



CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES (2003-2007): UMA NOVA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE?

Rafael Gustavo de Souza
Doutorando em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.
prof.rafaelsouza@yahoo.com.br

No Brasil, o processo de abertura e construção democrática se caracterizou por uma intensa mobilização social no final dos anos 70 e início dos anos 80. O CDES é fruto uma linha de atuação para a construção democrática de uma parte da sociedade civil brasileira, o “campo movimentalista”, que estrategicamente utilizou o espaço com menor presença do Estado, a base da sociedade, para organizar trabalhadores em sindicatos, moradores em associações, estudantes em entidades, agricultores em movimentos por terra, religiosos em comunidades de base, etc. Estes lutaram e derrubaram o regime autoritário, e com a abertura democrática foram disputar a “própria definição desse sistema” (DAGNINO, 1994) democrático por um regime com participação ampliada para além da concepção liberal-representativa. Neste contexto, são conquistadas e criadas instâncias de participação – tendo como marco a Constituição de 1988.

Estas lutas sociais se inscreveram em um momento de reorientação dos grupos de esquerda, que refletiam sobre os resultados de uma linha “vanguardista” que dificultou o diálogo com a base da sociedade (SADER, 1988). A influência das formulações do pensador italiano Antonio Gramsci em toda a América Latina (DAGNINO, ALVAREZ & ESCOBAR, 2000; DAGNINO 2000a), e do educador brasileiro Paulo Freire e seu movimento pedagógico de Educação Popular, assim como da Teologia da Libertação dos setores progressistas da Igreja Católica, mais especificamente no Brasil (CARVALHO, 1998; SADER, 1998), foram fundamentais para o fortalecimento da sociedade civil brasileira.

Na década de 90, após a conquista de espaços de participação definida pela Constituição de 1988 e pelo início de intentos como o Orçamento Participativo e Conselhos Gestores, este campo popular sofreu transformações na sua atuação, de uma linha contestatória para uma mais propositiva nos novos espaços de gestão compartilhada (CARVALHO, 1998). Concomitantemente, foi a década de resistência a



uma série de políticas neoliberais adotadas pelo Governo Federal, que privatizou boa parte do patrimônio do Estado brasileiro.

Entretanto, se o CDES é fruto do recente processo de construção democrática, devemos localizá-lo em relação a outras experiências. Olhando para a própria história, diferenciam-se as experiências de Conselhos do período Imperial, da era Vargas, assim como de Jucelino Kubitschek e da Ditadura Militar, da experiência recente do CDES. Essas tiveram como impulsos para sua formação processos sociais, econômicos e históricos díspares, já que só no recente período democrático se pode ressaltar a efetiva existência da sociedade civil, tendo os movimentos sociais papel fundamental na transformação do Estado no sentido da ampliação da participação para além dos limites liberal-representativos (EVERS, 1984; SADER, 1988; DAGNINO, 1994; PAOLI, 1995; DOIMO, 1995; e CARVALHO, 1998). Olhando além do continente americano, vemos que experiências de Conselhos Econômicos e Sociais, tem origem no início do século XX na França e na Alemanha e que foram disseminadas mais de 50 países, principalmente no pós-guerra (RIOS, 1992), dando origem em 1989 a Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS).

No Brasil, se o “campo movimentalista” cunhou importantes conquistas na Constituição Cidadã de 1988, que deu os parâmetros legais para o surgimento de espaços de participação da sociedade civil, as eleições presidenciais seguintes iriam apontar para um sentido inverso. A vitória de governos comprometidos com a agenda neoliberal nos pleitos de 1989, 1994 e 1998, que foram notoriamente tecnocráticos e resistentes a reconhecer a legitimidade da política democrática fora dos marcos institucionais do Estado, portanto de diversos movimentos sociais e intentos participativos, limitou e disputou os significados da participação (DAGNINO, 2002).

A eleição, em 2002, do candidato à Presidência da aliança liderada pelo Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, trouxe novamente a possibilidade de aprofundamento de políticas participativas, dada a afinidade histórica deste campo político com as concepções de democracia participativa (SALLUM, 2003; e AVRITZER, 2003). Além disso, o novo governo elegeu-se advogando um novo modelo de desenvolvimento para o país, pautado no crescimento econômico com distribuição de



renda, em um contexto econômico herdado dos governos anteriores de grande fragilidade econômica e agravamento dos problemas sociais.

