 1996).

A partir da década de 1970, emerge no campo da Ciência Política uma nova possibilidade de compreensão das instituições políticas democráticas, incorporando também os componentes da participação e da soberania popular nos processos de deliberação pública. Segundo Pateman (1992), a teoria participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas, em âmbito nacional, não basta para a democracia, pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e as qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. A participação promoveria as próprias qualidades que lhe são necessárias. Quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. Em conseqüência, para que exista uma forma de governo democrática, seria necessária a existência de uma sociedade participativa (PATEMAN, 1992).

Também em uma perspectiva crítica à teoria hegemônica contemporânea, a chamada democracia deliberativa propõe uma maior ênfase nos processos de decisões coletivas, via argumentação e diálogo entre representantes políticos e sociedade civil, de modo a propiciar um governo legítimo e atento às demandas sociais. Assim como os teóricos participativos, os autores que defendem o modelo democrático deliberativo tem como preocupação fundamental a questão da qualidade da democracia.

Dentre os teóricos que desenvolveram tal perspectiva, Jürgen Habermas destaca-se pelo caráter híbrido de sua teoria, incorporando desde autores da Escola de Frankfurt a autores da nova teoria dos sistemas. A crítica discursiva da democracia, desenvolvida por Habermas, dá ênfase à ação humana e às estruturas comunicativas, entendidas como meios para a superação das contradições da sociedade capitalista. Tendo como pressuposto uma intersubjetividade avançada entre os atores, o modelo habermasiano de organização política da sociedade privilegia a análise de processos comunicativos, através dos quais se busca atingir um consenso entre os atores envolvidos, encurtando as distâncias entre o Estado e a sociedade civil para a deliberação de temas de interesse local, regional ou nacional (Habermas, 2002). Nesse sentido, seu modelo visa superar o desgaste das instituições políticas representativas, abrindo um caminho alternativo dentro da teoria democrática, além dos modelos procedimentais, de Schumpeter e Dahl, e os participativos, referenciados nos estudos de Pateman.

Segundo Boaventura de Souza Santos (2002), Habermas foi o autor que “abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governos” (SANTOS, 2002, p. 52). Habermas ampliou o procedimentalismo, reintroduzindo a dimensão social e participativa de que carecia. A teoria democrática deliberativa pressupõe que o processo de decisão do governo necessita ser amparado por meio da deliberação em espaços públicos de participação e comunicação, nos quais se almejam o debate e a negociação entre representantes do Estado e da sociedade civil. A deliberação não é entendida como um processo agregativo de preferências individuais e fixas, mas como um processo que antecede e que auxilia na apropriação de temas por parte daqueles envolvidos no diálogo. A teoria deliberativa busca legitimar as decisões de governos democráticos por meio da agregação da sociedade civil em fóruns amplos de debate e de negociação sobre temas emergentes na esfera pública.

De modo geral, os postulados que caracterizam esse procedimento democrático, segundo a concepção habermasiana, seriam: 1) os processos deliberativos realizam-se de forma argumentativa entre os participantes, objetivando a troca de informações e a análise de propostas; 2) as deliberações possuem caráter inclusivo e público, agregando as demandas daqueles que serão afetados pelas políticas em discussão; 3) os processos deliberativos estão livres de qualquer coerção interna ou externa, sendo que os seus participantes são soberanos em sua argumentação, mediante ao critério de igualdade entre os presentes; 4) a tomada de posição é motivada pela força não-coercitiva do melhor argumento; 5) as deliberações tem como objetivo construir um acordo racionalmente motivado, em que haja uma predisposição dos indivíduos em cooperar para obter a solução de algum problema específico; e 6) as deliberações políticas abrangem todos os assuntos públicos passíveis de regulação (HABERMAS, 1997).

Ao caracterizar o processo de deliberação pública como o âmago da democracia, Habermas sugere uma divisão entre as perspectivas democráticas liberal e republicana. Se, no modelo liberal, tem-se a proposta de um Estado mediador de conflitos e administrador da sociedade, segundo as necessidades do mercado econômico, na proposta republicana, defende-se a construção de um sistema político articulado com a sociedade civil, no qual emerge a temática da deliberação pública. Frente aos referidos modelos, Habermas propõe uma terceira alternativa de organização política da sociedade, que enfatiza o processo comunicativo entre os cidadãos (HABERMAS, 1997). Da fusão entre as perspectivas liberal e republicana, o modelo habermasiano extrai da primeira a estima à soberania do Estado e da normatização constitucional das relações políticas, e, da segunda, a valorização da formação

da opinião e da vontade pública, assim como a capacidade de diálogo e auto-determinação dos indivíduos (GUGLIANO, 2004).

Os arranjos participativos e deliberativos são incorporados nos desenhos institucionais dos regimes democráticos, de modo a propiciar locais privilegiados para a tematização e problematização de questões de carácter público. A elaboração das políticas públicas não é dada exclusivamente por representantes do governo, mas é compartilhada com os atores envolvidos na temática. Isto é, abre-se a possibilidade para a maior inclusão da sociedade no processo decisório, a partir do pressuposto de que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciando positivamente na gestão do público.

Nessa perspectiva, emerge a possibilidade de uma consulta às demandas e às necessidades da sociedade civil, através do componente da representação, a fim de construir propostas de políticas mais legítimas. Segundo Faria (2000):

“(...) a legitimação do processo democrático deriva, portanto, dos procedimentos e dos pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião que, por sua vez, funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração” (FARIA, 2000, p. 49).

A deliberação, portanto, deixa de ser prerrogativa exclusiva das instituições que conformam o Estado. Com a formação de fóruns e de espaços públicos para o debate, a sociedade é incluída no processo de deliberação, caracterizando um processo de apropriação e de formulação das opiniões públicas. Diferentemente dos arranjos decisionísticos, os quais supõem que não existem maiores problemas envolvidos na tomada de decisão pelos aparatos administrativos, os arranjos participativos prevêem um processo de partilhamento de informações e discussões coletivas. Se, no modelo decisionístico, as informações detidas pela burocracia não necessitariam ser públicas e nem partilhadas com os atores da sociedade civil, nos arranjos participativos e deliberativos, a tomada de decisões se dá frente à necessidade destes atores construírem coletivamente uma solução ao problema, que não é dada *a priori* pelos gestores públicos. Percebe-se, portanto, uma valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático (AVRITZER, 2000; GUGLIANO, 2004).

Segundo Cohen (1997), a democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática, em que a justificação e as condições desta associação procederiam por meio de argumentos públicos e discussão livre entre cidadãos iguais. Estes cidadãos

compartilham um compromisso para a solução de problemas de escolha coletiva e concebem legitimidade às instituições políticas fundamentais, na medida em que estabelecem a moldura para a deliberação pública livre. Importante salientar que, para que tal proposta seja viável, é necessária uma conjunção entre condições sociais e institucionais, pois, segundo Cohen, a participação e a deliberação política por membros da sociedade não deve ser compreendida como “quebras ocasionais na rotina do circuito oficial do poder”, mas constituem os princípios geradores de práticas legítimas e fundamentais para o bom funcionamento democrático (COHEN, 1997).

A operacionalização deste procedimento ideal de deliberação tem se mostrado tema relevante para os autores que seguem a teoria habermasiana. Os desafios para tornar o modelo deliberativo viável partem da necessidade de institucionalização dos procedimentos de deliberação e, sobretudo, das condições igualitárias para o processo comunicativo. Cohen (1997) e Bohman (1997; 2000) dialogam com o modelo habermasiano, sugerindo uma operacionalização mais factível a respeito da democracia discursiva, que permita arranjos institucionais que promovam a soberania popular.

## 1.2. A esfera pública nos marcos da concertação social

Na obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Habermas desenvolve o conceito de esfera pública, a partir do resgate histórico de sua emergência na Europa do século XVII, enquanto um espaço entre a esfera privada e o Estado, onde realizavam-se discussões livres e racionais sobre o exercício da autoridade política (HABERMAS, 1984). Com o desenvolvimento do capitalismo mercantil e a emergência da classe social burguesa, um novo espaço de relações sociais e políticas surge entre o mercado e o Estado. Se o mercado era concebido como um espaço restrito onde realizavam-se negócios privados, e o Estado era o local por excelência do exercício do poder público, a esfera emergente constituiria o *locus* da cidadania, ou seja, onde o social se encontraria - a esfera pública.

Habermas desenvolve o conceito de esfera pública enquanto uma rede adequada à comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, em que possui primazia o agir orientado pelo entendimento entre os indivíduos. Este espaço público se caracteriza como uma estrutura autônoma, que possui horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis, que possibilitam a condensação dos fluxos comunicacionais em opiniões públicas a respeito de

temas específicos. Caracteriza-se enquanto processo de mediação entre o mundo da vida<sup>5</sup> e o sistema político, a partir do qual os impulsos oriundos do mundo da vida chegariam até as instâncias de tomada de decisão, instituídas pela ordem democrática. Diferentemente dos sistemas que se formam a partir do mundo da vida, a esfera pública não se especializa em nenhuma função. Entretanto, é um espaço social dotado de dispositivos não especializados, mas sensíveis à sociedade (HABERMAS, 1997, p. 92).

O espaço público emerge na modernidade enquanto local privilegiado à constituição democrática das opiniões e das vontades coletivas, situando-se entre a sociedade civil e o sistema político. Ocorre, nesse espaço, uma desvinculação entre os interesses relacionados à economia doméstica, assim como uma maior publicização sobre os atos e as decisões do Estado. A fonte de legitimidade política, segundo Habermas, diverge da concepção rousseauiana, segundo a qual a virtude cívica dos cidadãos individuais proporcionaria a constituição de um conjunto de cidadãos orientados para o bem comum. A legitimidade não se dá pela vontade de cidadãos individuais, mas pela construção coletiva, na esfera pública, das opiniões e das vontades dos indivíduos (AVRITZER e COSTA, 2004).

Segundo Costa (1995):

“a esfera pública não é constituída apenas por discursos que simplesmente ocultam o anseio de poder de grupos econômicos e políticos particulares. Para ela dirigem-se também fluxos comunicativos condensados na vida cotidiana, que encerram questões relevantes para o conjunto da sociedade” (COSTA, 1995, p. 59).

Isto é, cabe à esfera pública atuar como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos, etc.), de modo a constituir um modelo interativo para o entendimento e não manipulativo entre diferentes atores.

O espaço à comunicação é aberto para parceiros potenciais do diálogo, sendo que a liberdade comunicativa é que garante interpretações negociadas cooperativamente entre estes. Tais “encontros comunicativos” exigem o domínio de uma linguagem natural, que torna possível a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. As interações comunicativas voltadas para o entendimento, que ocorrem no mundo da vida, permitem o desenvolvimento de uma força sociointegrativa de solidariedade entre os indivíduos. Isto é,

---

<sup>5</sup> Segundo a perspectiva habermasiana, o conceito de mundo da vida se remete à esfera social não-sistêmica, na qual predomina o domínio da linguagem e do processo dialógico.

eles constroem coletivamente suas opiniões e vontades por meio do processo comunicativo (HABERMAS, 1984).

O público que serve de suporte à esfera pública possui vozes díspares, que refletem a diversidade social. Tal pluralidade em sua formação possibilita a emergência e a tematização de questões diversas. A pluralidade somada à equidade social são os fatores necessários para que o diálogo entre os cidadãos ganhe visibilidade e exerça influência nas tomadas de decisão por parte do Estado. A pauta deste diálogo adquire visibilidade, sendo que as demandas são dadas a conhecer ao público. Isto caracterizaria o processo de publicização na esfera pública, tão caro à legitimidade dos arranjos deliberativos.

Para Habermas, a legitimidade do sistema político encontra-se na sociedade por meio de uma esfera pública vitalizada. Ou seja, sua legitimação está relacionada às redes periféricas da esfera pública política que, por meio de um fluxo de comunicação entre as redes informais e o corpo parlamentar, fornecem os subsídios necessários para tomadas de decisões endossadas (HABERMAS, 1997).

A teoria democrática do discurso trabalha com o modelo centro/periferia<sup>6</sup>, prevendo que haja uma influência entre ambos os “pólos”, sendo que as decisões tomadas no nível do sistema político devam ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade por meio de uma esfera pública vitalizada. A esfera pública, portanto, seria uma caixa de ressonância de problemas e de conflitos a serem trabalhados pelo sistema político. Exerceria influência sobre as decisões políticas, mas não teria a capacidade de instaurar um modelo de democracia direta. Apesar de privilegiar o processo interativo e discursivo entre os atores sociais, os efeitos produzidos pela esfera pública situam-se na periferia do sistema político (FARIA, 2000).

A implementação das resoluções permaneceriam como prerrogativas do Executivo ou do Legislativo, sendo que os espaços participativos e deliberativos pouco influenciariam na tomada de decisões. Seria o que Cohen caracteriza como uma “dissolução desencorajadora da soberania popular”, pois, segundo Habermas, tal influência se daria somente em condições excepcionais. Via de regra, associações da sociedade civil e movimentos sociais estão fora do circuito de poder institucionalizado, sendo assim, suas demandas não são incluídas com facilidade na agenda política.

Faria (2000), afirma que, diferentemente da perspectiva habermasiana, Bohman prevê que o sistema político crie esferas públicas no interior das instituições, de modo a possibilitar

---

<sup>6</sup> Centro: atores institucionais, sistemas e subsistemas (sistema político, econômico, administração, judiciário, parlamento, eleições e partidos). Periferia: esfera pública, grupos de interesse, sindicatos, sociedade civil.

atos deliberativos mais participativos e preocupados com práticas de prestação de contas. Segundo Bohman (1997), os princípios de deliberação evocam a racionalidade da prática legislativa, a participação de públicos políticos e a auto-governança cívica. Em outras palavras, a deliberação significa um ideal de autonomia política, cuja base encontra-se na troca de razões entre os cidadãos. Entretanto, se por um lado os cidadãos tem a possibilidade de fazer a lei, por outro, é fundamental que haja uma legislação prévia que incentive e dê condições para que o processo de deliberação inicie (BOHMAN, 1997).

Bohman acredita que a deliberação é menos uma forma de discurso ou argumentação e mais uma atividade cooperativa e pública. A deliberação não seria necessariamente a busca de um consenso, mas sinalizaria a predisposição dos indivíduos em cooperar e em coordenar esforços com o objetivo de resolver problemas e conflitos coletivos. Quando o processo deliberativo é iniciado em uma situação de crise ou anomia social, pode ser melhor compreendido como uma forma cooperativa e pública de ação, não como uma mera forma de se estabelecer um novo consenso. Para Bohman, o ato deliberativo tem como princípio a cooperação de esforços, numa comunicação dialógica entre os indivíduos, com o objetivo de superar situações problemáticas. Para que a deliberação pública se realize, é necessário que os participantes reconheçam sua influência no processo dialógico de intercâmbio de razões. Quando participam, os indivíduos demonstram-se motivados a cooperar na deliberação, assumindo uma posição pública de *accountable*<sup>7</sup> do processo político (BOHMAN *apud* FARIA, 2000).

Segundo Faria (2000), Bohman radicaliza as proposições habermasianas, operacionalizando o conceito de esfera pública, de modo a preencher a lacuna entre a capacidade de deliberação por parte da sociedade civil e a prestação de contas por parte da administração pública. Nesse sentido, a proposta de Bohman é a criação de esferas públicas dentro das instituições públicas, burocráticas e administrativas, visando operacionalizar a deliberação e aumentar práticas de *accountability*.

Pode-se afirmar que as esferas públicas institucionalizadas, que são criadas pelos poderes constituídos e que não emergem espontaneamente pela sociedade civil, contribuem para uma democratização dos processos de tomadas de decisões públicas. Por incluírem participantes da sociedade civil, tais espaços tornam os atos deliberativos mais democráticos.

---

<sup>7</sup> O termo *accountable* deriva do similar *accountability*, que significa práticas de prestação de contas, de responsabilização das ações públicas. Segundo Bohman, a cooperação firmada pelos participantes para iniciar o processo deliberativo contribui para uma *accountability* na esfera pública. Por meio de fóruns de participação direta ou de esferas públicas institucionalizadas, emerge a possibilidade de um controle público das agências, pois ocorre um monitoramento das instituições por parte dos participantes da sociedade civil.

A cooperação entre os diversos segmentos sociais e a administração pública sinaliza uma reunião de esforços para a construção de decisões mais participativas e legítimas. A prestação de contas entre os participantes também é uma característica relevante dessas experiências, pois com a troca de informações entre a sociedade e os gestores públicos e a disposição sinalizada em incluir demandas diversas, respondendo às objeções do outro, um estímulo é criado para que os indivíduos continuem a cooperar entre si no processo deliberativo.

Tal seria o caso do CDES, o qual se caracteriza como uma esfera pública institucionalizada, que visa possibilitar o diálogo cooperativo entre sociedade civil e Estado para a elaboração de propostas políticas para o desenvolvimento, de modo a estimular o crescimento econômico, atentando para a necessidade de minimizar as desigualdades sociais do país. É através da cooperação entre os diversos setores representados que uma concertação social é desenhada.

A análise do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social insere-se em um contexto no qual há uma confluência de esforços participativos e deliberativos na democracia brasileira, sinalizando possíveis alternativas ao modelo democrático representativo, de modo a possibilitar uma maior interlocução com a sociedade civil para dar maior eficiência à gestão pública. O Estado assume a convocação de fóruns participativos e deliberativos, institucionalizando o diálogo entre diferentes atores sociais.

Quando há necessidade de transformações sociais, associada juntamente à busca de estabilização democrática e a predisposição do governo em construir um pacto de cooperação com a sociedade, emerge a problemática da concertação social. Não há uma definição única sobre o que significa a concertação. Segundo Grossi e Santos (1983), no limite, não se trata de um conceito, mas de uma prática política de mediação e de representação da sociedade e do sistema político. A concertação tem como objetivo regular conflitos da área econômico-social em função do desenvolvimento. Em outras palavras, a concertação é um mecanismo de regulação das relações socioeconômicas entre setores ou grupos organizados que é avalizada pelo Estado (GROSSI e SANTOS, 1983). Este mecanismo de tomada de decisões contribui para a redistribuição do ingresso na vida política, interferindo na estabilidade do sistema. Na medida em que os atores sociais são envolvidos diretamente no processo de tomada de decisões e o Estado deixa de ser o único responsável por essas, um compromisso maior é gestado no sistema político, compromisso esse que fornece maior estabilidade ao pacto democrático (SANTOS, 1984).