A construção do quadro histórico e social do objeto sugeria várias possibilidades profícuas de abordagem científica para as ciências sociais e econômicas, principalmente. Optou-se por abordar o CDES pela perspectiva da discussão sobre teoria democrática contemporânea e partiu-se para a construção de um aparato conceitual que proporcionasse uma análise rigorosa das características e singularidades do objeto.

O CDES é apresentado, neste contexto, como a iniciativa mais importante do Governo recém eleito com relação à ampliação da participação e ao aprofundamento democrático. Após mais de uma década de experiências em Orçamentos Participativos, Conselhos Gestores, Câmaras Setoriais, Fóruns, etc, foi constituído um novo espaço público que pelo contexto histórico, por suas características de formato e funcionamento e por se tratar de um arranjo participativo no Executivo Federal, configurava como uma oportunidade promissora de democratização do Estado. As potencialidades ligadas à sua esfera de atuação atentam para algumas fragilidades encontradas nas outras experiências participativas aqui citadas, quais sejam: a setorialização, fragmentação e o caráter paliativo e compensatório. Sabe-se da dificuldade de superação desses limites, visto que a participação da sociedade civil no âmbito local já se apresenta problemática, na esfera nacional ganha em complexidade e perde em representatividade. Também não se trata de defender um modelo centralizado e universalista de políticas públicas imputado à sociedade civil, pois esta “não parece corresponder à dinâmica real da sua organização.” (DAGNINO, 2002, p. 298).

A singularidade do CDES reside na possibilidade de articulação da atuação da sociedade civil nos diversos “arranjos participativos” – com respeito à dinâmica desses espaços e da pluralidade da sociedade civil – na busca de maior “penetração” (GENRO, 1995) da sociedade no Estado e de atendimento de suas demandas. Ou, como prefere Dagnino, que considera acertadamente o termo “penetração” uma metáfora sexista/machista: na busca de maior “compartilhamento de decisões entre Estado e sociedade civil” (DAGNINO, 2006). Além de, através desse processo democrático-



participativo, formular e apresentar propostas que façam o país crescer economicamente, dividindo renda e riqueza

Teoria democrática contemporânea

O percurso teórico da democracia representativa, que começa na concepção de democracia política e no realismo analítico de Max Weber (1974), passa pela definição clássica da democracia liberal sintetizada por Josef Schumpeter (1961) como o próprio *modus procedendi*, amplia-se com a tensão entre democracia e a jaula de ferro do mundo administrado – também presente em Weber – mas reapresentada por Norberto Bobbio (1979, 1985, 2002) como uma possibilidade de substituição crescente dos limites burocráticos da sociedade de massa, por *fluxos de poder de baixo para cima* aproximando o que ele chama de “democracia real” dos aspectos normativos de uma “democracia ideal”, até as formulações da vertente pluralista que Robert Dahl apresenta em Poliarquia (2005) – uma visão que dá maior peso à participação/inclusão abrindo a possibilidade de participação no entre-eleições – foi apresentado como um caminho teórico pouco frutífero para análises que procuram avaliar a qualidade da democracia.

Na avaliação deste pesquisador a tese de Santos e Avritzer (2003) da crise/esgotamento da concepção liberal-representativa causada pelo absentismo nas eleições e pela baixa representatividade dos regimes esta rigorosamente correta e amparada na baixa capacidade heurística das teorias sociológicas em que se baseia esta concepção, para compreender e dar respostas satisfatórias aos desafios contemporâneos dos regimes democráticos. O indivíduo, na teoria da sociedade de massas, é desprovido da gestão de várias dimensões da vida pública, racionalizada e burocratizada pelo mundo administrado, tendo limitada influência de sua ação social, restrita praticamente ao voto no caso de Weber e Schumpeter, além disso, apenas como uma possibilidade quase utópica em Bobbio, ou mesmo como uma das oito garantias institucionais citada em Poliarquia e suprimida sem outras reflexões por Robert Dahl.

Sendo assim, construiu-se um itinerário contra-hegemônico do debate teórico sobre democracia, leituras que se desenvolveram e ganharam formulações conceituais mais profícuas através de pesquisas com experiências empíricas participativas em



diversos países do sul¹. No entendimento deste pesquisador, a teoria democrática participativa apresenta melhores concepções e instrumentos analíticos para a compreensão e diálogo positivo com os desafios e novidades institucionais engendrados no sentido de ampliar o horizonte da participação nos regimes democráticos, bem como de enfrentar a realidade social da crise/esgotamento do modelo liberal-representativo.