Questionamentos podem ser levantados quanto à capacidade de mecanismos institucionalizados de concertação gerarem uma redistribuição do poder decisório a partir da

intervenção direta das forças da sociedade civil, pois um efeito contrário poderia ser produzido: o do monopólio da representação de interesses corporativistas, no qual se exclui a possibilidade de representação opcional ou de canalização de demandas ao sistema político que não passem por canais previstos e/ou criados pelo Estado (SANTOS, 1984). Nesses casos, as forças corporativas representadas contribuiriam para a própria concentração do poder estatal e não sua redistribuição. A dificuldade de lidar com os mecanismos de concertação social é, portanto, compreender que sua implementação não deve ter como consequência restringir formas de participação política ampliadas, criando um mecanismo um tanto elitista, quando só podem participar setores com grau relativamente alto de organização.

O potencial da concertação é a criação de um espaço privilegiado e legitimado, no qual se transmuta o poder social em poder de negociação. Quando indivíduos com interesses distintos aceitam o diálogo e comprometem-se em cooperar entre si, o caminho da negociação é construído, inclinando a balança em favor de resultados mais equitativos nas deliberações concertadas. Segundo Santos (1984):

*Así como se llega a la mesa de negociaciones con poderes distintos, lo que ceden y lo que ganan los distintos actores es heterogéneo. Tal heterogeneidad es la que precisamente contribuiría a introducir tendencias igualitarias y no sólo en la dimensión económica. Una imagen de funcionamiento de la institución sería proporcionada por un conjunto de vasos comunicantes que se compensan (SANTOS, 1984, p.72).*

Nos países europeus, o desenvolvimento das práticas de concertação revelou uma proposta de compatibilização entre a democracia liberal e o sistema capitalista. Tendo como contexto as políticas consolidadas do *Welfare State*, os mecanismos de concertação social atuaram no conflito capital/trabalho sem contestar o modo de organização da produção. Ao contrário, almejavam contribuir para um acordo entre os detentores do capital e os trabalhadores, como no caso das concertações sobre preços e salários. Os tensionamentos entre opostos emergiram na esfera de discussão, mas com o objetivo de construir propostas consensuadas que beneficiassem ambos os lados. Pode-se afirmar que é expressiva a polaridade na composição dos Conselhos Econômicos e Sociais entre participantes detentores de alto capital financeiro e aqueles ligados à representação de interesses trabalhistas, como no caso das centrais sindicais. Nessa perspectiva, para que o bom funcionamento do ciclo de produção seja garantido, é necessário que haja uma negociação entre empresários e trabalhadores, evitando, assim, momentos de instabilidade na relação entre ambos. O Estado seria um ator interessado na solução do conflito, pois uma vez exacerbado o tensionamento

entre representantes do capital e do trabalho, o funcionamento regular do mercado seria ameaçado, repercutindo, assim, na própria legitimidade das políticas do Estado.

Grossi e Santos (1983), ao analisarem os casos de concertação nos países europeus, afirmam que é possível distinguir duas formas básicas de intervenção do Estado: a primeira seria nomeada de bilateral, onde grupos organizados negociam entre si para, num segundo momento, iniciarem a negociação com o Estado. Nesta forma, a sociedade civil organizada revela uma maior autonomia na condução da negociação frente aos interesses do Estado, já que os primeiros passos para a concertação são iniciados pelos agentes e não como uma imposição de agenda do poder público. Diferentemente, a segunda forma, nomeada de multilateral, caracteriza o processo em que a participação do Estado se dá, desde o início, a partir da negociação entre as partes. Sendo assim, o poder estatal frente à sociedade civil, em termos de concertação, é mais interventor, pois é preponderante para as negociações.

Com base nesse modelo proposto para os casos europeus, os autores destacam as particularidades dos sistemas políticos latino-americanos e a influência inédita que podem exercer sobre os mecanismos de concertação. Segundo Grossi e Santos (1983), na região, unem-se fatores que em nada comungam da experiência européia: os mecanismos do Estado de Bem-Estar Social nunca chegaram a consolidar-se, a crise econômica internacional abate as economias latino-americanas desde uma posição particularmente desvantajosa e as desigualdades econômicas e sociais, gestadas em regimes autoritários, não propiciaram uma base para a construção de uma cultura política democrática, de participação e de representação dos interesses dos desfavorecidos (GROSSI e SANTOS, 1983). Ao levar em consideração as singularidades dos países da América Latina e da África, onde estão se disseminando os arranjos institucionais da concertação social, é possível que resultados inéditos surjam no panorama democrático, diferentemente dos resultados esperados com base nas experiências dos países europeus. Modelos não são simplesmente transferidos de uma realidade à outra sem levar em consideração as especificidades locais. Caso isso seja feito, não há como se certificar do sucesso de sua implementação.

Diferentemente da tradição neocorporativa européia<sup>8</sup>, onde o fortalecimento da sociedade civil organizada forneceu base para a consolidação de práticas democráticas, frente ao autoritarismo estatal, no caso da América Latina, há o risco de que o Estado prepondere

---

<sup>8</sup> As experiências de concertação nos países europeus caracterizaram-se pela colaboração entre distintos grupos de interesses e o Estado na formulação de políticas econômico-sociais, traduzindo um processo de neocorporativismo ou corporativismo liberal. O uso do prefixo *neo* serve para distinguir essas formas políticas daquelas do corporativismo de regimes autoritários, em que não havia outras formas de participação da sociedade civil, exceto aquelas criadas pelo Estado (GROSSI E SANTOS, 1983; KUNRATH, 2005).

sobre as negociações da sociedade civil, ameaçando a autonomia dos atores. Os mecanismos de concertação uma vez criados pelo Poder Executivo, por exemplo, poderiam exercer um papel estratégico de legitimação das ações das políticas de governo. O CDES brasileiro não se constitui numa terceira Assembléia Nacional, como no caso francês. Os mecanismos de concertação, travados em seu interior, tem como ator relevante o próprio Estado. Nesse sentido, a compreensão e o acompanhamento das discussões no interior do Conselho fornecem importantes subsídios para a análise da intervenção do Estado em seu funcionamento.

As análises da composição e do funcionamento do CDES revelam uma experiência concreta de uma esfera pública institucionalizada, que contém o elemento corporativo por trás da proposta de inclusão participativa da sociedade civil. Por corporativo entenda-se uma associação entre diferentes grupos de interesse da sociedade civil e setores dirigentes do Estado, através de um conjunto de instâncias de representação. O monopólio dessa representação seria concedido pelo Estado a lideranças de setores organizados da sociedade civil. Num duplo processo, tais arranjos reforçariam o controle estatal sobre a representação da sociedade civil, assim como fortaleceriam a posição de autoridade das lideranças sociais frente aos demais membros de suas organizações (CORTES e GUGLIANO, 2010).

Ao se caracterizar como um fórum participativo, que objetiva complementar as instituições democráticas representativas no processo de formulação de políticas públicas, o CDES assemelha-se à composição dos conselhos gestores, sendo composto por representantes da sociedade civil e do governo. Distingue-se de outras experiências participativas, como a do Orçamento Participativo, em que são articulados mecanismos de democracia direta e representativa. Entretanto, seu desenho institucional inaugura um novo tipo de processo decisório, que pode contribuir para a inclusão de novos atores em uma agenda de planejamento do desenvolvimento econômico.

## 2. DO CONTINENTE EUROPEU AO MUNDO: A DISSEMINAÇÃO DO MODELO DE CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL

Quanto às experiências de Conselhos Econômicos e Sociais, é possível afirmar que datam a partir da Segunda Guerra Mundial e tem como origem os países europeus de maior tradição corporativa. A partir das décadas de 1980 e 1990, tendo como panorama a globalização capitalista e a terceira onda democrática, as experiências européias se disseminaram pelo mundo, fazendo com que países em desenvolvimento incorporassem novas medidas, com os objetivos fundamentais de promover os ideais democráticos e o desenvolvimento econômico-social. Atualmente, os Conselhos que objetivam debater políticas sociais em prol do desenvolvimento econômico atuam em contextos regionais<sup>9</sup>, nacionais e internacionais, incorporando representantes do capital, do trabalho, e mais recentemente, de amplos setores da sociedade civil (KUNRATH, 2005; FLEURY, 2003).

Segundo Trindade (2002), as experiências mais notórias em termos de instâncias consultivas sobre questões econômico-sociais são: o Conselho Econômico e Social e o Comitê Econômico Social Europeu, ambos em âmbito internacional e instituídos pelas Nações Unidas, e o Conselho Econômico e Social Francês - instituído em 1959<sup>10</sup> e reconhecido como a primeira experiência institucional de um Conselho vinculado ao Executivo, com poderes de terceira Assembléia Nacional, representando em sua composição as principais atividades econômicas e sociais do país. O surgimento deste Conselho exprime a busca por saídas institucionais para a pior crise da democracia francesa, a qual se deparava com a desagregação política, econômica e social, provocada pela Guerra da Argélia (Trindade, 2003). Sua agenda está fortemente relacionada ao Executivo, mas também possui competência para dar pareceres sobre projetos de lei submetidos pela Assembléia Nacional. Além de atender às solicitações, o Conselho preserva iniciativa na proposição temática, chamando a atenção do governo sobre temas pertinentes a sua área de competência. Devido a sua consolidação institucional e aos benefícios quanto a um acordo social sobre a necessidade de planejamento e estímulo ao desenvolvimento econômico, temas caros à social-democracia,

---

<sup>9</sup> No contexto regional, destaca-se a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), instituídos por Lei na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul em 1994 (Art. 166 a 170 - Lei 10.283 de 17/10/1994).

<sup>10</sup> Reconhecido constitucionalmente no pós Segunda Guerra Mundial, o Conselho Econômico Social foi instalado oficialmente em 22 de junho de 1959.

este modelo foi incorporado, principalmente, por países europeus, disseminando-se, posteriormente, por democracias no continente africano<sup>11</sup>.

Os Conselhos Econômicos e Sociais, além de possuírem uma similar agenda de discussões sobre aspectos relacionados ao desenvolvimento, tem sua criação estimulada pela Organização das Nações Unidas, em regime de cooperação internacional. Tal iniciativa é evidenciada no documento<sup>12</sup> redigido em 2006, no qual firma-se um acordo de cooperação entre o governo brasileiro e a ONU, representada pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (doravante denominado "UNDESA"), com o objetivo de promover troca de experiências e inovação na promoção de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, em conformidade com a Resolução nº 50/225 de sua Assembléia Geral, que trata da Administração Pública e Desenvolvimento.

De modo geral, pode-se afirmar que os Conselhos caracterizam-se pelo caráter consultivo aos poderes constituídos, tendo a tarefa de emitir pareceres diante de decisões que remetam às questões sociais e econômicas. Os destinatários de tais recomendações são os poderes Executivo e Legislativo, os quais podem aceitar ou não o que foi sugerido. Apesar de a literatura afirmar que historicamente tais conselhos não desempenham protagonismo nos processos de tomada de decisões, já que se inserem no rol de instituições não majoritárias (AVILÉS, 1992), é preciso atentar para os efeitos produzidos pelo Conselho em termos das relações com os poderes constituídos. Além disso, os Conselhos desempenham um importante papel de intermediários entre o poder político e as forças sociais que o constituem.

Segundo Fleury (2003), o surgimento dos Conselhos Econômicos e Sociais está relacionado: a um ciclo ascendente da economia, gerando as condições materiais necessárias para o consenso acerca de como melhor distribuir o excedente na sociedade; ou a um contexto em que há um acordo sobre a necessidade da consolidação dos valores democráticos. Entretanto, a não existência de uma base material para fornecer o consentimento não serve de impedimento para a atuação de um Conselho. Sua eficácia em contextos recessivos dependeria do grau de adesão dos indivíduos aos valores democráticos, de modo a possibilitar a geração de consensos sobre como distribuir as perdas, sem comprometer a ordem institucional em construção (FLEURY, 2003).

---

<sup>11</sup> As experiências são evidenciadas em países europeus como: Bulgária, Dinamarca, Eslovênia, Eslováquia, Espanha, Finlândia, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, Romênia, Suíça. E, em modelos análogos, nos seguintes países do continente africano: África do Sul, Argélia, Camarões, Costa do Marfim, Guiné, Mali, Marrocos, Moçambique, Senegal e Tunísia.

<sup>12</sup> Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para Apoiar Atividades de Cooperação e Intercâmbio na Promoção e no Funcionamento de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina, assinado em Nova Iorque, em 19/07/2006. Disponível em: [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_onu\\_28\\_5810.html](http://www2.mre.gov.br/dai/b_onu_28_5810.html). Acesso em 22/03/2010.

Além da relação entre os poderes constituídos, os Conselhos desempenham um importante papel de intermediários entre o poder político e as forças que o constituem, já que os conselheiros são representantes de segmentos sociais que possuem interesses, trajetórias e experiências diversas. Assim, por mais que se pautem pela busca do diálogo e pela construção de um consenso em nome do órgão que representam, a atuação dos conselheiros está relacionada ao segmento social do qual fazem parte.

A pauta de discussões necessita ser permeável aos temas conjunturais sugeridos pelos conselheiros, possibilitando, por um lado, a emergência de reivindicações e de insatisfações provenientes da sociedade civil quanto ao Estado, como também uma prestação de contas do próprio governo quanto a suas ações. Nesse sentido, os Conselhos consultivos funcionam como uma instituição intermediária, dando eco às discussões emergentes na esfera pública e na agenda governamental.

No caso brasileiro, o CDES pode ser concebido como um modelo análogo às experiências de países europeus. Faz-se necessário compreender sua estrutura e seu funcionamento para melhor elucidar a questão.

### 3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA NACIONAL

#### 3.1. Da criação e funcionamento do CDES

Kunrath (2005) destaca que a criação do CDES sinalizou a busca de apoio, por parte do governo, de setores representativos da sociedade, com destaque para o setor empresarial e industrial, objetivando tranquilizar as forças do mercado frente à eleição de uma coligação partidária de esquerda. O autor afirma que embora houvesse o reconhecimento da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento que alavancasse o crescimento econômico, havia certo receio quanto ao retorno de um contexto similar ao do período da hiperinflação. Com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, emerge a dúvida quanto ao projeto de desenvolvimento nacional e seu impacto nos indicadores econômicos. Assim, a proposta de um diálogo institucionalizado entre Estado e sociedade civil teria como objetivo criar um novo período de elaboração compartilhada de um projeto de planejamento.

Sua criação, formulação e funcionamento foram inspirados nas experiências de concertação social de países europeus. Nas palavras do primeiro Secretário-Executivo do CDES, Tarso Genro:

“O nosso conselho (...) é na verdade uma síntese da experiência do Conselho francês e do português, ambos mencionados aqui. Quando fiz o termo de referência para o Presidente Lula no qual se extraiu a Medida Provisória e depois a Lei que organizou o Conselho, os dois conselhos que me chamaram atenção foram, exatamente, o Conselho francês e o Conselho português. O Conselho português para a questão da concertação, que era um elemento central da forma de inserção de Portugal na Comunidade Européia, teve de haver uma concertação política e econômica para que isso ocorresse. E o Conselho francês, praticamente como um conselho de Estado, com grandes negociações de elaborações e juízos formais, inclusive sobre as ações dos governos, com dever legal de fazer estes juízos formais.” (Pronunciamento do ex-Secretário Executivo do CDES, Tarso Genro<sup>13</sup>)

O CDES é presidido pelo Presidente da República e tem sua coordenação e funcionamento subordinados à Secretaria de Relações Institucionais. Compete à Secretaria coordenar e secretariar o funcionamento do Conselho. Dentro de sua estrutura, encontra-se a Secretaria Executiva do CDES - SEDES<sup>14</sup>, responsável pela coordenação, formulação e pelos

---

<sup>13</sup> SEDES. Ata da 18ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de 29 de junho de 2006, p.16.

<sup>14</sup> A Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é presidida por um ministro de Estado e, dentre suas competências, destacam-se: 1) substituir a presença do Presidente da República nas

apoios técnicos e organizativos necessários para seu funcionamento. A SEDES ainda possui três diretorias específicas para o funcionamento do Conselho, que são: a Diretoria de Gestão, a Diretoria de Tecnologia do Diálogo Social e a Diretoria de Apoio à Formulação de Políticas<sup>15</sup>.

Quanto à composição do CDES, integram suas atividades: o Secretário-Executivo, os Ministros de Estado Chefes da Casa Civil, da Secretaria de Relações Institucionais, do Gabinete de Segurança Institucional, da Fazenda, da Pesca e Aquicultura, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, das Relações Exteriores, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Meio Ambiente, do Trabalho e Emprego e pelo Presidente do Banco Central do Brasil. O número de conselheiros provenientes do governo não compromete a representação majoritária da sociedade civil, pois este número não tem excedido ¼ (um quarto) dos seus integrantes totais. Apesar de constar no Decreto que regulamenta o funcionamento do Conselho uma composição de noventa representantes da sociedade civil, somente de 2003 a 2006, este número correspondia ao total do quadro. A partir de 2007, há uma redução para 85 conselheiros<sup>16</sup>.

Seu caráter de assessoramento exclusivo ao chefe do poder Executivo faz com que sua composição esteja subordinada à escolha presidencial, sendo que os conselheiros da sociedade civil são empossados de modo a combinar representatividade setorial, abrangência social e reconhecido saber<sup>17</sup>. Seus mandatos tem duração de dois anos, sendo facultada a recondução. A perda de mandato antes do prazo de dois anos só se dá por: 1) voto da maioria absoluta em caso de prática de ato incompatível com a função de Conselheiro; 2) renúncia aceita pelo Presidente da República; 3) falecimento; e 4) pela ausência imotivada em três reuniões

---

Reuniões Plenárias; 2) convocar, por solicitação do Presidente da República, as reuniões ordinárias e extraordinárias do Pleno e dos Grupos Temáticos, fixando previamente a pauta dos trabalhos; e 3) constituir e organizar o funcionamento dos Grupos Temáticos. (Regime Interno CDES, Decreto de Regulamentação do art. 1º, § 1, II da MP 103/2003)

<sup>15</sup> Informações disponíveis em: <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/sedes>. Acesso em: 19/09/2010.

<sup>16</sup> O Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003, dispõe sobre as finalidades, competências, composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. O Decreto está disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110122/decreto-4744-03>. Acesso em: 20/09/2010. A listagem dos conselheiros titulares de 2003 a 2010 foi obtida através da página eletrônica do CDES (<http://www.cdes.gov.br/>) e pelos Relatórios Anuais de Atividades, referentes ao mesmo período.

<sup>17</sup> Conforme o Regime Interno do Conselho, regulamentado pelo Artigo 1º, § 1º, II da MP 103/2003, no Capítulo II, da Composição, “os membros da sociedade civil e seus respectivos suplentes deverão ter experiência nos temas agendados para concertação ou ter função dirigente em organizações sindicais, movimentos sociais ou organismos não-governamentais, de produtores, profissionais, trabalhadores, consumidores e outros setores da sociedade civil”. O Regime Interno de funcionamento do CDES está disponível em: [http://www.origem.ppg.br/clientes/tarso/index.php?p=p\\_4&sName=Regime%20Interno](http://www.origem.ppg.br/clientes/tarso/index.php?p=p_4&sName=Regime%20Interno). Acesso em: 20/09/2010

consecutivas do Conselho<sup>18</sup>. A participação nas atividades do CDES é considerada serviço público de natureza relevante, não passível à remuneração.

### 3.2. Das atividades do Conselho

Além das reuniões plenárias, que totalizam quatro reuniões anuais<sup>19</sup>, o CDES possui Grupos Temáticos, de caráter temporário, destinados ao estudo e à elaboração de propostas sobre temas específicos, a serem submetidos às reuniões do pleno<sup>20</sup>. De 2003 a 2010, dezoito Grupos Temáticos foram criados pelo CDES, sendo que destes, doze concluíram suas atividades e submeteram às reuniões plenárias suas proposições<sup>21</sup>. A relação consta em anexo.

Além dos Grupos Temáticos, o CDES possui Grupos de Acompanhamento. Em 2003, o Grupo de Acompanhamento de Políticas Sociais permitiu monitorar a execução das políticas sociais do governo, elaborando sugestões para seu aprimoramento. Atualmente, o Grupo de Acompanhamento sobre a conjuntura econômica realiza atividades periódicas, com o objetivo de monitorar a crise econômica internacional, observando também os Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento. Dentre outras atividades desenvolvidas pelo CDES, destacam-se: seminários, colóquios, mesas redondas e encontros regionais.

Nos seus três primeiros anos de funcionamento, a preocupação maior era de construir as bases para um processo de diálogo institucionalizado com a sociedade civil, experiência até então inédita sobre a temática do desenvolvimento econômico e social. A elaboração das Cartas de Concertação, em 2003, refletiu a preocupação em informar o caráter e os objetivos fundadores do Conselho. A partir de 2006, o número de documentos, moções e pareceres, elaborados pelo Conselho aumenta<sup>22</sup>, refletindo a síntese das atividades e encontros dos GTs.

Em 2006, na 16ª Reunião Plenária, foi aprovada a criação do Observatório de Equidade, uma estrutura anexa ao CDES, que tem por finalidade:

---

<sup>18</sup> Fonte: Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003.

<sup>19</sup> Na 21ª Reunião do Pleno, em 17/05/2007, ficou estabelecido que anualmente ocorreriam quatro reuniões plenárias e não mais cinco, todas com a presença do Presidente da República.

<sup>20</sup> Cada Grupo Temático é constituído por: “um integrante da administração pública federal, designado pelo Secretário-Executivo do CDES, que a coordenará; um representante indicado pelo Ministro de Estado da área pertinente ao tema objeto da discussão, que será seu relator; dez Conselheiros indicados pelo CDES; e até nove cidadãos, convidados pelo Secretário-Executivo do CDES, ouvido o Conselho” (Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003).

<sup>21</sup> Apesar de constarem como GTs em andamento, os GTs Reforma Política e Reforma Tributária não realizam atividades desde 2008. Assim, foram incluídos na relação de GTs com atividades concluídas.

<sup>22</sup> A tabela com a listagem dos documentos oficiais publicados pelo Conselho consta como apêndice.

“(...) aportar capacidade e instrumentos ao Conselho e à sociedade brasileira para acompanhar o enfrentamento do problema das desigualdades no país, e para apoiar a formulação de políticas públicas e ações sociais que promovam maior equidade no acesso aos direitos de cidadania”<sup>23</sup>.

O Observatório é composto por doze conselheiros do CDES e sua metodologia está baseada em dimensões técnicas. As decisões sobre o campo de observação e as recomendações para enfrentar o problema das desigualdades são tomadas pelo Plenário do CDES, enquanto que a análise técnica é encaminhada por uma equipe interinstitucional, envolvendo especialistas da Secretaria do CDES, do IPEA, IBGE, e DIEESE, que são as principais organizações produtoras de informação sobre políticas públicas no Brasil. O primeiro tema trabalhado pelo Observatório da Equidade foi Educação, sendo que o relatório produzido foi entregue ao Presidente Luiz Inácio da Silva, em dezembro de 2006, tendo algumas idéias incorporadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Uma publicação estratégica do CDES é a Agenda Nacional de Desenvolvimento – a AND<sup>24</sup>. Construída em um processo iniciado em 2003, esse documento traz a síntese das atividades e das discussões realizadas pelo Conselho, orientando sobre o conceito de desenvolvimento e sobre as prioridades de ação para a redução da desigualdade econômica e social. O entendimento é que o desenvolvimento é responsabilidade de atores sociais e governo, sendo fruto da vontade coletiva do conjunto da sociedade. O desenvolvimento estaria além da retomada do crescimento econômico, sendo indissociável da inclusão social e da sustentabilidade ambiental, da busca da solidariedade internacional e da ação coordenada (AND, 2005).

É na AND que se encontram os valores orientadores do modelo idealizado de Brasil, segundo o Conselho, que são: democracia, liberdade, equidade, identidade nacional, sustentabilidade respeito à diversidade sociocultural e soberania. Tais valores orientam as discussões do Conselho e, principalmente, sinalizam um consenso sobre os valores defendidos para um projeto de nação a longo prazo. Em síntese, a Agenda está dividida em duas partes. Na primeira é apresentado o processo do qual resultou, a visão de futuro do país, construída pelos conselheiros, e os valores que deverão selecionar as propostas de ações e projetos necessários a realizá-la. A segunda está dedicada às diretrizes estratégicas que

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/observatoriodaequidade>. Acesso em: 12/10/2010.

<sup>24</sup> Apreciada na 13ª Reunião do Pleno, de 25 de agosto de 2005, a AND está disponível, na íntegra, em: <http://www.cdes.gov.br/>.

possibilitariam transitar para algo que se aproxime do modelo de desenvolvimento desejado. De modo geral, a AND é a materialização das discussões sobre o planejamento nacional, caracterizando um documento estratégico de concertação social sobre a temática do desenvolvimento.

Mais recentemente, em julho de 2010, foi elaborada uma Agenda para o novo ciclo de desenvolvimento. Com base nas discussões anteriores e salientando avanços significativos na situação econômica e social brasileira, a nova Agenda reitera os compromissos de sua antecessora. Ao enfatizar uma nova conjuntura em que o país se encontra, a Agenda salienta que o novo ciclo de desenvolvimento traz o contexto propício e revigorante para mudanças rumo à diminuição das desigualdades e melhoria das condições da população. Um compromisso para a disseminação da Agenda é firmado entre os conselheiros e representantes do governo, de modo a construir a base de apoio necessária para um processo de concertação frente à auspiciosa conjuntura.

### 3.3. Da composição

Ao longo do presente trabalho, diversas vezes recorre-se ao uso do conceito de sociedade civil. Entretanto, é preciso explicitar o que se entende por tal. Parte-se da perspectiva discutida em Arato (1994), em que a sociedade civil situa-se no marco do mundo da vida habermasiano, correspondendo a uma parte mobilizada e organizada da sociedade que, atrelada as suas raízes na esfera privada, interage na esfera pública em defesa de um interesse compartilhado. Como ressalta Pinto (2006), a sociedade civil não é uniforme em sua constituição, sendo formado por grupos, associações e pessoas com graus diferentes de organização, de comprometimento público e de capacidade de intervenção e inserção nas esferas do Estado e do mercado. Nesse sentido, sem discorrer sobre os embates teóricos a respeito do termo<sup>25</sup>, concebe-se uma perspectiva de sociedade civil que contribua para a reflexão acerca das identidades coletivas, articulando os termos sobre os quais os projetos baseados em tais identidades possam contribuir para a emergência de sociedades mais livres e democráticas (COHEN e ARATO, 1994).

Sobre a concepção de uma representação da sociedade civil, recorre-se a Avritzer (2007), que salienta sua diferenciação com o conceito de representação política tradicional, na

---

<sup>25</sup> Sobre as discussões conceituais sobre a sociedade civil, ver: Arato (1994), Avritzer (1993), Costa (1994), e Lavalley (1999).

qual candidatos filiados a partidos concorrem livremente ao posto de representante legítimo. A representação por conselheiros da sociedade civil, por exemplo, não requer autorização, já que nenhum mecanismo eleitoral é acionado. Também não prevê a relação com a questão da territorialidade, pois, num fórum nacional, não necessariamente todas as regiões do país estão representadas. Muito menos tal representação baseia-se em um cálculo matemático que garanta proporcionalidade e igualdade entre número de representantes e representados, quando os próprios critérios de escolha são prerrogativas do poder criador de tal fórum institucionalizado (AVRITZER, 2007). Os critérios que embasam essa representação são delicados, impondo uma atenção necessária aos processos de recrutamento desses representantes, assim como quais encaminhamentos são dados ao processo comunicativo entre os mesmos, buscando salientar a quais demandas vinculam-se e de que forma os interesses setoriais emergem em suas falas. Passemos, então, ao mapeamento dos setores da sociedade civil representados no Conselho.

Para efeito de análise, foram criadas oito esferas de representação, nas quais se enquadram as trajetórias, demandas e inserções sociais de cada participante. Nesta análise, não foram incluídos os conselheiros representantes do governo, mas somente aqueles que são vinculados a setores da sociedade civil organizada. A categorização dessas esferas tem como objetivo mapear a representação dos conselheiros, buscando elucidar a qual setor da sociedade civil cada participante se vincula. O constructo de tais esferas buscou levar em consideração a diversidade da representação da sociedade civil, intentando captar quais grupos sociais tem seus interesses representados no Conselho. Parte-se do pressuposto de que as trajetórias individuais dos participantes e a posição social que ocupam são fatores determinantes para sua atuação no Conselho, já que a própria escolha para integrar o CDES está atrelada ao notório saber que possuem e a representatividade social da esfera em que estão inseridos. Tais esferas agregam indivíduos com diversas inserções nos âmbitos da economia, do mundo do trabalho, dos movimentos sociais, da representação de entidades e do saber especializado. As oito categorias que conformam as esferas de representação dos conselheiros são: 1) esfera do saber especializado; 2) setor financeiro; 3) setor industrial/empresarial; 4) esfera do trabalho; 5) esfera dos movimentos sociais; 6) esfera das ONGs; 7) representação das entidades da sociedade civil; e 8) outros.

A esfera do saber especializado reúne conselheiros vinculados a universidades, a núcleos de pesquisas e aqueles que possuem notório saber em temáticas referentes ao desenvolvimento econômico, à análise política, ao Direito e à avaliação de políticas públicas. O setor financeiro é composto por conselheiros vinculados à Federação Brasileira de Bancos –

FEBRABAN, à Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF, à bolsa de valores e a bancos privados de investimento. O setor industrial/empresarial reúne empresários da indústria e da área de comércio e serviços, com destaque para áreas estratégicas para o desenvolvimento, tais como: siderurgia, metalurgia, minas, energia, construção civil e indústrias de base em geral. O quesito empresarial corresponde a empresários de pequeno e médio porte da área de serviços e comércio. Nesta categoria foram incluídos também participantes de associações, institutos e federações empresariais e industriais.

O setor do trabalho é composto pela representação de centrais sindicais, federações, associações e confederações nacionais de trabalhadores e cooperativas agrícolas. Na referida esfera, foram incluídas as lideranças do movimento sindical, de modo a explicitar a importância atribuída pelo Conselho à questão do trabalho e ao posicionamento dos trabalhadores quanto às temáticas em deliberação.

A esfera dos movimentos sociais é composta por lideranças provenientes de movimentos sociais, que buscam interpelar os demais indivíduos para o agir político contestatório e reivindicativo pela promoção da justiça social e pela cidadania no contexto urbano e rural<sup>26</sup>. Incluem-se nessa categoria o Movimento estudantil, representado pela União Nacional dos Estudantes – UNE, e o Movimento Sem Terra – MST. Por critérios de análise, optou-se por não incluir nessa categoria o movimento sindical. Como anteriormente referido, o mesmo encontra-se na esfera do trabalho, caracterizando um setor específico de representação dos trabalhadores, que, via centrais sindicais e federações, constroem suas propostas e suas reivindicações frente ao setor patronal. Acredita-se que a inclusão do movimento sindical na esfera dos movimentos sociais pode ocasionar um alargamento da categoria, minimizando o enfoque na representação do trabalho. De modo geral, a opção pela criação da esfera dos movimentos sociais vem do pressuposto de que tais ações coletivas diferenciam-se, quanto ao funcionamento e à formação, das organizações não-governamentais (ONGs) e de outros tipos de organizações da sociedade civil. Por isso, a necessidade de diferenciar sua expressão nos quadros de formação do CDES.

A esfera das organizações não-governamentais reúne organizações da sociedade civil que, diferentemente dos movimentos sociais, representam demandas específicas sem a participação ampliada da sociedade, privilegiando saberes especializados e inaugurando uma

---

<sup>26</sup> A caracterização da esfera dos movimentos sociais foi baseada nos estudos de Sader (1988) e de Scherer-Warren e Lüchmann (2004).

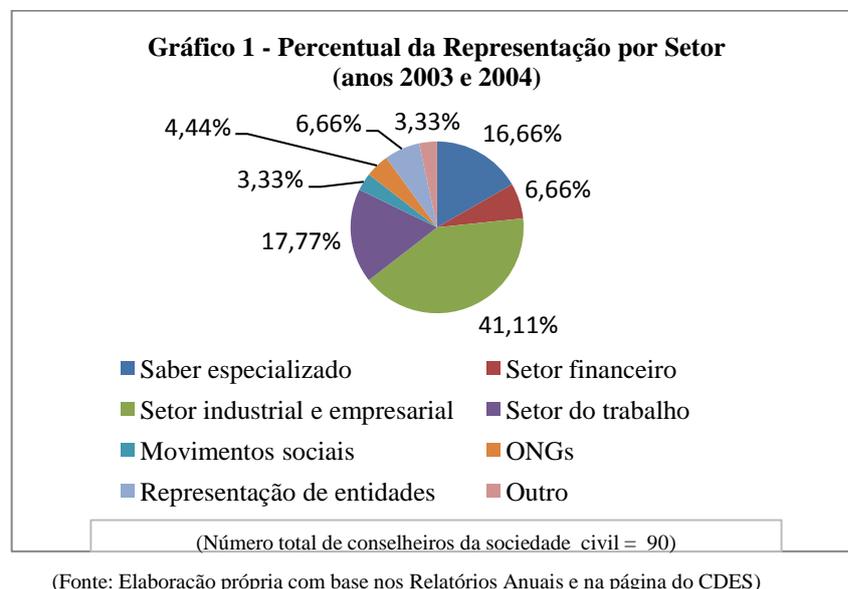
nova relação com o Estado<sup>27</sup>. Nesta categoria incluíram-se todos os participantes e dirigentes de ONGs nacionais, abrangendo diversas áreas, tais como: educação, inclusão social e questão de gênero, assim como foram incluídos dirigentes da Associação Brasileira de ONGs – a ABONG. Parte-se do pressuposto de que há uma diferenciação entre a dinâmica de funcionamento das organizações não-governamentais e das entidades da sociedade civil, por isso a necessidade de criação de duas esferas distintas. A esfera de representação das entidades da sociedade civil é composta por membros de associações, pastorais e representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e da Associação do Ministério Público. Concebe-se que os membros de tais entidades caracterizam-se como porta-vozes no Conselho, estando sua representação atrelada ao nome da associação, da pastoral ou da comunidade eclesial de origem. Tendo apresentado tais categorias, os demais casos são enquadrados na esfera de “outros”, como por exemplo: advogados, militares aposentados, personalidades, etc., que não representam entidades ou ONGs e nem estão associados às esferas do mercado ou às do mundo do trabalho.

Com base nas categorias criadas, a seguir, são apresentados os gráficos da representação setorial de conselheiros da sociedade civil de 2003 a 2010. No número total de conselheiros, não foram incluídos os suplentes. Para efeitos de análise do percentual de representação por setor, foram incluídos somente conselheiros titulares. Justifica-se tal escolha pelo fato de que, na 21ª Reunião do Pleno, em 2007, ficou acordado que os conselheiros não teriam mais suplentes, mas seria permitido o envio de representantes somente nas reuniões temáticas e nos grupos de trabalho. O pleno seria exclusivo para os conselheiros nomeados pela Presidência. Isto é, até 2007, eram empossados conselheiros suplentes, correspondendo ao mesmo setor representado pelo conselheiro titular. Não houve, portanto, alternâncias nos percentuais de representação do quadro de titulares e de suplentes até 2007, já que uma vez substituído o titular nas reuniões plenárias, a representação setorial era a mesma por seu suplente.

---

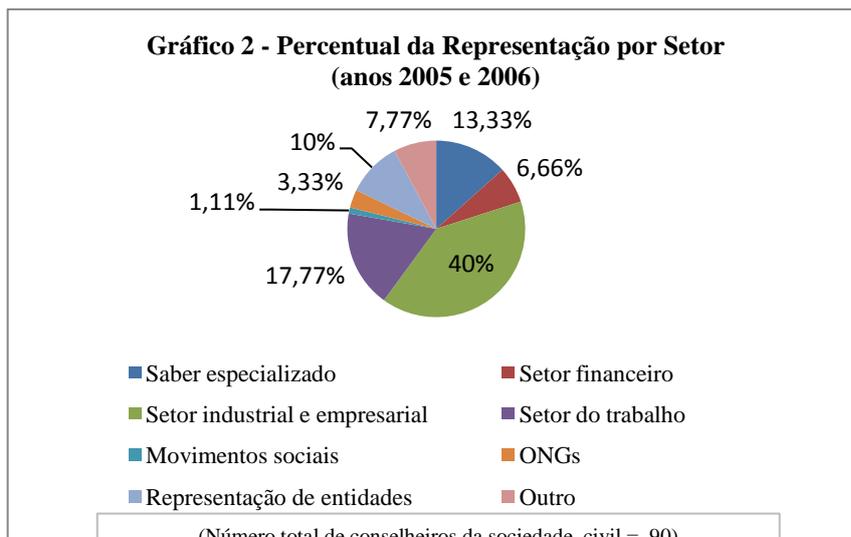
<sup>27</sup> Paoli (2002) afirma que é recente o surgimento de uma “sociedade civil” no país. Esta curta experiência pode ser caracterizada por dois momentos diferenciados: inicialmente, movimentos sociais autônomos e politizados buscavam interpelar os demais indivíduos para o agir político contestatório e reivindicativo; mais recentemente, há a proliferação de organizações não-governamentais profissionalizadas que, através do ativismo civil, promovem ações de solidariedade social. Percebe-se, portanto, uma ruptura entre estes dois momentos, pois a proposta dos movimentos sociais tinha um cunho politizado, que implicava a reivindicação direta da população carente organizada pela ação governamental. Já a atuação das ONGs se pauta pela representação das demandas da população, de modo que a negociação se dá sem a base ampliada de participação popular. O Estado passa a ser responsabilizado secundariamente, sendo que a demanda busca ser suprida via uma disposição altruísta ora individual, ora representada por organizações ou empresas. Ainda sobre a emergência das ONGs no contexto de redemocratização e suas limitações quanto interlocutoras da sociedade civil, ver Pinto (2006).