A construção teórica que balizou esta análise foi então apresentada com uma linha de raciocínio que buscou mostrar a complementaridade de aspectos representativos com a ampliação do lugar da participação da sociedade civil. As contribuições do pensador alemão Jurgen Habermas (1984) que cunhou a noção de esfera pública, e abriu a possibilidade dos impulsos a ação comunicativa do mundo da vida adentrar o sistema político, portanto, a esfera da ação instrumental do sistema funcional, foram fundamentais para o desenvolvimento da teoria democrática participativa.

A apropriação destas formulações e a leitura crítica feita por diversos autores abriram um campo de debate teórico muito rico (SANTOS e AVRITZER, 2003; AVRITZER e COSTA, 2004; EVANS, 2003; DAGNINO, 2002; entre outros). Para dar respostas satisfatórias aos novos desafios dos regimes democráticos, não parecia suficiente demonstrar a inabilidade da concepção liberal-representativa em lidar com as novas questões da relação entre Estado e sociedade, entre indivíduo e democracia, tampouco bastava ampliar o leque de desenhos institucionais – tarefas importantes e condição para o desenvolvimento teórico, mas distante do entendimento da relação da ação social com o desenvolvimento da democracia participativa.

Tentamos contribuir com o debate realizando uma leitura da democracia participativa fundamentada na teoria do reconhecimento de Axel Honneth (2003). Através de uma apropriação do debate entre os teóricos da chamada Teoria Crítica, procurou-se enfrentar a “lacuna sociológica” da teoria democrática. A atenção do autor para a ação social passa pela introdução do conflito social, negligenciada por Habermas, e pelo abandono no esquema dual da ação social, a comunicativa e a instrumental.

¹ Para uma análise pormenorizada de cada país (Brasil, África do Sul, Índia e Moçambique) ver SANTOS (Org), Democratizar a democracia, 2003.



Para Honneth, os indivíduos são formados através de relações intersubjetivas com outros sujeitos, relações marcadas pelas expectativas de reconhecimento de sua subjetividade. Como uma relação contínua de conflito por respeito à sua identidade, os indivíduos e grupos sociais agem e movimentam a sociedade, no esforço de estabelecer, cultural e institucionalmente, formas de reconhecimento ampliadas. A ação social passa a ser o mediador entre a estrutura e o indivíduo, pois, através dela, o sujeito forma sua subjetividade e tem sua identidade reconhecida pelos limites morais estabelecidos pela estrutura simbólica da sociedade, ou vê aspectos de sua individualidade desrespeitada. O conflito por reconhecimento constitui, para Honneth, a própria dinâmica da ação social, pois as experiências de desrespeito podem gerar experiências individuais e coletivas de engajamento político para a ampliação dos limites morais estabelecidos.

Procurou-se com o esforço de Honneth para superar o “déficit sociológico” da Teoria Crítica, também enfrentar o que se identificou como “lacuna sociológica” da teoria democrática contemporânea. De forma análogo a Gramsci (1978, 2000), Honneth (2003) retoma o indivíduo não como um invólucro que carrega as determinações estruturais e pode estar desprovido de racionalidade para se governar ou pautado em uma racionalidade de preferências apriorísticas para maximizar seus interesses. O indivíduo reaparece como o filósofo, capaz refletir sobre suas experiências de vida, tanto de reconhecimento e de privação, através de suas relações intersubjetivas com os parceiros da interação, o outro generalizado. Estas experiências positivas e negativas com sua individualidade podem lavá-lo a engajar-se em coletividades, que compartilhem traços de identidade e de vivências correlatas de privação, para ampliar as barreiras morais de reconhecimento.

Construiu-se um arcabouço teórico mais adequado aos objetivos deste trabalho, pautado em uma leitura que vê a ação social como mediadora da estrutura e o indivíduo, entre democracia e cidadão, não somente concebendo a possibilidade de a ação social influenciar os limites morais da sociedade, mas apresentando as bases da própria dinâmica social. Dessa forma, buscou-se fazer as adequações necessárias nos termos orientadores da análise para manter coeso o arcabouço conceitual, tanto com a teoria sociológica quanto com o objeto proposto. Espaço público e sociedade civil são noções amplamente debatidas e resignificadas nas discussões teóricas e políticas por