Também se ressalta que, de 2003 a 2006, o número total de conselheiros da sociedade civil era igual a 90. Nos anos posteriores, a composição do quadro foi igual a 85. Não é possível atribuir uma causa a essa variação. Em nenhuma reunião plenária foi debatida a questão da redução do número de conselheiros empossados. O número de conselheiros representantes do governo permaneceu inalterado. Os dados foram agregados de dois em dois anos, correspondendo aos anos em que foram empossados novos conselheiros da sociedade civil – totalizando quatro mandatos. Os gráficos abaixo demonstram a variação do número de conselheiros por setor, conforme o ano.



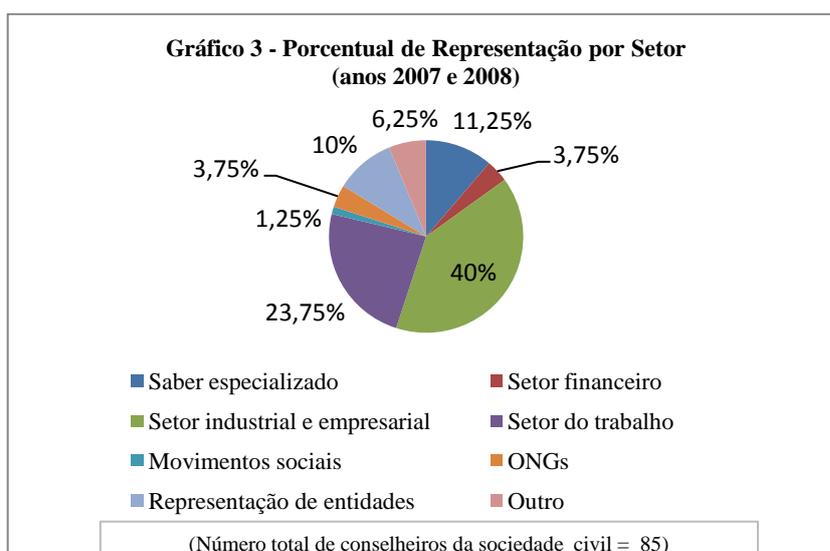
(Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais e na página do CDES)

De 2003 a 2004, evidencia-se uma relativa diversificação no quadro de conselheiros representantes da sociedade civil. Entretanto, observa-se que mais de 58% da composição total é dada por representantes dos setores industrial/empresarial e o relativo ao trabalho. Outro setor com percentual expressivo é o referente ao saber especializado, totalizando 16,66%.



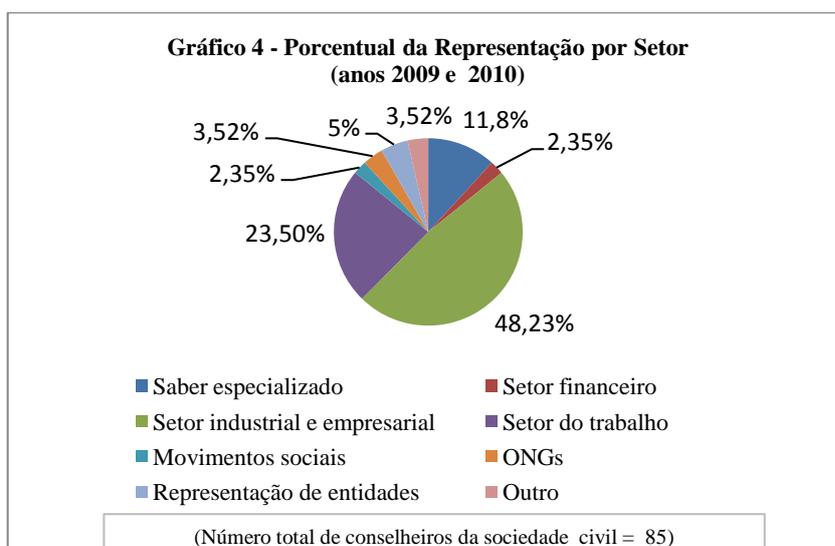
(Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais e na página do Conselho)

Em comparação com os anos anteriores, de 2005 a 2006, não há alteração no percentual relativo aos setores do trabalho, industrial/empresarial e financeiro. Há um aumento do número de conselheiros ligados à representação de entidades da sociedade civil (10%) e conselheiros que atuam como advogados, esportistas, representantes indígenas, que, conforme descrito anteriormente, caracterizam o grupo de “outros”, totalizando 7,77%. O setor que diminuiu sua participação no quadro de conselheiros foi o dos movimentos sociais, possuindo apenas um representante no Conselho.



(Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais e na página do Conselho)

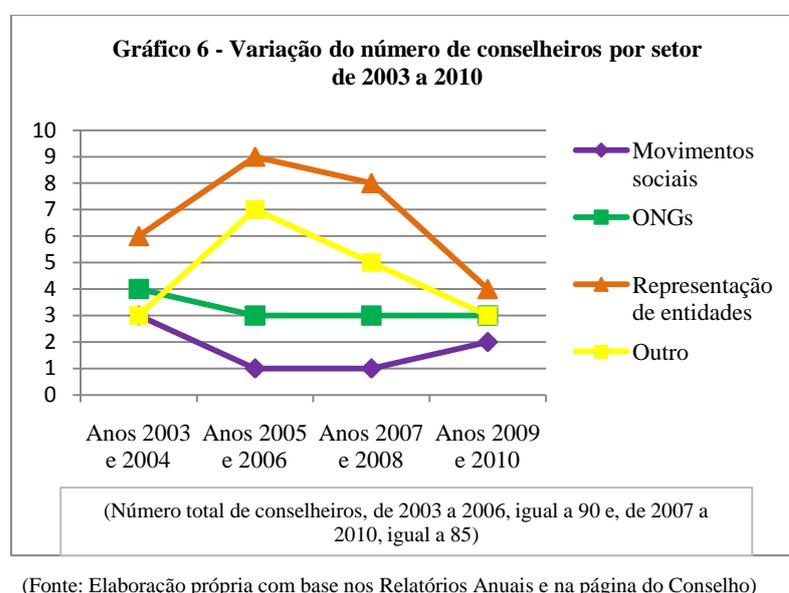
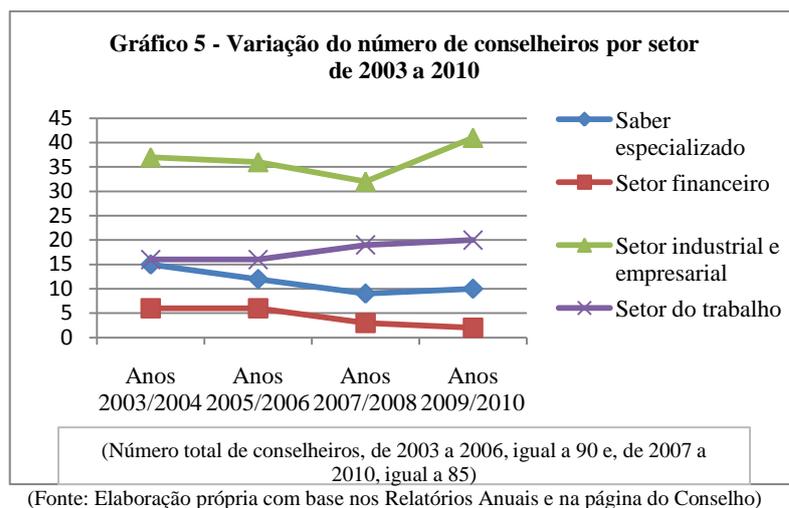
No gráfico 3, referente aos anos de 2007 e 2008, evidencia-se uma maior participação do setor relativo ao trabalho, com percentual igual a 23,75%. Há uma estagnação no percentual de participação de conselheiros provenientes do setor industrial/empresarial (40%), das ONGs (3,75%), dos movimentos sociais (1,25%) e das entidades representativas da sociedade civil (10%). Há uma diminuição do número de conselheiros provenientes do setor financeiro (3,75%).



(Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais e na página do Conselho)

Quanto aos anos de 2009 e 2010, pode-se afirmar que houve um aumento da polarização interna do quadro de conselheiros quanto ao setor do trabalho (23,50%) e ao industrial/empresarial (48,23%), que somando-se, expressam mais de 70% da composição total do quadro de representantes da sociedade civil. Em consequência, as demais participações sofreram diminuição, exceto os setores do saber especializado, com 11,8%, e o dos movimentos sociais, que de 1 representante passa a ter 2.

A seguir, são apresentados os gráficos que possibilitam uma análise em perspectiva temporal sobre a variação dos percentuais de representação por setor, de 2003 a 2010.



Ao analisarmos os gráficos, as seguintes constatações podem ser afirmadas: predominantemente, o setor mais representado no Conselho é o setor industrial e empresarial, que corresponde a mais de 40% da composição total, tendo este valor variado até 48,23%, nos anos de 2009 e 2010. Atrás do setor industrial e empresarial, com menor expressividade, está a esfera do trabalho, cujo percentual de representação variou de 17,77% (de 2003 a 2006) a 23,50% (em 2009 e 2010). Após uma estagnação, houve um leve aumento da representação do setor.

A representação do saber especializado também foi sofrendo quedas, variando os percentuais de 16,66% (nos anos de 2003 e 2004) a 11,8% (em 2009 e 2010). Conclui-se, portanto, que, nos primeiros anos de funcionamento do CDES, o saber especializado

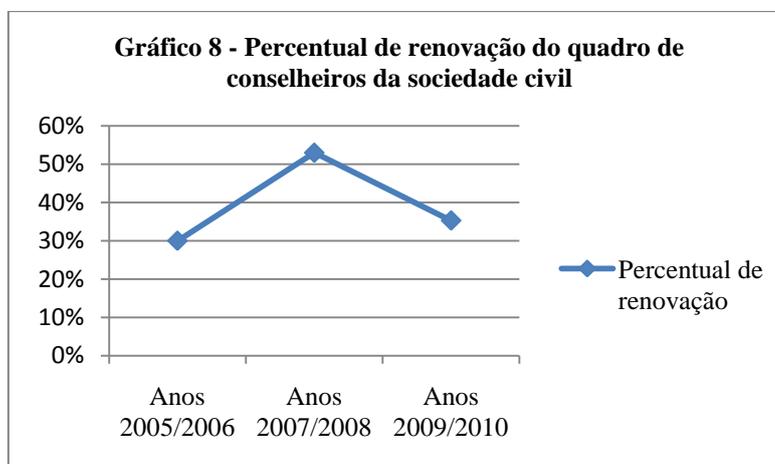
constituía um importante setor a ser representado, no sentido de compor um quadro estratégico de detentores de conhecimentos acadêmicos necessários para fornecer credibilidade ao trabalho técnico a ser desenvolvido. De 2003 a 2010, a representação do setor financeiro gradativamente foi sendo reduzida. Nos dois primeiros anos de funcionamento do Conselho, o setor financeiro representava 6,66% da composição total do quadro, sendo que, em 2009 e 2010, este valor foi reduzido para 2,35%.

O setor que representa as entidades, em 2003 e 2004, possuía percentual equivalente a 6,66%. Nos anos de 2005 a 2008, o percentual era de 10%. A partir de 2009, houve uma queda para 5%. Tais dados revelam uma progressiva queda da participação de conselheiros representantes de entidades como membros de associações, pastorais e representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e da Associação do Ministério Público. O setor das ONGs manteve percentual entre 3,33% (em 2005 e 2006) a 4,44% (em 2003 e 2004). O setor que possui menor representação no quadro é o que compreende os movimentos sociais. O percentual de representação, de 2003 a 2010, oscilou de 1,11% (em 2005 e 2006) a 3,33% (no ano de criação do CDES). Isso equivale a dizer que, desde sua criação, o CDES contou apenas com 1, 2 ou 3 conselheiros representantes de movimentos como o estudantil, através da UNE, e o ligado a trabalhadores sem terra - MST. O setor caracterizado como “outros”, por não representar nenhuma das categorias acima descritas, caracterizando predominantemente advogados, esportistas, indígenas, militares aposentados e personalidades, teve uma oscilação de percentual de 3,33% (em 2003 e 2004) a 7,77% (nos anos de 2006 e 2007), mas também com uma tendência à redução no último mandato.

Em geral, pode-se afirmar que, nos sete anos de funcionamento do Conselho, o percentual representativo de cada esfera da sociedade civil não sofreu grandes alterações, revelando certa tendência de participação dos setores no quadro. Mesmo com a ressalva de que, a partir do ano de 2007, o número total de conselheiros diminuiu, perpetuou-se uma tendência de relativa manutenção do número de conselheiros por setor, exceto, mais expressivamente, no caso do setor industrial e empresarial que, em 2009 e 2010, aumentou sua participação, chegando a conter 41 conselheiros, que equivale a 48,23% da formação total do quadro.

### 3.4. Da renovação do quadro de conselheiros da sociedade civil

Ainda sobre a composição do Conselho, vale destacar a questão da renovação do quadro de representantes da sociedade civil. Como já dito anteriormente, os mandatos de conselheiros tem uma vigência de dois anos, podendo ser prolongados ou interrompidos. Utilizou-se, no gráfico a seguir, o percentual de renovação do quadro com base nos quatro momentos definidos de novas posses em reuniões plenárias. Para critérios de renovação total do quadro, utilizam-se os dados referentes aos momentos de posse, em reuniões plenárias, do novo quadro de conselheiros representativos. Tais dados foram obtidos pela leitura das atas das reuniões do pleno. O primeiro momento seria o primeiro mandato, de 2003 a 2004, o segundo, de 2005 a 2006, o terceiro, de 2007 a 2008, e o quarto, de 2009 a 2010. Os anos de 2003 e 2004 não aparecem no gráfico, pois correspondem ao primeiro mandato de conselheiros. O percentual de renovação do segundo mandato (de 2005 a 2006) é feito a partir do quadro de conselheiros do mandato imediatamente anterior (o primeiro mandato – de 2003 a 2004) e assim sucessivamente.



(Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais e na página do Conselho)

Tendo como base o quadro inicial, de criação do Conselho, a renovação dos representantes da sociedade civil, no mandato posterior (de 2005 a 2006), registra um percentual de 30%. Isso significa que, do primeiro ao segundo mandato, houve uma alteração de 27 conselheiros. Do segundo mandato (anos de 2005 e 2006) ao terceiro (de 2007 a 2008), essa variação subiu para 53%, representando a posse de 44 novos conselheiros. Do terceiro

mandato para o quarto (anos de 2009 e 2010) ocorreu uma renovação de 35,3% do total do quadro, que significa a posse de 30 novos conselheiros.

A partir dos dados apresentados, pode-se concluir que o percentual de renovação do quadro de conselheiros da sociedade civil é alto, pois, só em 2007, mais da metade da composição do quadro sofreu alteração. Isso revela um importante dado para a compreensão do funcionamento do Conselho. Quando há uma intensa rotatividade de conselheiros participantes, permanentemente, as discussões tem que ser retomadas, de modo a incluir novos membros, assim como os objetivos do Conselho necessitam ser resgatados continuamente. A cada mandato, novos conselheiros são empossados e convidados a participar, inserindo-se nas pautas anteriormente negociadas e possibilitando o diálogo e a troca de informações com novos parceiros. Entretanto, apesar do percentual de renovação ser alto, ele não afeta drasticamente a distribuição da representação por setores, como anteriormente demonstrado. Novos conselheiros são empossados, mas o percentual de representação por setores da sociedade civil não sofre alterações.

Após ter caracterizado a composição e o funcionamento do Conselho, a seguir, inicia-se a análise dos pronunciamentos dos conselheiros nas reuniões plenárias, privilegiando trechos que explicitam: 1) a questão da concertação social, 2) a representação da sociedade civil; e 3) a reflexão do desempenho do CDES nos últimos sete anos.

## 4. DA INTERLOCUÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL: O DIÁLOGO COM O ESTADO PARA A CONSTRUÇÃO DE PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NO BRASIL

### 4.1 Do diálogo à celebração de um novo contrato social: a concertação proposta pelo CDES

Publicadas no mês de criação do CDES, as Cartas de Concertação forneceram as diretrizes sobre a função e o funcionamento do Conselho para os anos seguintes, enfatizando o caráter desse novo espaço de concertação e definindo conceitos relevantes para as discussões sobre o desenvolvimento e crescimento econômicos. Ao todo, seis Cartas foram escritas<sup>28</sup>, a fim de iniciar os trabalhos do Conselho, tendo como base os princípios da cooperação e de um novo pacto para a elaboração de um projeto de desenvolvimento econômico e social de longo prazo, caracterizado pela inclusão social e pela diminuição das desigualdades no país. É explicitada a necessidade de um acordo entre os diferentes setores da sociedade civil, com o objetivo de contribuir para o debate acerca do desenvolvimento nacional. Um compromisso é fundado entre governo e sociedade civil, de modo a “civilizar” o Estado brasileiro, em contraste com o passado autoritário de supressão da participação política. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho:

A construção de um espaço público não estatal, a partir de uma representação plural da sociedade civil, inaugura um novo caminho em nosso país: a civilização do Estado brasileiro, ou seja, a subordinação do Estado à sociedade civil. Como resultado do processo histórico e político, não temos uma cultura do diálogo, de interlocução real e positiva com todos os setores. Referenciados na tolerância e na diversidade, na disposição de ouvir as idéias contrárias, o CDES busca a construção do consenso. Através da explicitação das divergências, das múltiplas e legítimas visões que nos constituem, é possível construir as convergências. (SEDES. **Primeira Carta de Concertação**. 2003, p. 2)

Mas, segundo o Conselho, o que é entendido por concertação social?

O processo de concertação pressupõe a busca, através do diálogo e do debate, de diretrizes e propostas consensuais ou majoritárias em questões estruturais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Um esforço que objetiva a celebração de um novo Contrato Social - uma nova vontade política majoritária para recoesionar a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna,

---

<sup>28</sup> Cronologicamente, as Cartas publicadas pelo Conselho são: 1) Ação política para a mudança e a concertação, 2) Ação pelo progresso e inclusão social, 3) Fundamentos para um novo contrato social, 4) O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento, 5) Caminhos para um novo contrato social: documento de referência para o debate, 6) Política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento.

democrática e socialmente solidária. (SEDES. **Primeira Carta de Concertação**. 2003, p.3)

Como enfatizado acima, concertação significa um novo contrato social: uma predisposição à cooperação entre os indivíduos com o objetivo de gerar um sentimento de coesão social, favorável à construção de um modelo de desenvolvimento e crescimento econômico apropriado a uma nação democrática e comprometida com a diminuição das desigualdades sociais. A elaboração de um novo contrato presume a interlocução entre sociedade civil e Estado, de modo a consolidar o pacto democrático. Ciente da necessidade de uma política de Estado que viabilize o sucesso da concertação, o Conselho, na quinta Carta, afirma que:

Longo prazo é a palavra chave. E longo prazo não depende do partido governante. Como os verdadeiros problemas do Brasil não se resolvem em um mandato presidencial, o contrato social é a garantia de cumprimento de compromissos básicos ao longo de vários governos que se sucedem, independentemente de suas diferentes matizes políticas e ideológicas. (SEDES. **Quinta Carta de Concertação**. 2003, p.22)

Com base nesse trecho da Quinta Carta de Concertação, afirma-se que o interesse do Conselho é possibilitar um diálogo permanente para a construção de propostas para um novo projeto de nação. A ênfase no “longo prazo” exprime a necessidade de continuidade do processo de concertação ora iniciado. Independentemente das mudanças que poderão ocorrer na composição do Executivo Nacional, o compromisso gestado nas Cartas de fundação do CDES revelam a preocupação em institucionalizar a experiência do diálogo entre sociedade civil e Estado, a fim de gerar resultados futuros de conquistas quanto às políticas sociais. O longo prazo é a palavra-chave de um contexto de planejamento, no qual novos direcionamentos são dados às questões sociais, econômicas e políticas.

Na Terceira Carta de Concertação, é explícito o posicionamento do Conselho contra qualquer processo de ruptura econômica, de modo a garantir estabilidade para o crescimento e o desenvolvimento. Entretanto, o novo pacto dá ênfase à necessidade de mudanças para superar as desigualdades, seria o processo de formulação das reformas institucionais. Nesse sentido, recomendações são encaminhadas, privilegiando uma concepção de crescimento econômico associado à inclusão social, à distribuição de renda e à estabilidade. A instabilidade gerada pelo processo eleitoral é re-significada pelo compromisso estabelecido de

propiciar um espaço participativo, onde o diálogo possibilite “pontos de convergência” sobre os interesses da sociedade civil quanto ao âmbito econômico. Assim:

A responsabilidade de formular um novo projeto nacional veio acompanhada de um compromisso de firmar uma renovada autoridade sobre a política econômica, *sem deflagrar um processo de ruptura e em consonância com os mercados e com a estabilidade*. Este comportamento em alguma medida contesta as expectativas disseminadas a partir do momento de instabilidade ocorrido ao longo do processo eleitoral. (Grifos do autor. SEDES. **Terceira Carta de Concertação**. 2003, p.9)

Se concertação significa o diálogo para um novo projeto nacional, estão em jogo as demandas sociais e a capacidade do Estado em satisfazê-las através das políticas públicas. O espaço de diálogo criado no Conselho visa criar uma esfera para a apreciação das propostas de governo, antes de serem encaminhadas à Câmara e ao Senado. Dar a conhecer aos conselheiros as políticas, desenhadas pelos gestores públicos, também indica uma estratégia por parte do Executivo em avaliar a repercussão das mesmas sob a óptica de representantes da sociedade civil. Esta apreciação dos conselheiros sinalizaria ao Executivo os setores que se alinham em acordo com sua proposta, os quais forneceriam apoio às mesmas. Exemplos disso, podem ser citadas as iniciativas como o ProUni e o Pronasci, que oportunamente foram incluídas na pauta do CDES pelos Ministros da Educação e da Justiça. Após discussão no Pleno, algumas indicações dos conselheiros foram incorporadas aos projetos oficiais. Como é salientado na passagem a seguir, o CDES possui o potencial para o diálogo, inaugurando um fórum para a apreciação crítica das propostas de governo quanto à temática do desenvolvimento.

O Governo deve avançar rapidamente para produzir suas políticas públicas numa conexão mais eficiente com a sociedade civil organizada, através das múltiplas formas de relacionamento, que, em estado embrionário, já caracterizam o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Conselho, como espaço privilegiado de concertação, permite a manifestação das aspirações da sociedade civil e representa uma real oportunidade para o Governo testar a aplicabilidade e a legitimidade de suas políticas públicas. (SEDES. **Quarta Carta de Concertação**. 2003, p.18)

Quando propostas de políticas públicas são dadas a conhecer aos conselheiros, sendo possibilitada a discussão livre sobre seu conteúdo, o processo de diálogo e interlocução é iniciado. Obviamente, o CDES não é capaz de executar ações, mas limita-se a influenciar o processo de tomada de decisões. Se, por um lado, a apreciação do Conselho sobre propostas do Executivo fornece maior legitimidade às mesmas, por outro, percebe-se que a discussão

sobre temáticas de interesse público com alguns representantes da sociedade civil sinaliza um novo momento de cooperação tanto entre sociedade e Estado, quanto entre os variados segmentos sociais participantes – seria o resgate à coesão e à cooperação social.

Um compromisso é celebrado pelos conselheiros com o objetivo de, através da representação dos interesses sociais, dar a conhecer ao Presidente os caminhos e as possíveis alternativas para a resolução, a longo prazo, das desigualdades sociais e os entraves para o desenvolvimento. Do mesmo modo, os conselheiros “(...) comprometem-se em levar os consensos aos diversos espaços de atuação de cada um, contribuindo para ampliar o alcance da concertação”<sup>29</sup>. Entretanto, enquanto um fórum de participação restrita, o CDES não dissemina a concertação e o diálogo com a ampla sociedade, pois, nos sete anos de funcionamento, nenhuma atividade foi aberta ao público, o que possibilitaria a participação de indivíduos interessados nas temáticas. Suas atividades são promovidas de modo a agregar saber técnico e representatividade social, sendo desconsiderada uma base ampliada de participação popular.

Com base no conteúdo das Cartas de Concertação, pôde-se refletir sobre as diretrizes que orientaram a criação e vem orientando o funcionamento do CDES. Mas, mais interessante do que o conteúdo orientador e um tanto prescritivo das Cartas oficiais, optou-se pela seleção de trechos dos pronunciamentos dos conselheiros da sociedade civil e do governo ao longo das 35 reuniões do pleno, de fevereiro de 2003 a agosto de 2010. Tais pronunciamentos não caracterizam o produto de um processo, mas uma parte constituinte do mesmo. É no Pleno em que se dá o encontro comunicativo por excelência<sup>30</sup>, sendo que Cartas, Pareceres e Moções são documentos sínteses, nos quais a dinâmica da discussão presencial é, em certo modo, perdida. Os trechos apresentados foram extraídos das transcrições das atas das reuniões plenárias, que estão inteiramente disponíveis na página do Conselho.

---

<sup>29</sup> (SEDES. **Quarta Carta de Concertação**. 2003, p.16).

<sup>30</sup> A dinâmica de funcionamento prioriza o encontro no pleno, já que a criação de Grupos de Trabalho e de Acompanhamento é realizada nas reuniões plenárias, de modo a construir suas composições e, posteriormente, encaminhar o produto de suas discussões. Todos os encaminhamentos iniciados pelos GTs retornam ao pleno para apreciação. Quando os documentos são aprovados por unanimidade, eles são encaminhados à Presidência como uma Recomendação ou um Parecer. Quando há o interesse por parte de alguns conselheiros na elaboração de um documento, sua reunião é facultada, da mesma forma, cria-se um GT, e a deliberação final é submetida ao pleno. Se, mesmo após discussão e ponderações de todos os interessados na temática, não houver consenso, o produto do trabalho não é ignorado, mas, sim, segue encaminhado ao Presidente como uma Moção, assinada não em nome do Conselho (que refletiria unanimidade), mas em nome dos conselheiros que assim deliberaram.

#### 4.2 A explicitação do local de fala: a representação da sociedade civil

O pronunciamento que consta abaixo sintetiza a ênfase dada ao ineditismo da experiência de um fórum nacional que inclua participantes com notória representatividade social:

Os senhores, as senhoras são os personagens mais importantes da história contemporânea brasileira. (...) São pessoas em quem ele [o Presidente da República] acredita e tem absoluta certeza que podem, de uma forma contributiva, ser parceiros desse importante momento que o Brasil vive de debate democrático, mas de inquestionável crescimento. (Ex-Secretário Executivo do CDES, José Múcio Monteiro, na 25ª Reunião do Pleno<sup>31</sup>)

É valorizada a presença dos conselheiros, sendo enaltecido o papel que possuem na história contemporânea brasileira. A experiência de concertação propiciada no âmbito do Conselho é inédita, mas o papel atribuído aos conselheiros é superestimado, quando é relegado a suas capacidades de representação dos interesses sociais o sucesso da construção de um novo pacto. Nesse ponto, emerge a discussão sobre o papel de suas representações. Enquanto representantes legítimos, escolhidos pelo Presidente, é atribuído aos conselheiros um papel fundamental de articulação entre sociedade civil, no amplo sentido do termo, e o Estado. Cabe nos perguntarmos: como se dá, no espaço do Pleno, a construção da representação de interesses da sociedade civil? E, nessa construção dialógica, o que pode ser compreendido sobre sua representação e os locais de onde provêm suas falas?

Ao analisar as atas das reuniões plenárias, destaca-se que é recorrente nas falas dos conselheiros vinculados às esferas do trabalho, das ONGs, das entidades representativas da sociedade civil e dos movimentos sociais a defesa de interesses vinculados as suas experiências de luta e as suas inserções sociais. Ou seja, é muito presente na atuação desses conselheiros o seu “local de fala”, sua origem social, o setor ao qual atribuem sua representação. Há um compartilhamento da concepção de que eles estão ali não para a defesa de interesses individuais, mas para a defesa de interesses de uma coletividade. Assim, quando um tema é proposto para a discussão, muitas falas iniciam pela explicitação “de onde falo” e “em nome de quem falo”. Destaca-se o seguinte trecho:

Inicialmente, eu gostaria de deixar claro o lugar do qual estou falando. Como é do conhecimento de todos e de todas, sou um conselheiro ligado a organizações não governamentais que atuam no sentido de fortalecer os processos democráticos, de

---

<sup>31</sup> SEDES. Ata da 25ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de 01 de abril de 2008, p.1.

lutar pela eliminação de todas as formas de desigualdades, discriminações, preconceitos. Portanto, a luta pela distribuição das riquezas. Falo do lugar dos que acreditam que um outro Brasil ainda é possível, é desse lugar que falo e é, portanto, deste mesmo lugar que vou fazer uma pequena análise do chamado novo modelo do setor elétrico brasileiro. (Conselheiro J. A. M., na 8ª reunião do pleno<sup>32</sup>)

As lutas às quais se filiam são enfatizadas em suas falas, sendo re-significadas perante os demais conselheiros. O local de fala remete a um sujeito coletivo de referência. Quando estão discutindo as pautas das reuniões do pleno, os conselheiros se dão a conhecer aos demais. Como o contato entre eles é esporádico, via reuniões de GTs, principalmente, o momento do pleno se torna fundamental para o encontro e o diálogo entre os conselheiros. É nesse espaço que os participantes são convidados a se manifestar sobre as temáticas, tendo liberdade em expressar seus posicionamentos, mediante inscrição<sup>33</sup>.

Se, inicialmente, tinha-se a hipótese de que a igualdade entre os conselheiros seria aparente, sem efetivar condições de falas simétricas para a discussão nas reuniões do pleno, com a leitura das contribuições dos conselheiros, refuta-se tal hipótese inicial. O Pleno se constitui em um espaço aberto ao diálogo, não havendo assimetrias quanto às participações dos conselheiros, nem nenhum tipo de persuasão ou tendenciosidade na elaboração dos pareceres finais. Todos participam, sem haver interdições de falas. Apesar do tempo de reunião ser restrito e necessitar de um controle sobre os tempos de fala, nenhuma participação e/ou pronunciamento foram interditados pelo organizador da mesa – o Secretário-Executivo da SEDES - nos últimos anos.

A dinâmica de funcionamento das reuniões plenárias tem se mantido inalterada, sendo que os pontos de pauta são alternados conforme os encaminhamentos das discussões dos conselheiros. Quando há temas para a apreciação, normalmente incluídos previamente na pauta por Ministros, a discussão é precedida de uma apresentação da proposta. Logo em seguida, é iniciada a abertura de inscrições para a participação dos conselheiros. Importante ressaltar também que as pautas das reuniões plenárias são construídas previamente pela SEDES e levadas a conhecer aos conselheiros quando dada a convocação do Pleno. Entretanto, há uma flexibilidade para a inclusão de novos temas para a discussão. Quando temas emergentes na esfera pública são considerados pertinentes ao diálogo, eles são

---

<sup>32</sup> SEDES. **Ata da 25ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)**, de 4 de agosto de 2004, p. 14.

<sup>33</sup> A participação dos conselheiros nas reuniões plenárias é organizada pela mesa, composta pela SEDES, que controla as inscrições e os tempos de fala, que variam de sete a dez minutos.

incluídos no Pleno pelos próprios conselheiros e não pela SEDES<sup>34</sup>. Tal fato revela uma margem para a autonomia de inclusão de temas pelos conselheiros.

A simetria entre os participantes está baseada na livre direção da palavra, no respeito à alteridade e na possibilidade de expressar críticas aos companheiros e aos representantes do governo. Evidentemente, nem todos os conselheiros se inscrevem para falar no Pleno, mas isso não quer dizer que sua participação seja menor no processo, pois podem contribuir de forma argumentativa e mais aprofundada no pequeno grupo, ou seja, nos grupos de trabalho. O que vale destacar nesse processo dialógico é que os conselheiros aprendem uns com os outros a se pronunciar e a demarcar suas defesas e propostas. Isso fica evidente na seguinte passagem:

O presidente Lula acaba de me provocar dizendo que eu pareço um líder sindical. Que eu falo em todas as reuniões plenárias deste Conselho viu, Feijóo? Faço isso exatamente para poder empatar o jogo, porque, em geral, os líderes sindicais, nas nossas reuniões, Presidente, assumem o comando e se a gente bobear o Feijóo emplaca todas as propostas dele. Então, nós estamos aprendendo aqui com os líderes sindicais a também defender nossas teses. (Conselheiro A. T., na 25ª reunião do pleno<sup>35</sup>).

Apesar da crítica do conselheiro quanto à maior participação dos conselheiros ligados à esfera do trabalho, de modo geral, ao longo dos anos, percebeu-se que grande maioria dos conselheiros pediu a palavra nas reuniões plenárias. Não foi objetivo deste trabalho analisar quantitativamente os pronunciamentos dos conselheiros de acordo com os setores representados, entretanto, pela leitura das atas das reuniões plenárias, avalia-se que não é possível afirmar que ocorreu uma maior participação do setor A ou B.

No processo interativo, o aprendizado de se expressar em público enquanto um representante de uma coletividade é seguido também por um tensionamento entre as falas dos conselheiros. O setor do empresariado se remete à frequente participação dos líderes sindicais, atentando para o risco de não “emplacar” suas propostas. Os representantes do empresariado se colocam em oposição aos que defendem as questões referentes ao trabalho, atentando para o modo e para a frequência que estes últimos se manifestam no Pleno. Conclui-se, portanto, que os conselheiros se apropriam do espaço do Pleno não só para o diálogo cooperativo, mas

---

<sup>34</sup> Como exemplos, os seguintes temas conjunturais foram incluídos nas discussões do Pleno: os escândalos de corrupção e a crise política (na 13ª Reunião do Pleno), o Referendo sobre a Proibição da Comercialização de Armas de Fogo no Brasil (na 14ª Reunião do Pleno) e o desastre da queda do avião da TAM e a consequente crise da Agência Nacional de Aviação Civil – a ANAC (na 23ª Reunião do Pleno).

<sup>35</sup> SEDES. **Ata da 25ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social** (CDES), de 1 de abril de 2008, p. 32.

também para o aprendizado da defesa argumentativa de seus interesses e demandas frente ao Estado. Assim, a apropriação do poder de fala se caracteriza como um elemento fundamental.

O espaço do Conselho privilegia o encontro comunicativo de indivíduos e grupos que não dialogam no cotidiano. Se a falta de diálogo entre estes se deu através de décadas, o Conselho potencializa a cooperação para fins de uma concertação social em prol da construção de um projeto de desenvolvimento nacional. Ocorrem tensionamentos entre suas falas, mas, de modo geral, há um acordo tácito sobre a necessidade de discutir temas de dimensão macro de forma igualitária, sem haver privilégios para interesses específicos - que privilegiem determinados setores representados. Todas as falas são apreciadas, sendo que nenhum tema tem sua discussão monopolizada por grupos específicos, que defendem interesses setoriais. Para melhor elucidar, é como se uma balança equilibrasse as reivindicações quanto às temáticas setoriais e às discussões de interesse nacional, que possuem um caráter mais amplo, como a educação, por exemplo.

Nesse fórum participativo, os conselheiros desenvolvem o respeito à alteridade: ao respeitarem o outro, ele possuem a condição essencial para iniciar o diálogo cooperativo. Nesse sentido, as falas dos conselheiros traduzem a questão:

Eu posso dizer, por exemplo, que hoje eu estava passando um bilhete para o P. V. com uma sugestão de que, em vez de falar em mentes iguais, falassem em oportunidades de desenvolvimento mental iguais para todos, oportunidades e não as mentes iguais. Isso é construção de capital social, é construção de confiança que nós temos entre nós. Há três anos atrás se eu ouvisse um empresário falando em mentes iguais eu ia achar que ele era um conservador, eu sei que ele não é, então eu sei que ele está do mesmo lado que eu, tentando as mesmas coisas. (Pronunciamento S. F., na 17ª Reunião do Pleno<sup>36</sup>)

Como afirma a conselheira, o esforço para o diálogo e o respeito à alteridade sinalizam a construção de um capital social entre os conselheiros. O reconhecimento da alteridade, mais que a confiança, caracteriza a base fundamental para a cooperação. Grupos com interesses opostos adquirem uma nova relação, pois, para que a concertação e a deliberação sejam delineadas, é preciso expressar opiniões, ouvir o outro e construir uma síntese que contemple a ambos. Nesse sentido, o ex-Secretário Executivo, Ministro Miguel Jorge, afirma:

Nos primeiros dias do Conselho, seria inimaginável o J. N. se referir ao J. G. como ele o fez há pouco. Eu me lembro das reuniões prévias, duas reuniões prévias que

---

<sup>36</sup> SEDES. Ata da 17ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de 10 de maio de 2006, p. 24.

tivemos, nós empresários, que na época eu estava na iniciativa privada, em um hotel aqui em Brasília e que nós, pelo menos parte do grupo empresarial, dizia assim: nós precisamos fazer tal coisa porque eles não sei o que. Que mostrava exatamente o que era o País de 2002, 2003. O que ocorreu com esse Conselho, que foi fundamental, foi essa aproximação da sociedade civil. Sociedade que praticamente não se falava, era uma sociedade compartimentada, que não se falava. (Ministro Miguel Jorge, na 32ª reunião do pleno<sup>37</sup>)

O espaço do Conselho é, portanto, uma esfera institucionalizada que possibilita o encontro comunicativo de indivíduos e grupos que não dialogam no cotidiano. Se a falta de diálogo entre estes se deu através de décadas, o Conselho potencializa o encontro entre representantes sociais para fins de uma concertação social em prol do desenvolvimento nacional.