pesquisadores e atores políticos. Na América Latina e em especial no Brasil, o debate acadêmico sobre a ampliação da democracia produziu formulações valiosas para a interpretação dos obstáculos e desafios dos novos intentos participativos. A leitura crítica da contribuição do debate acadêmico internacional para compreender a realidade concreta latino-americana, ampliou o “cânone democrático”² com contribuições e leituras teóricas rigorosas e promissoras para pesquisas dos novos espaços públicos e do protagonismo da sociedade civil. O termo “cultura política” e seu desdobramento analítico “projeto político” (DAGNINO, OLVERA, e PANFICHI, 2006) são exemplos dessa arrojada produção, que foram incorporados nesta pesquisa. Para fazer descer a teoria à realidade concreta e conseguir além de responder satisfatoriamente a inquietações teóricas, encontrar os termos orientadores e os parâmetros de análise adequados a este objeto, buscou-se fazer os paralelos e as sínteses necessárias com os diversos autores e abordagens.

Sendo a avaliação do potencial democratizante do CDES o objetivo central de trabalho, construiu-se um conjunto de parâmetros de análise para verificar, em um contexto concreto como o potencial democratizante atribuído aos espaços públicos, em especial ao CDES pelas suas particularidades, se efetivava ou não – os limites e possibilidades. Foram utilizados os parâmetros “formato institucional”, “representatividade” e “partilha do poder” que, de forma sistemática ou secundária, perpassaram muitos trabalhos sobre democracia e participação no contexto brasileiro (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2003; TATAGIBA, 2002; entre outros), atestando a legitimidade e seus resultados positivos para a compreensão dos espaços públicos.

Entretanto, dado os imperativos do próprio objeto e o passo teórico em direção a uma concepção de democracia e ação política que vê, por um lado as relações simbólicas e culturais como constitutivas e constituintes das relações de poder, e por outro a ação social moralmente motivada na luta por reconhecimento da subjetividade individual como uma possibilidade de relação protagonista com a estrutura, também utilizou-se o parâmetro “projeto político”. A afinidade da teoria da luta por reconhecimento de Honneth com as contribuições de Gramsci e com as formulações democráticas participativas (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2003) sugestionava sua

² No sentido aferido por Santos e Avritzer, 2003.



utilização. A riqueza dos documentos do CDES para apreender sua própria dinâmica e a importância desta nas transformações e acontecimentos políticos, econômicos e sociais pelos quais o país passou, além do caráter parcial dos outros intentos de pesquisa sobre o objeto, foram imperativos à perspectiva.

O debate sobre o CDES e os resultados da pesquisa

Avritzer (2003), logo após o início do CDES, ao refletir sobre o desafio das políticas participativas no Governo Lula, fez uma breve análise do formato e da representatividade e alertou sobre uma representação aquém da capacidade da sociedade brasileira, bem como sobre a grande presença de interesses econômicos estabelecidos. Pinto (2004) apresenta uma sistematização dos membros do CDES por setores da sociedade em comparação com outros Conselhos nacionais, apontando a preocupação com a representatividade e com a efetividade da participação da sociedade civil para além da retórica de documentos oficiais. Kowarick (2003) vai além do quesito representatividade e formato, ao apresentar o problema de representatividade em relação às regiões e estados do país, como também ao recuperar o histórico de construção da ideia do CDES ainda no ano de 2002 no período eleitoral. O autor também contribui sobre a “partilha do poder” ao tratar da efetividade das formulações do Conselho com relação às Reformas em tramitação no Congresso, e afirma que cerca de 70% do trabalho do CDES foi utilizado na Reforma da Previdência.

Kunrath (2005) é quem apresenta o trabalho de maior fôlego sobre o CDES. Objeto de sua dissertação de mestrado, o autor tem na dedicação mais rigorosa e no maior período analisado, os fatores que contribuem em comparação com os outros autores citados. Seu trabalho analisa os dois primeiros anos do Conselho e divide suas atenções entre a questão democrática e a manifestação do neocorporativismo. Neste período analisado, o acesso a documentos do CDES era mais restrito e incipiente, optando o autor pela aplicação de um questionário aos membros deste espaço público. As conclusões do pesquisador, apesar de mais fundamentadas que as anteriores, não vão muito além das assertivas de Avritzer (2003) e a presença de interesses econômicos



corporativos com forte influência, como também na questão da representatividade e partilha do poder apresentada por Kowarick (2004)³.