De modo geral, pela leitura das Atas das Reuniões Plenárias, avalia-se que a temática sobre o desenvolvimento econômico e social é bastante cara aos conselheiros escolhidos, fazendo com que a defesa de seus interesses seja salientada nos momentos de debate. O sujeito coletivo que referencia algumas representações é presente nos posicionamentos e nas defesas pessoais. Por isso, mesmo que o objetivo maior seja a construção de um interesse público<sup>38</sup>, que expresse a confluência de demandas, não é possível desassociar os setores representativos dos conselheiros e os interesses aos quais estão associados. Assim, destaca-se o seguinte pronunciamento:

Eu represento uma legião de pessoas. Represento as mulheres organizadas, represento os negros organizados, represento as ONGs que ainda são minoria, represento uma legião de tantos que vieram de favelas, que estão em muitos lugares. Então, é preciso ampliar e reconhecer que precisamos participar mais efetivamente, ter ressonância da luta que temos travado ao longo dos 500 anos até aqui. (Conselheira J. W., Documento Debate sobre Desenvolvimento do CDES<sup>39</sup>)

A representação também pode conter uma pluralidade de sujeitos coletivos. Nesses casos, as defesas de interesses e a demarcação de suas falas estão permeadas pelos elementos constitutivos de suas identidades<sup>40</sup>. No presente trabalho, não foi possível aprofundar a

<sup>37</sup> SEDES. **Ata da 32ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social** (CDES), de 9 de dezembro de 2009, p. 13.

<sup>38</sup> A defesa de um interesse geral, público, é dada frente ao perigo da estrita defesa de interesses corporativos. Conforme a Quarta Carta de Concertação: “A democracia inclui as corporações, porém não pode se limitar a elas. A capacidade de negociar, dialogar, buscar consensos é o caminho necessário para assegurar que as disputas na arena política tenham como resultado decisões que privilegiem o interesse público.” (SEDES. Quarta Carta de Concertação, O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento, 2003)

<sup>39</sup> SEDES. **O Debate sobre Desenvolvimento no CDES - Documento Síntese**, 2010, p. 47.

<sup>40</sup> Sobre a problemática que envolve as formas de representação da sociedade civil e a questão da identidade, ver YOUNG (2006).

compreensão da relação entre identidades sociais e a questão da representação. No entanto, para estudos posteriores, aponta-se a possibilidade e a relevância de estudos que concebam a representação da sociedade civil pela óptica da pluri-discursividade social e a construção de identidades coletivas<sup>41</sup>.

Também vale ressaltar que nem todos os conselheiros possuem uma representação ligada a um sujeito coletivo. Não é possível generalizar que todos os representantes da sociedade civil tenham uma trajetória de luta e de reivindicações na arena política. Uma fala que possibilita a não-generalização do entendimento que os conselheiros representam coletividades é a seguinte:

Não preciso e não vou consultar as minhas bases, que eu não as tenho e nem seria o caso se as tivesse, porque aqui estou como conselheiro e serei cobrado. A história vai cobrar de cada um dos membros do Conselho como é que ele se posicionou do seu ponto de vista e da sua autonomia. Portanto quero registrar o apoio a essa medida. (Conselheiro A. T., 9º reunião do pleno<sup>42</sup>)

A diversidade de interesses representados caracterizaria um dos elementos necessários para tornar essa experiência bem-sucedida. Como demonstrado na análise sobre os setores sociais representados no Conselho, há uma predominância da representação de setores ligados ao mundo do trabalho e do empresariado e industriais. Mais de 50% da composição do quadro é dada por estes setores. A diversidade social e cultural, de etnias, raças, crenças e gênero, por exemplo, é um tanto restringida. Por isso, muito cuidado a de se ter quando é dito que todos os setores sociais estão representados. Seria uma tarefa um tanto difícil e, digamos, utópica, reunir toda a pluralidade social em um fórum participativo. Via de regra, quase sempre algum interesse não é representado, dada a imensa pluralidade da sociedade brasileira.

Nos sete anos de funcionamento, o CDES contou com a participação de uma conselheira representante dos povos indígenas. Seus pronunciamentos são bem marcados pela defesa de uma minoria até então excluída das esferas de participação do Estado. Nesse sentido, destaca-se:

Eu pedi a palavra porque eu me senti uma grande responsável como única representante indígena aqui, por uma situação que nós todos, como conselheiros,

---

<sup>41</sup> A metodologia da análise de discurso privilegia a análise da palavra, concebendo-a como um elemento inter-relacionado ao contexto social e às questões da construção identitária, podendo conter uma pluri-discursividade latente. Sobre excelentes estudos que partem da análise do discurso ver: Pinto (1989) e Charaudeau (2006).

<sup>42</sup> SEDES. **Ata da 9ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social** (CDES), de 2 de setembro de 2004, p. 33.

temos responsabilidade de levar, de dar voz a temas tão importantes como colocamos no papel aqui. (...) E eu concordo plenamente que esse processo de construir esse novo Brasil de investimento tem que ter uma participação realmente plena da sociedade civil e dos órgãos que são envolvidos. E aí eu venho tratar um pouquinho da questão dos povos indígenas, que muitas vezes são vistos como entraves do desenvolvimento, e não é assim. (Conselheira J. C., na 20ª reunião do pleno<sup>43</sup>)

Se a principal temática do Conselho é a formulação de uma proposta de desenvolvimento econômico e social que reduza as desigualdades sociais existentes, nada mais justo que a pluralidade se expresse, de modo a romper preconceitos historicamente construídos. Na história brasileira, a questão indígena foi colocada como um obstáculo ao desenvolvimento. Nesse momento de construção de um diálogo, seus interesses tem a possibilidade de emergir nas discussões sobre o projeto de desenvolvimento, tornando as deliberações mais inclusivas e atentas às lutas das minorias sociais. Nesse sentido, caberia à representante dos interesses indígenas dar voz a essa parcela da população que, há séculos, está à margem das discussões sobre os rumos do desenvolvimento nacional.

Se é preciso atentar para as divergências internas dos grupos, também é necessário perceber o tensionamento com setores que possuem interesses opostos no cenário da esfera pública. O diálogo quando é pautado pela defesa de interesses de grupos específicos pode conter elementos de tensão. Se a liberdade de expressão e posicionamentos são garantidos, tensionamentos entre setores sociais opostos, como no caso de trabalhadores e empresariado, emergem na racionalidade argumentativa. Considera-se positiva essa demarcação de interesses e lutas. Não é porque há o compartilhamento de um mesmo espaço e uma mesma posição conselhistas frente o governo, que não vá haver uma polarização das opiniões dos conselheiros. Na verdade, este seria o elemento norteador para o sucesso desse novo fórum participativo. A oposição entre os grupos sociais na esfera pública é trazida para o Conselho, sendo que, a partir dos esforços de cooperação, são discutidos interesses, de modo a construir propostas que atendam a todos. Como exemplo, cita-se o pronunciamento de um conselheiro representante da esfera do trabalho que, ao problematizar a questão do emprego, se coloca em oposição ao posicionamento anteriormente defendido pelo conselheiro representante do setor do empresariado:

---

<sup>43</sup> SEDES. Ata da 20ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de 5 de dezembro de 2006, p. 10.

Mas eu quero dizer uma coisa para o conselheiro Gerdau e para todos os empresários aqui presentes. Nós, das centrais sindicais, achamos que não precisa ter tanta lei, desde que tenhamos mais negociação e mais sindicatos representativos organizados, a partir do local de trabalho. Quanto mais sindicatos fortes, organizado a partir do local de trabalho, menos necessidade de legislação. Enquanto não mudarmos a estrutura sindical brasileira, tanto a nossa dos trabalhadores, quanto a de vocês empresários, nós não vamos conseguir superar esse dilema e esse é um grande desafio para o próximo período. (Conselheiro A. H., na 32ª reunião do pleno<sup>44</sup>)

Enfim, a análise dos pronunciamentos dos conselheiros possibilita que se conclua que não é possível generalizar o fato de que a representação que exercem esteja vinculada a um sujeito coletivo. Por serem vistos pelo Presidente da República como lideranças, alguns conselheiros são escolhidos por se destacarem no cenário econômico enquanto grandes empresários, por exemplo. Nesses casos, sua representação não estaria ligada a uma associação ou confederação, sendo que seus posicionamentos são unicamente individuais.

Os setores que mais evocam um local de fala e um sujeito coletivo são os que possuem um histórico de luta e de participação política reivindicativa. Os pronunciamentos que demarcam um local de fala e um grupo representado na figura do conselheiro são geralmente aqueles vinculados às esferas do trabalho, das ONGs, das entidades representativas da sociedade civil e dos movimentos sociais. Percebe-se que as trajetórias de luta são resgatadas no diálogo, demarcando a fronteira de interesses defendidos. Ocorrem tensionamentos e divergências quando setores opostos discutem temas necessários de resoluções, como a Reforma Trabalhista e a Tributária, por exemplo. Os debates que são travados na esfera pública são trazidos para o interior do Conselho, possibilitando a participação e a ponderação por parte das lideranças setoriais ditas representativas. Nesse sentido, o Conselho pode ser considerado como um novo espaço para o debate político, pois possibilita o encontro entre setores sociais que até então não pautavam o diálogo pela relação simétrica e cooperativa.

#### 4.3 A percepção sobre o desempenho do conselho: o questionamento da prática

Tendo discutido brevemente a questão do diálogo e da representação de interesses da sociedade civil interna ao Conselho, será abordada a importância atribuída pelos conselheiros a sua participação e ao papel que este fórum se propõe a executar na democracia brasileira. O

---

<sup>44</sup> SEDES. **Ata da 32ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)**, de 9 de dezembro de 2009, p. 21.

comprometimento com as negociações, o diálogo e as cooperações só é viável se seus participantes atribuem relevância a essa experiência e partilham a compreensão de que seus esforços e encaminhamentos são reconhecidos e influenciam nas tomadas de decisão por parte do Executivo. A seguir, destacam-se as percepções dos conselheiros da sociedade civil quanto ao papel, aos objetivos e às limitações do CDES com base na proposta em que é referenciado. Os pronunciamentos compreendem o período de sete anos de seu funcionamento e revelam dúvidas e questionamentos sobre a capacidade do Conselho em inaugurar uma nova esfera de participação e cooperação para a temática do desenvolvimento.

Destaca-se que, apesar de seu caráter ter sido delineado pelas Cartas de Concertação, permanentemente, as características do Conselho são trazidas novamente nas discussões, de modo a esclarecer e a re-significar os objetivos mais fundamentais que orientam a atuação dos conselheiros. O questionamento de suas práticas é, diversas vezes, trazido ao debate, revelando dúvidas quanto à eficácia e à relevância de sua atuação, enquanto conselheiros da Presidência da República. Cita-se o seguinte pronunciamento:

Eu me pergunto, seguidas vezes, se estamos chegando ao que realmente se queria quando fomos designados pra cá e convidados, se estamos alcançando realmente aquilo que sonhávamos. (...) Então, nós temos que ter essa consciência de que nós somos órgãos de assessoramento. Mas depois de grandes debates, discussões, muitas delas conseguidas até por unanimidade, é frustrante reconhecer que muito pouco, pelo menos na minha impressão, o governo aproveitou. Muito pouco teve aderência às políticas do governo. Parece que a gente discute um monte de coisas, mas o mundo real é outro. Porque eu acho que nós discutimos quase que no campo do ideal, ou do ideário, do idílico, porque nos faltam as condições objetivas que cercam o agente da decisão. (Conselheiro L. G. S. L., na 17ª Reunião do Pleno<sup>45</sup>)

A fala acima exemplifica a frustração do conselheiro quanto aos encaminhamentos das discussões consensuadas em pleno. Mesmo partindo do pressuposto que o Conselho exerce um caráter exclusivamente consultivo, esse pronunciamento revela uma preocupação compartilhada sobre o baixo aproveitamento por parte do governo do que é acordado sobre as prioridades e encaminhamentos necessários para a resolução de problemas sócio-econômicos brasileiros. Dessa fala, tem-se a impressão que as discussões e as propostas limitam-se ao campo do idealizado, não havendo uma repercussão ou sua materialização em deliberações de políticas, por exemplo. Esse descontentamento revela uma limitação do poder de agência do próprio Conselho, na medida em que “nem tudo que se assessora, se realiza”.

---

<sup>45</sup> SEDES. Ata da 17ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de 10 de maio de 2006, p. 21.

A auto-avaliação da atuação dos conselheiros permite uma reflexão sobre o próprio funcionamento do Conselho, na medida em que são ponderados os resultados e os encaminhamentos de seus trabalhos. Para que os conselheiros se sintam motivados a participar e a conceder as informações que acharem pertinentes para a elaboração de propostas para o desenvolvimento nacional, eles expressam a necessidade de apreciação por parte do Executivo sobre as decisões acordadas no Pleno.

A preocupação do Conselho em não responder unicamente às demandas da Presidência explicita um tensionamento que está no âmago de sua formação. Se o Conselho tem como objetivo assessorar o Presidente quanto às políticas para o desenvolvimento nacional, propiciando um diálogo entre civis para a elaboração de estudos e acordos de procedimento, como é possível garantir sua autonomia frente ao Executivo? E, principalmente, como é possível assegurar que as propostas do Conselho sejam levadas em conta no processo de elaboração e de implementação de políticas? Os questionamentos emergem nas falas dos conselheiros. Entretanto, as respostas para tais perguntas ainda não foram dadas. Acredita-se que a busca pela institucionalização do Conselho, enquanto uma esfera de interlocução efetiva, autônoma e eficaz, é o real objetivo que estimula o debate acerca das limitações e fragilidades da rede em que está inserido o processo de deliberação iniciado por seus participantes. Sobre essas questões, enfaticamente a conselheira S. F. argumenta:

Eu acho que o Conselho tem uma tensão estrutural que se revela a cada momento, que é o fato de estar ligado à Presidência da República e a sua própria organização. A Sede é parte da Presidência da República e não parte da sociedade civil, ou subordinada aos conselheiros. Isso gera uma tensão de como resolver. Não é uma questão não resolvível, mas é uma tensão de como este Conselho (...) possa acordar, apoiar e legitimar as ações de Governo e, ao mesmo tempo, levar ao Governo as nossas angústias, as nossas preocupações e as nossas sugestões concretas. Acho que temos tido flexibilidade para entender ambas necessidades, mas temos que a cada momento repensar essa dupla via. (Conselheira S. F., na 13ª Reunião do Pleno<sup>46</sup>)

Com base nessa fala, evidencia-se que o papel desempenhado pelos conselheiros é de duplo sentido. Ou seja, sua atuação enquadra-se tanto como participante de uma estrutura vinculada ao Poder Executivo, quanto como um representante da sociedade civil. Se, de um lado, sua participação tem como objetivo dialogar com o Estado para a formulação de políticas sobre o desenvolvimento, por outro, sua atuação remete às angústias e às demandas

---

<sup>46</sup> SEDES. **Ata da 13ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social** (CDES), de 25 de agosto de 2005, p. 25.

concretas dos diversos setores da sociedade civil que estão fora do circuito de poder institucionalizado. Nas palavras da conselheira, a resolução para esse tensionamento estrutural seria flexibilizar ambas as vias, de modo a não comprometer o poder de influência de sua representação. Na tentativa de explicitar esse tensionamento e enfatizando a necessidade de radicalizar o papel do Conselho, segue:

A radicalização envolve, por exemplo, retomar o papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como um lugar de negociação, pactuação e interlocução, coisas que acho que estamos reduzindo. (...) Esse lugar está sendo esvaziado dessa possibilidade de democracia, de falarmos e discutirmos uns com os outros, e isso reduz o nosso papel. No momento da crise nós não fomos chamados a sentar aqui e discutir, mas fomos chamados agora a apoiar o Presidente. E é importante que nós o apoiemos, mas isso seria muito mais profundo e legítimo se tivéssemos discutido isso antes. Eu acho que nós precisamos democratizar o Conselho, aprofundar a democracia porque esse é um espaço maravilhoso que não pode ser esterilizado. É preciso fazer dele um espaço realmente da democracia. (Conselheira S. F., na 13ª Reunião do Pleno<sup>47</sup>)

Em resposta ao pronunciamento acima e ressaltando a necessidade de uma apropriação do espaço democrático por parte dos conselheiros, o Ex-Secretário Executivo do Conselho, Ministro Jacques Wagner, afirma:

Eu faço parte do grupo de pessoas que pensam que o próprio Conselho se solidificará na medida em que os conselheiros o vejam como espaço importante e se apropriem desse espaço democrático. (...) Os atores desse espaço são vocês. O Presidente da República que é o Presidente do Conselho nunca me solicitou que obstruísse nenhum tipo de debate aqui. E eu acho que as falas que foram feitas podem ser tomadas como falas de confiança no Presidente e no governo, mas não deixaram de ser falas com críticas construtivas, apontando caminhos. Então, eu acho que o jogo é esse mesmo. (Ministro Jacques Wagner, Ex-Secretário Executivo do CDES, na 13ª Reunião do Pleno<sup>48</sup>).

Sobre a questão da autonomia dos conselheiros, o Ministro ainda ressalta que estes:

(...) não precisam aguardar um chamamento da equipe ou meu pessoalmente. Ao convidá-los e nomeá-los como conselheiros, o Presidente da República não estabelece um limite de participação. Eu entendo que conselheiros ou grupos de conselheiros tem o direito, e a equipe tem de estar à disposição para isso, de se manifestar sobre os mais diversos temas, ou, eventualmente, tentar marcar um encontro com o Presidente da República. O que quero dizer é que vocês não precisam funcionar só com a provocação da equipe da Secretaria. O papel do conselheiro também é ser proativo e fazer sugestões. (Ministro Jacques Wagner, Ex-Secretário Executivo do CDES, na 13ª Reunião do Pleno<sup>49</sup>).

---

<sup>47</sup> Op. Cit.

<sup>48</sup> Op. Cit, p. 29.

<sup>49</sup> Op. Cit, p. 29.

Com base nesse diálogo, pode-se perceber que ocorre uma polarização entre os posicionamentos dos conselheiros da sociedade civil e os dos representantes da SEDES – provenientes da estrutura ministerial. Se, por um lado, os conselheiros cobram um maior retorno por parte do governo a respeito das discussões travadas no Conselho, reivindicando um status mais autônomo e propositivo, por outro, os representantes do governo, principalmente a figura do Secretário-Executivo da SEDES, cobram dos conselheiros a disposição e a “pró-atividade” necessárias para o exercício da autonomia que já lhes é garantida. As atividades do Conselho e a capacidade de ampliar o diálogo não se resumem às sugestões da Secretaria. Nesse caso, o Secretário da SEDES inverte o sentido da culpa quanto às limitações do Conselho, direcionando-a para os próprios conselheiros da sociedade civil. Se estes não tem interdições em seus diálogos e suas participações, podendo usufruir da equipe e da estrutura do Conselho para a convocação de atividades eventuais, quando acharem necessário, não haveria porque aguardar pelo chamamento para a discussão de temas emergentes, como o da crise econômica - citado pela conselheira. Dada a relevância do tema e o interesse da sociedade civil em tomar parte dos encaminhamentos necessários para sua resolução, a discussão tem a possibilidade de emergir no espaço do Conselho, dada a flexibilidade para a inclusão de novas temáticas para a discussão no Pleno. É nessa perspectiva que o Secretário-Executivo cobra maior iniciativa dos conselheiros, pois as atividades do Conselho não devem ser propostas e organizadas unicamente pela estrutura burocrática da SEDES. É preciso que os conselheiros assumam o protagonismo que lhes é de direito, possibilitando a garantia de que o CDES não seja uma instituição de fachada, na qual os interesses e as demandas da sociedade civil são patrolados pela agenda do Executivo.

Se o fato da estruturação da SEDES ser composta unicamente por representantes do governo deflagrou-se um problema, em 2008, ocorreu uma reestruturação da governança do CDES. Foi instituído um Comitê Gestor, formado por seis conselheiros e conselheiras, escolhidos por seus pares, ampliando a autodeterminação do Conselho<sup>50</sup>. Segundo o Secretário-Executivo, Ministro José Múcio Monteiro Filho: “O Comitê Gestor buscou contribuir para dar maior efetividade ao diálogo entre conselheiros e a interlocução com o governo e outros atores sociais e institucionais” (em pronunciamento na 31ª Reunião do Pleno). Com sua criação, o gerenciamento das atividades do Conselho passou a incluir os conselheiros da sociedade civil, possibilitando que haja maior participação desses na

---

<sup>50</sup> Referenciado no documento A Governança do CDES e a contribuição do CDES para a Governança do processo de desenvolvimento do Brasil (2008), o Comitê Gestor será responsável por incrementar/intensificar a interlocução com o governo e por coordenar o acompanhamento dos resultados do Conselho, entendendo e ampliando os seus impactos no âmbito das políticas públicas e da ação dos atores sociais.

elaboração da pauta das reuniões plenárias, não sendo estas incluídas unilateralmente pelos representantes do governo (no sentido de uma imposição da agenda do Executivo). Também é responsabilidade do Comitê Gestor “colaborar para a estratégia de comunicação do CDES, levando em conta o papel a ser desempenhado pelos conselheiros e conselheiras e pelo governo, de forma que os atores sociais e institucionais e o conjunto da sociedade tenham maior entendimento e acesso ao instrumento e seus resultados” (Documento de referência, 2008, p. 3).

Com a criação do Comitê, há um mecanismo que prevê a participação dos conselheiros no gerenciamento das atividades do Conselho, fazendo com que estes contribuam na elaboração da pauta das reuniões plenárias e na sugestão de iniciativas para a divulgação e aprimoramento do CDES. Também outro elemento é agregado na criação do Comitê: a possibilidade de um pequeno grupo do Conselho acompanhar as repercussões e os encaminhamentos das deliberações do pleno. Como sugere o ex-Secretário Executivo, José Múcio Monteiro:

Eu acho que nós precisamos interagir mais, o governo e o Conselho, para que alguém venha aqui a cada reunião e preste contas. (...) Eu acho que a cada reunião, isso é uma sugestão minha, como conselheiro também, nós precisávamos ter respostas do que nós tratamos aqui, para não ser apenas um fórum de conferências, de opiniões, mas que nós tenhamos, verdadeiramente, um trabalho contributivo, que seja uma ferramenta importante desse momento que o Brasil está vivendo” (Ministro José Múcio Monteiro, na 25ª Reunião do pleno<sup>51</sup>).

Os conselheiros, portanto, estão cientes da necessidade de ter um retorno sobre suas proposições. Para que as discussões não se reduzam a uma mera conversa sobre um modelo ideal de propostas para o desenvolvimento econômico e social, é preciso que os próprios conselheiros vejam a relevância e a aplicabilidade de suas propostas. Nesse sentido, o Conselho se propõe a fiscalizar as propostas encaminhadas pelo Executivo, de modo a avaliar em que medida suas moções, pareceres e recomendações são apreciados. Uma nova instância para o diálogo e a prestação de contas por parte do governo é criada, já que, assim como as propostas do Executivo são apresentadas para os conselheiros antes mesmo de serem submetidas ao Congresso, ocorre também o monitoramento posterior, quanto a sua aprovação e sua implementação.

Tendo a possibilidade de se expressar crítica e autonomamente ao Executivo, o Conselho se revela como um local propício para a publicização sobre os projetos do governo,

---

<sup>51</sup> SEDES. **Ata da 25ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social** (CDES), de 1 de abril de 2008, p.3.

já que indivíduos da sociedade civil reivindicam esclarecimentos sobre estas, principalmente quanto aos temas discutidos no Pleno e encaminhados para a apreciação da Presidência e de seus Ministérios. Esses pedidos de esclarecimentos emergem nas falas dos conselheiros, enquanto um questionamento da validade das deliberações do Conselho. Suas recomendações não possuem caráter vinculante, pois se limitam a influenciar o processo de formulação das políticas de governo. Entretanto, se houver um descaso por parte do Executivo em considerá-las, a expectativa de influência é ameaçada, comprometendo o porquê de sua manutenção. O resultado seria o descrédito por parte dos conselheiros sobre a capacidade de influência do Conselho sobre as políticas para o desenvolvimento e o conseqüente esvaziamento do Pleno. Se um dos objetivos principais do CDES não fora atingido, o que motivará a participação e o esforço para o diálogo cooperativo entre os conselheiros? Nesse sentido, uma conselheira ressalta:

Não adianta nós fazermos o trabalho e não ter eficácia (...). Por exemplo, se não dá para fazer, então ele que diga que não dá para fazer, mas não pode não falar nada. Assim como as outras propostas. Então eu acho que nós temos que estabelecer o modo em que nós trabalhamos, que nós produzimos, mas que também queremos ter, dos ministérios e da presidência da república a quem nós aconselhamos, uma resposta. Não que seja vinculante o que nós decidimos, mas que o compromisso moral é de vínculo sim, de que eles nos digam porque por que não, pelo menos. (Conselheira S. F., na 17ª Reunião do Pleno<sup>52</sup>).

Ainda sobre a apreciação por parte do Executivo sobre as propostas do Conselho, na 17ª Reunião do Pleno, a percepção de um conselheiro sobre a atuação da equipe ministerial é discutida. Para este conselheiro, a equipe de Ministros não tem se apropriado das discussões do Conselho, não colaborando para o efetivo diálogo e interlocução entre o processo de elaboração das políticas do governo e o CDES. Ele afirma:

(...) infelizmente eu sei que alguns não concordarão comigo, eu diria que, não o Presidente, não o Ministro Genro, mas o interesse dos Ministros pelo Conselho é, digamos assim, mais educado do que interessado. De maneira que o nosso trabalho tem sido muito mais de empurrar do que, na verdade, ver da parte deles o interesse de absorver o que estamos dizendo aqui. (Pronunciamento H. L. P., na 17ª Reunião do Pleno<sup>53</sup>)

---

<sup>52</sup> SEDES. Ata da 17ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de 10 de maio de 2006, p.25.

<sup>53</sup> Op. Cit, p. 21.

Nota-se, portanto, que a boa relação entre CDES e Executivo, incluindo toda a equipe ministerial, constitui-se como elemento fundamental para a efetiva atuação do Conselho enquanto espaço legítimo de diálogo no processo de elaboração de políticas para o desenvolvimento. Se a equipe ministerial fechar os ouvidos às proposições do Conselho, limitando sua participação no Pleno à mera apresentação de propostas prévias, sem a possibilidade de inclusões de alterações sugeridas pelos conselheiros, cria-se uma lacuna entre a proposta norteadora do CDES e a prática da equipe de governo. A presença do Presidente da República em todas suas reuniões plenárias fornece maior legitimidade e credibilidade ao espaço. Entretanto, este novo fórum só é efetivo se houver colaboração da equipe ministerial, no sentido de ampliar o diálogo com os representantes sociais. Pois é justamente na tentativa de influenciar o processo de elaboração de políticas para o desenvolvimento e para a redução das desigualdades sociais que os conselheiros se propõem a atuar.

Ao resgatar as temáticas priorizadas no Conselho ao longo de seus sete anos, tem-se a elaboração de doze Moções e dez Pareceres, com apreciação consensuada, e levados a conhecer à equipe ministerial nas reuniões plenárias<sup>54</sup>. As propostas de reformas estruturais como a Tributária e a Política, apesar de serem essenciais para a efetivação de um pacto cooperativo e democrático em prol do desenvolvimento econômico e social, não se efetivaram. Para elaborar a proposta oficial do Executivo, houve assimilação de algumas propostas sugeridas pelo Conselho, mas os projetos não foram apreciados pelo Congresso. Apesar do esforço, do acompanhamento e das discussões por parte dos conselheiros, as propostas esbarraram, primeiramente, na apreciação do Executivo, e, após, na aprovação no Senado e na Câmara. Assim, como o Executivo submete seus projetos à apreciação das instituições legítimas, o Conselho enquanto uma instituição de assessoria depara-se com as normas institucionais que dificultam um real poder de influência na implementação de políticas. Como ressalta uma conselheira:

Há uma crescente, e acho que enorme, frustração da sociedade na medida que as promessas, os acordos, inclusive que são feitos nesses fóruns, não tem sido cumpridos. (...) Isso está gerando uma enorme tensão e frustração que pode levar uma crise de governabilidade. E ao que se atribui essa quebra de palavras, de honra e de pactos que foram feitos? (Pronunciamento S. F., na 10ª Reunião do Pleno<sup>55</sup>)

---

<sup>54</sup> A listagem das moções aprovadas pelo Conselho consta em apêndice neste trabalho.

<sup>55</sup> SEDES. **Ata da 10ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social** (CDES), de 10 de novembro de 2004, p.34.

Quanto à Reforma Política, após diversos encontros e seminários temáticos, um Parecer<sup>56</sup> foi encaminhado ao Presidente, abordando o caráter iminente e necessário de modificações no sistema político nacional, a fim de “aperfeiçoar as relações entre Estado e Sociedade e solucionar os graves problemas enfrentados pelos poderes constituídos” (Parecer Reforma Política, 2007, p. 2).

Sobre os encaminhamentos da Reforma Tributária, o Presidente Lula se pronuncia no Pleno de 27 de novembro de 2007, ressaltando a insatisfação quanto a não-aprovação da proposta anteriormente encaminhada ao Congresso:

Eu estou convencido de que nós vamos votar a política tributária e, desta vez, nós vamos deixar claro quem é que não quer votar a política tributária. (...) Eu não vou fazer como eu fiz em 2000, que apresentamos a proposta de política tributária, depois ninguém queria votar e a culpa ficou no governo. Não, agora vamos dizer porque tal pessoa não quer a política tributária, porque tal deputado está atrapalhando, porque tal ministro está atrapalhando, porque tal empresário está atrapalhando, porque tal governador não quer, porque tal prefeito não quer, para as pessoas saberem, porque a proposta apresentada está bem trabalhada. Certamente, não esperem consenso, porque não vai ter consenso nunca. (Presidente Lula, na 24ª Reunião do Pleno<sup>57</sup>).

Mesmo nos governos de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, os quais contaram com o apoio de uma ampla coalizão no Congresso, a aprovação de reformas como a administrativa, a previdenciária, a tributária e a política não obtiveram êxito (COSTA, 2004). Conclui-se que, mesmo com o apoio consistente do Conselho e de grande parte do eleitorado, também no governo Lula, os projetos de reformas tributária e política propostos pelo Executivo encontram enorme dificuldade para serem implementados.

Das deliberações aproveitadas pelo Executivo, destacam-se as seguintes contribuições: o Plano de Desenvolvimento da Educação, que resultou na elaboração do FUNDEB, em 2006; a criação do Fórum Nacional do Trabalho, a implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, em 2007; e a incorporação de algumas diretrizes da Agência Nacional de Desenvolvimento no Programa Nacional de Segurança Cidadã - PRONASCI, lançado em 2008. Estas são algumas iniciativas bem-sucedidas de implementação de sugestões do Conselho ao longo dos anos. Nota-se que é a partir de 2006 que ocorre um maior poder de

---

<sup>56</sup> O Parecer é estruturado por três eixos: as recomendações quanto ao aperfeiçoamento da democracia representativa, ao fortalecimento da democracia direta e participativa e ao aprimoramento da relação entre o Executivo e o Legislativo com o objetivo de aumentar a transparência e reduzir as vulnerabilidades no processo de elaboração e execução do orçamento (PARECER REFORMA POLÍTICA, 2007).

<sup>57</sup> SEDES. **Ata da 24ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social** (CDES), de 27 de novembro de 2007, p.29.

influência do CDES na definição das políticas propostas pelo governo. Conclui-se, portanto, que foi preciso um tempo para a consolidação institucional do Conselho, de modo a amadurecer o diálogo e a interlocução com a sociedade civil representada, possibilitando uma pequena influência nas propostas oficiais do governo.

## CONCLUSÃO

Para a realização desta pesquisa, a Internet e, mais precisamente, a publicação on-line dos documentos de referência do Conselho (relatórios, atas, pareceres, moções e cartas) foram fontes de dados fundamentais. A divulgação desse material, por meio eletrônico, possibilita o acompanhamento de suas atividades, tornando público o conteúdo das discussões em seu interior. O intenso trabalho em GTs, seminários, encontros regionais e reuniões plenárias tem resultado numa considerável série de publicações oficiais, que tornam concretas as propostas de concertação social delineadas pelo CDES.

Com base na documentação disponibilizada, buscou-se analisar em que medida o CDES pode ser compreendido enquanto uma esfera pública institucionalizada que, por meio da concertação social, busca efetivar a deliberação e o diálogo com a sociedade civil em âmbito nacional. Para tanto, foi necessário caracterizar seu funcionamento, mapear sua composição e analisar como se dá o processo dialógico no Pleno a respeito das discussões temáticas. Nessa análise, destacaram-se a apropriação por parte dos conselheiros do elemento da representação da sociedade civil e a avaliação que estes fazem sobre as potencialidades e os limites de ação do Conselho no aconselhamento do Executivo e na posterior implementação de políticas públicas voltadas ao crescimento e ao desenvolvimento econômico.

Por fim, sem necessitar retomar as discussões que suscitaram a construção da problemática norteadora e remetendo diretamente ao teste de hipóteses realizado, afirma-se que das quatro hipóteses iniciais levantadas, somente uma foi refutada. A primeira remete à capacidade de influência do Conselho na implementação de políticas para o desenvolvimento econômico e social. Pelo fato de o Conselho se caracterizar como um órgão de assessoramento à Presidência da República, a capacidade decisória quanto às deliberações realizadas nas reuniões plenárias permanece como uma prerrogativa do Executivo. O poder de deliberação pública não troca de mãos, já que o poder comunicativo deste fórum participativo não “domina” o poder administrativo, podendo somente direcioná-lo. Com base nos pronunciamentos dos conselheiros e na análise sobre os encaminhamentos dados pelo Executivo sobre as recomendações acordadas no Pleno, há indícios de que a capacidade do Conselho em direcionar o processo de elaboração das políticas do governo ainda é restrita. Apesar dos benefícios do diálogo e da discussão quanto às prioridades nacionais em um projeto de desenvolvimento mais inclusivo e atento às demandas da sociedade civil, o CDES

ainda não explorou todas suas potencialidades enquanto um novo espaço democrático e representativo da sociedade civil.

O poder de influência do Conselho na implementação de suas sugestões é o produto de uma série de fatores. Dentre eles, destacam-se: a capacidade argumentativa de seus participantes, comprometimento e pró-atividade para o exercício da autonomia que já lhes é garantida dentro do Conselho, disposição por parte do Presidente e de sua equipe ministerial em dialogar com os conselheiros, através da participação nas atividades promovidas, atendendo aos pedidos de esclarecimentos e aceitando críticas e sugestões.

A segunda hipótese também foi confirmada. Apesar de o CDES se constituir como um novo espaço institucional que tem como objetivo criar um espaço institucionalizado de diálogo entre Estado e sociedade civil, o componente participativo é limitado à atuação dos conselheiros, sendo que demais interessados nas temáticas de deliberação não são convidados a participar do processo argumentativo. As deliberações se dão sem a base ampliada da participação, já que o poder de fala sobre os interesses da sociedade civil só é facultado aos conselheiros escolhidos pelo Presidente. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de estudos posteriores que considerem a problemática a respeito da legitimidade da representação da sociedade civil. Se o critério de seleção do quadro de conselheiros é a escolha presidencial, com base na representatividade social, é questionável se suas falas representam uma coletividade, pois não ocorre indicação ou eleição por parte de suas bases. Além disso, seria necessário verificar se, após estarem empossados no cargo de representantes sociais, ocorre uma consulta e uma prestação de contas sobre as recomendações encaminhadas à Presidência, respaldadas em nome de grupos específicos. Nesses pontos, reflexões necessitariam ser aprofundadas.

A terceira hipótese versa sobre a permanência de uma elite representativa da sociedade civil nos quadros do Conselho. Há indícios de que tal hipótese seja confirmada, já que, no período analisado, ocorre certa regularidade quanto aos percentuais de setores representados. De modo geral, o quadro de conselheiros da sociedade civil é constituído com uma representação expressiva dos setores do empresariado e da indústria e da esfera do trabalho. Estes setores, considerados estratégicos, parecem estar sobre-representados no Conselho, tendo participação, em 2009 e 2010, equivalente a 71% do percentual total do quadro de conselheiros da sociedade civil. Apesar de o percentual de renovação por período de mandato ser expressivo, não altera a representação por setor. A cooperação para o crescimento econômico parece estar sendo priorizada entre três atores estratégicos: os trabalhadores, os empresários/industriais e o Estado. A experiência brasileira, portanto, fornece subsídios para

que façamos uma analogia com a composição dos Conselhos Econômicos e Sociais europeus, em que possui primazia a representação de setores ligados ao trabalho e ao capital.