Dessa forma, este trabalho buscou superar algumas das deficiências das pesquisas anteriores, ao focar esforços no prisma da construção e ampliação da democracia, e fazê-lo de forma sistemática. Construiu-se uma leitura da teoria democrática participativa, definimos nosso entendimento sobre as noções de sociedade civil, cultura política e espaço público, além de um conjunto de parâmetros de análise em consonância com o aparato teórico proposto. Assim, com os quatro parâmetros – formato institucional, representatividade, partilha do poder e projetos políticos – e com as características e potencialidades atribuídas aos novos espaços públicos, lançou-se luz ao objeto proposto para tentar contribuir com o debate.

O CDES, em seu primeiros quatro anos, apresentou uma atuação intensa e diversificada: contribuições para as reformas tramitadas no Congresso, Cartas de Concertação, balanços das atividades, colóquios, vinte reuniões ordinárias, grupos de trabalho, seminários, reuniões regionais, mesas-redondas, artigos e manifestos de conselheiros. O resultado poderia ser sintetizado nos dois principais documentos que apresentam o modelo de desenvolvimento econômico e social com distribuição de renda, através de valores, diretrizes, metas, e políticas públicas: a Agenda Nacional de Desenvolvimento e os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento.

As garantias institucionais e logísticas para o funcionamento de tamanho empreendimento, com mais de 100 membros de todas as regiões do Brasil, foram suficientes e efetivaram o funcionamento do Conselho. Houve a criação e o fortalecimento do órgão gestor, o SEDES, e a efetiva participação dos Ministros de Estado. O respeito às regras de funcionamento e a garantia dos espaços de avaliação e aperfeiçoamento corroboram a leitura de funcionamento eficiente.

³ No entendimento deste pesquisador, Kunrath (2005) contribuiu sobremaneira reunindo um conjunto de aspectos que ajudam a entender os objetivos do CDES e os resultados parciais, assim com sua potencialidade democrática, mas dois questões prejudicaram a possibilidade de inferências mais incisivas sobre o objeto: a amostra pequena de questionários respondidos (apenas 46 de 180 enviados a conselheiros e suplentes) e abordagem por demais ampla, tentando dar conta de, através desta amostra, analisar sobre a perspectiva do neocorporativismo e da democracia.



Os problemas de representatividade apontados por outros trabalhos foram evidenciados e acrescidos de outros aspectos. Os desequilíbrios entre setores da sociedade, regionais e de gênero demonstram as fragilidades identitárias. O processo de escolha dos conselheiros também aponta problemas, pois os critérios são subjetivos cabendo, em última instância, apenas à vontade do Poder Executivo. Mesmo aquém da capacidade associativa da sociedade brasileira, a pluralidade de representações e a valorização desta configuram um quadro contraditório da representatividade. Avaliou-se que o desequilíbrio de representações não comprometeu substancialmente os objetivos do CDES, entretanto é condição para fortalecimento do intento aperfeiçoar os mecanismos de representatividade.

As contribuições do CDES são importantes para compreender as transformações políticas, econômicas e sociais pelas quais o Brasil passa e passou de 2003 em diante. Não como uma retórica ou como mero legitimador de determinados interesses, o Conselho configurou-se como uma experiência positiva para o aprofundamento democrático e transformação da relação Estado/sociedade civil. Esta análise encontrou elementos para afirmar o efetivo “partilhamento de poder”, pois as contribuições deste intento influenciaram as escolhas da Presidência da República. Apesar das dificuldades de aferição da influência de algumas formulações, a avaliação dos próprios conselheiros sobre medidas tomadas pelo Governo Federal confere credibilidade a esta leitura. Entretanto, cabe lembrar a dificuldade encontrada em mensurar este partilhamento, visto que faltam mecanismos adequados para tanto.

Outro limite desse partilhamento é o caráter consultivo do CDES. Se um volume satisfatório de contribuições foi levado em consideração pela Presidência da República, outras até o período analisado não foram. A política econômica constitui a principal insatisfação de muitos conselheiro/as. No entendimento deste pesquisador, trata-se um processo de disputa e negociação sobre os temas no qual os membros do Governo são protagonistas. É exatamente a garantia de normas públicas e pactuadas, um ambiente de civilidade, que proporcionam a efetiva disputa e possibilidade de partilhamento do poder entre Estado e sociedade civil. Não se pode classificar a atuação dos membros do Conselho de forma mecânica, por sua representação ser oriunda da sociedade ou do



Estado, tampouco deixar de levar em consideração o conteúdo simbólico e valorativo da ação dos atores.