A única hipótese refutada refere-se às condições de igualdade compartilhadas entre os conselheiros no processo argumentativo. Se, inicialmente, tinha-se a hipótese de que haveria uma igualdade aparente, sem efetivar condições de falas simétricas para a discussão, pode-se afirmar que a dinâmica de funcionamento do Pleno parece possibilitar um espaço aberto ao processo argumentativo, sem haver assimetrias quanto às participações dos conselheiros. Todos conselheiros podem participar, sem haver interdições de falas e nem privilégios quanto ao tempo de fala de cada um. Com base na leitura das transcrições das reuniões plenárias, não é possível afirmar que haja o predomínio de fala do setor representado A, em relação a B. As falas fornecem indícios de que o diálogo entre conselheiros é simétrico, sendo que os participantes respeitam o princípio da alteridade. As disputas e os tensionamentos são dados somente no âmbito discursivo, sem haver persuasão ou tendenciosidade na escrita dos documentos consensuados.

A experiência nacional é um tanto recente para que conclusões sejam dadas sobre seus potenciais e limites de ação. De todo modo, com base na análise dos pronunciamentos e do material oficial publicado, as seguintes reflexões emergiram no processo de elaboração do presente trabalho. Quanto à institucionalização da experiência do CDES, afirma-se que os seguintes fatores parecem ter contribuído para o processo: 1) o contexto internacional favorável à disseminação do modelo de Conselho Econômico e Social a países em desenvolvimento e o estímulo de cooperação dado por agências internacionais, como a ONU; 2) um ciclo ascendente na economia nacional, que possibilitou a diminuição das desigualdades sociais e um maior apoio quanto às políticas redistributivas e de assistência; 3) o forte apoio presidencial para a institucionalização do Conselho; 4) a permanente avaliação e problematização, por parte de seus participantes, quanto aos princípios e os objetivos do Conselho, os quais serviriam para orientar a prática dos conselheiros; e 5) o exercício do diálogo e do aprendizado cooperativo entre os conselheiros.

Sobre o primeiro aspecto levantado, afirma-se que os Conselhos Econômicos e Sociais, além de possuírem uma similar agenda de discussões sobre aspectos relacionados ao desenvolvimento, tem sua criação estimulada pela Organização das Nações Unidas, em regime de cooperação internacional. Se o marco criador foi a experiência da social-democracia européia, atualmente, o modelo de Conselho consultivo ao Executivo com fins de elaboração de propostas e de recomendações para o desenvolvimento foi disseminado para democracias nos continentes africano e sul-americano. Pode-se afirmar que a agenda política

internacional influi no processo de institucionalização das experiências nacionais, pois estimula a formação de espaços de discussão sobre temáticas como o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico com diminuição das desigualdades sociais, a melhoria na qualidade de vida da população, as reformas de Estado para o aprimoramento democrático etc. Este enfoque não pôde ser aprofundado no presente trabalho, mas sua relevância para o melhor entendimento da experiência do CDES nacional desperta interesse na autora para a elaboração de estudos posteriores.

Para institucionalizar a experiência nacional, o contexto de crescimento econômico, evidenciado a partir do ano de 2004, propiciou condições favoráveis para o debate a respeito dos projetos de desenvolvimento almejado. É dada ênfase à questão do planejamento de longo prazo para a diminuição das desigualdades históricas brasileiras. Nesse sentido, a figura da Presidência da República, enquanto idealizadora da criação do Conselho, parece fornecer o respaldo para a institucionalização da experiência nos seus anos iniciais, frente às dúvidas levantadas, principalmente, pela mídia.

Outros aspectos que se revelaram positivos na atuação do Conselho foram a permanente revisão sobre os objetivos orientadores de seu funcionamento, levando à auto-avaliação das práticas dos conselheiros, e capacidade de potencializar o diálogo e o aprendizado cooperativo entre os setores sociais.

Os fatores que parecem não ter contribuído para uma maior efetividade na realização dos objetivos do Conselho, nos últimos sete anos, foram: 1) baixa diversidade dos grupos sociais representados, pois há uma permanência do percentual de representantes de um número limitado de setores; 2) pouca iniciativa por parte dos conselheiros para a inclusão, na pauta das reuniões plenárias, de temas que não os sugeridos pela agenda do Executivo; e 3) capacidade limitada de influência nas políticas.

A sobrerrepresentação dos setores ligados às esferas do trabalho e do capital é contrastada com a baixa participação de representantes de movimentos, ONGs e entidades que atuam em defesa de questões identitárias, de reconhecimento quanto aos direitos de gênero, opção sexual (incluindo o movimento LGBT), raça/etnia, entre outros. Se a composição do Conselho é polarizada, basicamente, entre trabalhadores e suas centrais sindicais, por um lado, e empresários, de outro, o potencial de diversidade social, no qual se embasa a proposta desse fórum, é limitado. Muitos interesses estão fora do diálogo justamente por falta de representação. Sem dúvida, é muito difícil reunir toda a diversidade social de um país como o Brasil em um espaço participativo, mas é preciso atentar para a sobrerrepresentação de

interesses específicos de somente uma área cara ao crescimento econômico, no caso, as esferas do trabalho e do capital.

Apesar da participação dos conselheiros nas reuniões do Pleno se dar em número expressivo, não é possível concluir a partir disso que eles exercem plenamente sua capacidade de participação e de intervenção no diálogo a respeito de temas pertinentes a um projeto de desenvolvimento para o país. Sem intencionar fazer uma análise normativa, mas retomando os pronunciamentos dos Secretários-Executivos do Conselho, tem-se indícios de que os conselheiros não usufruem plenamente da capacidade e da estrutura que estão a sua disposição para a elaboração de propostas de novas atividades e inclusão de temas emergentes na esfera pública nacional. O próprio Secretário ressalta a necessidade de uma pró-atividade por parte dos conselheiros, no sentido de não aguardarem somente as convocações da SEDES. A partir de 2008, com a criação do Comitê Gestor, ocorreu um compartilhamento das tarefas burocráticas, sendo que os conselheiros foram convidados a participar do processo de gestão, organização e sistematização das atividades.

Como evidenciado, a capacidade das deliberações do Conselho em influir na elaboração final das propostas de políticas tem sido limitado. Seria ingênuo pensar que a aprovação das propostas do Conselho e sua implementação seriam dadas unicamente pela boa vontade da Presidência em acatá-las. Há um conjunto de variáveis que influem no processo de gestão pública. Através da elaboração de documentos de referência, o CDES exerce seu caráter consultivo, mas não há garantias de que suas resoluções serão apreciadas pelo governo.

O potencial do Conselho enquanto uma esfera de representação dos interesses da sociedade brasileira seria em relação: 1) à inclusão de temáticas emergentes na esfera pública, que estariam sendo desprestigiadas pela agenda governamental; e 2) à possibilidade de potencializar o diálogo e a cooperação entre seus participantes, governo e sociedade civil, para a formulação de propostas mais inclusivas e pluralistas para o desenvolvimento econômico e social – a chamada concertação social.

A concertação tem se dado nesse sentido: enquanto um processo contínuo de discussões, diálogos cooperativos, ponderações e elaborações de pareceres consensuados e encaminhados à Presidência da República. O que tem gerado nos conselheiros certa insatisfação é justamente a necessidade de uma continuidade nesse processo. Ou seja, a concertação não se esgotaria na elaboração de um documento, mas prosseguiria até seus encaminhamentos finais, que, com sorte, resultaria na implementação de suas indicações. É nesse ponto que se encontra a lacuna do processo – vista pelos conselheiros como algo

prejudicial à legitimidade das ações do Conselho. Ao analisarem o desempenho do CDES no que tange o poder de influência nas deliberações referentes às políticas públicas do governo, os conselheiros ressaltam a necessidade de uma contrapartida da Presidência e da equipe ministerial quanto às recomendações encaminhadas. Essa contrapartida não significa a execução das propostas, mas, tão-somente, a informação quanto à possibilidade de seu aproveitamento ou não. Reivindicação totalmente legítima. Se o Conselho vem inaugurar um novo espaço para o diálogo com a sociedade civil, é de se esperar que haja uma maior predisposição por parte da equipe de governo em responder aos questionamentos dos conselheiros.

A criação e a institucionalização do Conselho ocorreram ao longo dos dois mandatos exercidos pelo Presidente Lula. Um balanço deste período nos fornece indícios mais positivos do que negativos quanto a sua institucionalização. Tais indícios sinalizam para a fase inicial de um ciclo de planejamento, no qual há confluência do contexto econômico favorável com o diálogo social cooperativo. Faz-se necessário destacar que um elemento delineado para o futuro é a possibilidade de reprodução da experiência nacional em contextos estaduais. Com a eleição do Governador Tarso Genro, idealizador da proposta do CDES, poderá ocorrer a disseminação endógena da experiência do Conselho, em âmbito estadual, na assessoria do governo do Estado do Rio Grande do Sul<sup>58</sup>. Como a chave para o desenvolvimento e o aprimoramento das experiências democráticas é o longo prazo, resta-nos aguardar os direcionamentos dados ao Conselho, em âmbito federal, neste novo momento representado pela eleição da Presidente Dilma Rousseff.

O CDES tem a possibilidade de instaurar um novo espaço de interlocução entre governo e sociedade civil na democracia brasileira. Este é seu potencial em termos de aprimoramento democrático, pois se constitui como uma alternativa aos arranjos decisórios de elaboração de políticas públicas, buscando romper com as heranças de uma cultura política elitista e autoritária, em prol da construção de propostas mais inclusivas e atentas às demandas sociais. A discussão a respeito do desenvolvimento econômico e social inaugura um novo momento histórico nacional, no qual emergem os anseios para um país mais justo e igualitário. Esperamos que as discussões do Conselho estejam à altura deste grande propósito, nos próximos anos, e que recebam a devida atenção por parte da equipe do governo quanto a suas recomendações.

---

<sup>58</sup> À IMAGEM DE BRASÍLIA, Conselho gaúcho segue modelo federal. **Zero Hora**. Porto Alegre, 22 out. 2010, p. 20.

## REFERÊNCIAS

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARATO, Ascensão, declínio e Reconstrução do conceito de sociedade civil - Orientações para novas pesquisas. Conferência apresentada no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, novembro de 1994.

AVILES, Antonio Ojeda. **Los Consejos Economicos e Sociales**. Madrid: Ed. Trotta, 1992

AVRITZER, Leonardo & SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. IN: SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Além da Dicotomia Estado-Mercado**. São Paulo: Novos Estudos, nº 36: 1993.

\_\_\_\_\_. **Teoria democrática e deliberação pública**. São Paulo: Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Moralidade da Democracia**. São Paulo/Belo Horizonte, Perspectiva/Editora da UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. COSTA, S. 2004. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina**. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 4, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria. Nós, o povo: Reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fabio (Orgs). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**. Cambridge: MIT Press, 2000.

BOHMAN, James; REGH, William. **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT Press, 1997.

BRASIL. Ministério da Justiça/ Secretaria de Assuntos Legislativos. **Nota técnica nº 22-A**, de 20 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. **Reforma Política**. 27 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>> Acesso em: 17/06/2009.

\_\_\_\_\_. **Termo de Referência**. Editado pela Presidência da República/Sedes, Brasília, 13 fev. 2003.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.744**, de 16 de junho de 2003. Disponível em: [www.jusbrasil.com.br/legislacao/110122/decreto-4744-03](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110122/decreto-4744-03). Acesso em: 15/07/2010.

CDES. **Parecer do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sobre Reforma Política** (2007). Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>>. Acesso em 10/06/2009.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso Político**. São Paulo: Contexto, 2006.

COHEN, J. Procedure and substance in Deliberative Democracy, In: **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT Press, 1997.

CORTES, Soraya; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Entre neocorporativos e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil**. Sociologias (UFRGS. Impresso), v. 1, p. 44-75, 2010.

COSTA, Sergio. **Esfera Pública, redescoberta da sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil**. São Paulo: Novos Estudos, nº 38. 1994.

\_\_\_\_\_. **A democracia e a dinâmica da esfera pública**. São Paulo: Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Vol.36, 1995.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: \_\_\_\_\_. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. São Paulo: Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 49, 2000.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FLEURY, Sonia. **Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula**. Disponível em: <[www.clad.org.ve/fulltext/0047205.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltext/0047205.pdf)> Acesso em: 18/06/2009.

GOHN, Maria da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Ângela Quintanilha. **Conselhos Municipais de Porto Alegre: papel do conselho e relação com o executivo**. Anais do 2º Seminário Internacional de Ciência Política da UFRGS, 2009.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática.** Civitas: Porto Alegre, v.4, n.2, p.257-283, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/14/1616>

GROSSI, Maria; SANTOS, Mario R. dos. **La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización.** In: Crítica e Utopia, n. 9, Buenos Aites: 1983. Disponível em: [bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf)

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro.** Estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Teoria de la acción comunicativa, Racionalidad de la acción y racionalización social.** Taurus Humanidades. Espanha, 1992.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia.** São Paulo: Tempo Brasileiro, 1997.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

KOWARICK, Lúcio. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Um Processo em Construção.** Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>> Acesso em: 15/06/2009.

KUNRATH, Romerio Jair. **CDES: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Crítica ao modelo da nova sociedade civil.** São Paulo: Lua Nova, n.47, 1999.

LÜCHMANN, Lígia Helena. **A representação no interior das experiências de participação.** , São Paulo: Lua Nova, Revista de Cultura e Política, CEDEC, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial.** In: Revista Brasileira De Ciências Sociais - VOL. 18 Nº. 52, 2003.

PAOLI, Maria Célia. **Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil.** In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Celi Regina Jardim . **A Sociedade Civil Institucionalizada.** Política & Sociedade, Florianópolis, v. 5, p. 99-116, 2004.

\_\_\_\_\_. **As ONGs e a Política no Brasil: Presença de Novos Atores.** Rio de Janeiro: Dados, Revista de Ciências Sociais, Vol. 49, n 3, 2006.

\_\_\_\_\_. **Com a palavra o senhor presidente José Sarney – ou como entender os meandros da linguagem do poder.** São Paulo: Ed. Hucitec, 1989.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Mario dos. **Concertación social: redistribución del poder.** Revista Nueva Sociedad, n. 70, 1984.

SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena. Situando o debate sobre sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Revista Política e Sociedade, n. 5, 2004.

SEDES. Relatórios Anuais de Atividades: de 2003 a 2010. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/>

\_\_\_\_\_. Atas das Reuniões Plenárias (Referentes aos anos de 2003-2010). Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/>

\_\_\_\_\_. **Cartas de Concertação**, 2003. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/>

SILVA, Marcelo K. **Construção da “participação popular”. Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS.** Tese doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

TRINDADE, Helgio: Reforma Política: Os Desafios da Reforma Social. In: BENEVIDES, M. & VANNUCHI, P. & KERCHE, F. (org.). **Reforma Política e Cidadania.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

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

FONTE JORNAIS IMPRESSOS:

À IMAGEM DE BRASÍLIA, Conselho gaúcho segue modelo federal. **Zero Hora.** Porto Alegre, 22 out. 2010, p. 20.

SITES:

<http://www.cdes.gov.br>

[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_onu\\_28\\_5810.html](http://www2.mre.gov.br/dai/b_onu_28_5810.html). Acesso em 22/03/2010.

<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/sedes>. Acesso em 19/09/2010.

<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110122/decreto-4744-03>. Acesso em 20/09/2010.

## APÊNDICES

## Relação dos Grupos Temáticos de 2003 a 2010

Anos	Grupos Temáticos
2003	GT Reforma Previdenciária
	GT Reforma Tributária
	GT Reforma Sindical e Trabalhista
	GT Plano Plurianual
	GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento
	GT Primeiro Emprego
2004	GT Micro e Pequena Empresa, Informalidade e Autogestão
	GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento
2005	GT Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade
	GT sobre Desindexação da Economia
	GT para criação do Observatório da Equidade
2006	GT Plano Nacional de Logística de Transportes
	GT da Reforma Política
	GT Avaliação CDES
	GT Agenda da Infraestrutura para o Desenvolvimento
2007	GT Agenda da Infraestrutura para o Desenvolvimento
	GT Reforma Tributária
	GT Bioenergia
	GT Reforma Política
2008	GT Reforma Tributária
	GT Reforma Política
	GT Bioenergia: Etanol, Bioeletricidade e Biodiesel
	GT Agenda da Infraestrutura para o Desenvolvimento
	GT Educação Profissional, Técnica e Tecnológica
2009	GT Agenda da Infraestrutura para o Desenvolvimento
	GT Matriz Energética para o Desenvolvimento
	GT Educação Profissional, Técnica e Tecnológica
	GT Ciência e Tecnologia
2010	GT Agenda da Infraestrutura para o Desenvolvimento
	GT Matriz Energética para o Desenvolvimento
	GT Ciência e Tecnologia
	GT Educação Profissional, Técnica e Tecnológica
	GT Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento

(Fonte: Relatórios Anuais de Atividades do CDES, de 2003 a 2010)

## Legenda:

	Não realizam atividades desde 2008
	Concluídos
	Em andamento

### Produção de Documentos de Referência (Cartas de Concertação)

Ano	Cartas de Concertação
2003	Ação Política para a Mudança e a Concertação Ação pelo Progresso e Inclusão Social Fundamentos para um Novo Contrato Social O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento Caminhos para um novo contrato social: documento de referência para o debate Política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento

(Fonte: Relatórios Anuais de Atividades do CDES, de 2003 a 2010)

### Produção de Documentos de Referência (Moções)

Ano	Moções
2003	Não houve publicação de Moções
2004	Moção sobre fundo nacional de desenvolvimento regional
2005	Moção sobre o Conselho Monetário Nacional, Agenda Nacional de Desenvolvimento
2006	Moção a favor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb
2007	Não houve publicação de Moções
2008	Moção sobre a reforma tributária Moção sobre a crise econômica internacional
2009	Moção sobre sustentabilidade e eficiência energética Moção sobre mudança do clima Moção sobre o pré-sal Moção sobre o fortalecimento das cooperativas
2010	Moção sobre aplicação dos recursos do fundo social do pré-sal Moção sobre bioenergia e biocombustíveis Moção sobre indicação da Pastoral da Criança ao prêmio Nobel da Paz

(Fonte: Relatórios Anuais de Atividades do CDES, de 2003 a 2010)

## Produção de Documentos de Referência (Pareceres)

Ano	Pareceres
2003	Não houve publicação de Pareceres
2004	Não houve publicação de Pareceres
2005	Não houve publicação de Pareceres
2006	Parecer do Observatório da Equidade sobre as desigualdades da educação n1
2007	Parecer do Observatório da Equidade sobre as desigualdades da educação n2 Parecer sobre reforma política
2008	Parecer sobre reforma tributária Parecer sobre bioenergia Parecer sobre habitação de interesse social Parecer sobre perspectivas de crescimento da economia brasileira e a crise internacional Parecer sobre a política nacional de aviação civil
2009	Parecer sobre investimentos Parecer do Observatório da Equidade sobre desigualdade da educação n3
2010	Não houve publicação de Pareceres

(Fonte: Relatórios Anuais de Atividades do CDES, de 2003 a 2010)