Um trabalho recente sobre o CDES apresentou conclusões contraditórias sobre o funcionamento e resultados frente aos seus objetivos. Os autores (VIZEU, F.; BIN, D., 2008) optaram pela utilização do instrumental habermasiano para compreender o novo intento, todavia sem realizar as devidas mediações e contextualização aos estudos de caso de espaços públicos do Brasil. A compreensão da ação dos membros do Conselho é apresentada como uma tautologia, os representantes têm determinado e autoexplicado sua ação e o conteúdo político-cultural: o Estado, imbuído da ação instrumental/estratégica, é a “encarnação do mal” e tem influência opressora e anti-democrática; enquanto a sociedade civil é portadora dos ideais e práticas democráticas dada a sua lógica da ação comunicativa para o entendimento, sem conflito.

A análise dos autores afirma o comprometimento dos objetivos do CDES com os seguintes argumentos: por um lado, a atuação intensa do Governo nos trabalhos, através da proposição de temas e pedidos de apreciação de políticas, prejudicou a participação e a efetiva influência das contribuições; por outro, a dinâmica de disputas de interesses e explicitação de contradições, que produziram articulações entre os conselheiros/as formando grupos/blocos para defender suas demandas, por vezes tendo os próprios membros do Governo como partícipes, caracterizaria momentos de cisão ideológica. Dessa forma, os momentos em que o Estado tem maior influência são vistos como negativos para a concretização democrática, assim como os momentos de maior agitação e movimentação dos representantes da sociedade civil.

Ao adotar acriticamente as valiosas contribuições de Jurgen Habermas, os autores não conseguiram perceber que o CDES não foge à realidade política e social latino-americana: as disputas por valores e concepções de mundo atribuem e resignificam práticas e significados e são engendradas por atores plurais na origem, nas práticas e nos projetos políticos, tanto do Estado como da sociedade civil. A visão monolítica do Estado, a negativa ao conflito e a disputa ideológica condenam a participação dos membros governamentais e o protagonismo da sociedade. São negligenciados: por um lado, a prestação de contas do Governo através da apresentação de informações e a possibilidade de interferência efetiva através da apreciação de



políticas e medidas; por outro, a participação e protagonismo da sociedade que publicizam os interesses dos interlocutores e legitimam o conflito sobre regras nítidas e públicas.

O CDES foi criado para ser a instância articuladora de um “novo contrato social”, um novo pacto político entre grande parte dos setores econômicos e sociais da sociedade brasileira, que pudesse avançar desconstruindo os dissensos entre os atores e postulando consensos possíveis para o desenvolvimento do Brasil com distribuição de renda. Foi, em seus primeiros quatro anos, condição *sine qua non* para a implantação de políticas que alteraram o caminho de desenvolvimento do Brasil. Pensado para ser um canal de participação da sociedade civil, portanto de aprofundamento democrático em um esfera historicamente afastada das iniciativas do “campo movimentalista”, ou campo democrático-participativo, como é o Poder Executivo brasileiro, o CDES constituiu um experimento fundamental de concertação e aprofundamento democrático no país.

Seu potencial democratizante apresentou satisfatória realização. Seu funcionamento, além de auxiliar o Governo recém eleito a aumentar sua legitimidade frente ao Legislativo e à sociedade, superando preconceitos e resistências, caracterizou-se por realização em grande medida dos aspectos democratizantes atribuídos à noção de “espaço público”. Novos atores políticos, principalmente ligados a movimentos sociais e setores historicamente excluídos, foram inseridos no debate e os interesses da pluralidade dos interlocutores podem ser publicizados, e o conflito e solidariedade entre eles legitimada. A desprivatização de instâncias estatais e o combate à apropriação do público pelo privado foram amplamente defendidos e difundidos através de um volume grande de atividades estimulando o diálogo social e o combate a corrupção e aos vícios do sistema político. O Executivo Federal, que no período anterior era caracterizado pela permeabilidade somente a atores políticos tradicionais, chegando a criminalizar e negar o estatuto político de movimentos sociais, ganhou em transparência nas relações de interesses que o circundam, aumentando o controle social da máquina estatal. A legitimidade de demandas por justiça e o reconhecimento intersubjetivo de minorias e de setores historicamente excluídos, em especial na questão de gênero, étnico-racial, de idosos e deficientes físicos, assim como a escolha da “equidade” como critério primeiro



e regente dos caminhos a trilhar, demonstram a vitalidade da inversão de prioridades requerida pelo CDES.

Mesmo apresentando limites importantes na representatividade e nos mecanismos de acompanhamento das contribuições do CDES, a preocupação com seu aperfeiçoamento e seus resultados frente aos instrumentos de análise sobre a questão democrática reafirmam seu êxito quanto aos objetivos propostos em sua idealização. Além disso, os impactos referentes à dimensão da cultura política e seu potencial de enfrentar a fragmentação das políticas participativas também apresentaram evidências interessantes.

No plano da correlação de forças entre os valores e concepções de mundo dos projetos políticos que perpassam a América Latina e o Brasil, caracterizado pela polaridade entre o projeto neoliberal e o democrático-participativo, o quadro encontrados por este pesquisador nos documentos do CDES explicitou uma configuração mais favorável ao último. Diferentemente do contexto de primazia neoliberal característico da maior parte dos contextos concretos (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006), as ideias democrático-participativas apresentaram mais historicidade neste objeto de pesquisa, com papel secundário do projeto neoliberal e fraca presença do projeto autoritário. Vale ressaltar que também identificada, na disputa de setores da sociedade, a chamada “confluência perversa” (DAGNINO, 2004), através de uma adaptação do ideário neoliberal para disputa de significados de termos e valores do campo semântico da democracia. Os principais documentos, inclusive, mostram a presença de concepções diferentes de participação, de cidadania e de Estado.

Quanto à superação da fragmentação das contribuições dos espaços públicos e políticas participativas, o CDES contribui através de um grande número de atividades de disseminação do diálogo social. Todavia, a maior contribuição no entendimento deste pesquisador é a sistematização de uma série de metas e políticas públicas presentes na AND e no EED, que o grau de implementação poderá indicar a forma como o CDES ajudou a superar essa setorialização. O modelo de desenvolvimento econômico e social com distribuição de renda e riqueza formulado pelo CDES e o início da implementação deste, através de várias medidas do Governo Federal, em especial o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em 2007, ensejam este potencial.



Estes documentos podem significar “um marco nas relações Estado-Sociedade e um exemplo de participação democrática nos processos de Governo”⁴. Por isso, a análise da experiência do CDES é fundamental para compreender as transformações políticas do Brasil, tanto no aprofundamento democrático, como na mudança de paradigma de desenvolvimento econômico incorporando a participação como constituinte desse processo e o Estado como protagonista.

À guisa de conclusão

Neste estudo de caso, a utilização do aparato conceitual da democracia participativa para a análise de espaços públicos mostrou-se promissora. Como a bibliografia sugeria, a construção de um itinerário contra-hegemônico da democracia evidenciou aspectos negligenciados pela concepção liberal-representativa e a retomada destas trilhas abriu um caminho para interpretar satisfatoriamente os intentos participativos e as transformações democráticas contemporâneas.

No entendimento deste pesquisador, os dilemas democráticos e a crise desta forma de governo em países tidos como democracias consolidadas demonstram os novos desafios que as transformações sociais, políticas e culturais do século XX impõem ao século que se inicia. Se o momento anterior contou com uma inédita crescente de países democráticos, a variação dos contextos locais, dadas as particularidades de cada país e os problemas de “saturação” em outras nações, recoloca não somente a questão da qualidade democrática, como também a necessidade de novas abordagens e teorias para compreender esses fenômenos e ter um arcabouço teórico capaz de ir além dos ditames e parâmetros liberal-representativos.

O objeto aqui proposto, à luz de autores e conceitos engajados em enfrentar as novas questões democráticas aponta para algumas conclusões já presentes em outras leituras, entretanto interpretada de forma mecanicista ou despropositada. A ideia da tendência de redistribuição de riqueza, antitética ao princípio capitalista, reaparece no entendimento deste pesquisador como uma possibilidade de ampliação dos limites morais de reconhecimento. A democracia, além de um procedimental mínimo, retoma a prescrição e a normatividade de um ideal democrático ou de uma “democracia integral”, como preferiria Weber e Bobbio.

⁴ Agenda Nacional de Desenvolvimento, prefácio pag. 7.



Não como uma tendência inexorável, mas:

“(...) a contragosto de Sartori (1994), que parece ver com a diversidade democrática a confusão da democracia, a democracia participativa *com-a-fusão* da participação ampliada nos espaços públicos e a representação das múltiplas identidades, parece ver a *devir-cidade*” (SOUZA, Rafael, 2006)

Em consonância com o que este pesquisador afirmou acima, mas em outros termos, a democracia participativa demonstra afinidade com a construção de teorias sociais que retoma as rédeas da história para os indivíduos, não havendo confusão, mas sim a possibilidade de escolha e de estratégias de atuação individual e coletiva para transformar a gramática social. E o objeto aqui proposto enseja que, quando a democracia é “radicalizada”, a possibilidade de se abandonar as abstrações e o proselitismo sobre o que é o interesse público, normalmente vem acompanhada de um *devir*. Não com um *bem comum*, mas como um processo de mobilização e negociação de interesses divergentes, sob normas pactuadas e públicas, capaz de ir além dos interesses pessoais e construir uma gramática social mais propensa a realização do reconhecimento de uma parcela maior da sociedade.

Por fim, salienta-se que o pesquisador vê de modo análogo, o processo de construção e o futuro da Constituição de 1988 e as contribuições do CDES neste período. Fruto de uma intensa participação social, os conteúdos simbólicos destes documentos são fortemente influenciados pelos valores democrático-participativos e apontam para uma sociedade efetivamente mais justa e solidária. Em grande medida, a Constituição Cidadã continua letra morta e desrespeitada pelos atores políticos. As contribuições do CDES parecem uma tentativa qualificada de avançar nas premissas sociais e democratizantes da Constituição que estão em descompasso com a realidade. Entretanto, os relatos de estagnação e retrocesso em outras experiências participativas de constituição de espaços públicos (DAGNINO, 2002) e a própria sorte de Carta Magna, alertam para as incertezas próprias da história.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AVRITZER, L., e S. COSTA. “Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina.” *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 47, n. 4 de 2004.
- ___, Leonardo. “Teoria democrática e deliberação pública.” *Lua Nova*, n 50 de 2002.
- ___, Leonardo. “Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro.” In: *Sociedade civil e democratização*, por Leonardo AVRITZER. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.



- ___, Leonardo. “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.” In: *A inovação democrática no Brasil*, por L. AVRITZER e Z. NAVARRO. São Paulo: Cortez, 2003.
- ___, Leonardo. “Um paradigma dos movimentos sociais no Brasil.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, fevereiro de 1997.
- ___, Leonardo. “Governo Lula e o desafio da participação.” *Teoria e Debate*, ano 16, n 54 de 2003.
- CARVALHO, José Murilo. “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual.” *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 40, n. 2 de 1997.
- ___, José Murilo. *Os bestializados*. São Paulo: Cia das Letras, 1991.
- CARVALHO, M. C. “A participação social no Brasil hoje.” *Paper Pólis 2, Instituto Pólis*, 1998.
- DAGNINO, Evelina. “Cultura, cidadania e democracia: a transformação em discursos e práticas na esquerda latino-americana.” In: *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos*, por E. DAGNINO, S. ALVAREZ e A. ESCOBAR. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000a.
- ___, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma noção de cidadania.” In: *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*, por Evelina DAGNINO. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- ___, Evelina. “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.” In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, por Evelina DAGNINO. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.
- ___, Evelina. “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil.” In: *Sociedade civil e espaço público no Brasil*, por Evelina Dagnino. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.
- ___, Evelina. “Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?” In: *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, por Daniel Mato. Caracas: FACES - Universidad Central de Venezuela, 2004.
- ___, Evelina, Alberto J. OLVERA, e Aldo PANCHIFI. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina.” In: *A disputa pela construção democrática na América Latina*, por Evelina DAGNINO, Alberto J. OLVERA e Aldo PANCHIFI. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DAHL, Robert. *Análise política moderna*. Brasília: Editora UNB, 1988.
- ___, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da USP, 2005.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-ANPOCS, 1995.
- EVERS, Tilman. “Identidade: a face oculta dos movimentos sociais.” *Novos Estudos CEBRAP*, n. 4 de 1984.
- GENRO, Tarso. *Reformas do Estado e democratização do poder local*. São Paulo: Cortez, 1995.
- GRAMSCI, A.. *A concepção dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- ___, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- ___, Jürgen. “Três modelos normativos de democracia.” *Lua Nova*, n 36 de 1995.
- ___, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HONNETH, Axel. “Democracia como cooperação reflexiva. John Dewey e a teoria democrática hoje.” In: *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, por Jessé SOUZA. Brasília: UNB, 2001.
- ___, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.



- KOWARICK, Lúcio. *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um processo em construção*. Disponível em www.cdes.gov.br (13/01/2009), 2003.
- KUNRATH, R. J. *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil*. Porto Alegre, Dissertação de Mestrado do PPGPOL da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.
- PAOLI, M. C. “Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político.” In: *Movimentos sociais e democracia no Brasil: 'sem a gente não tem jeito'*, por Michaela Helman. São Paulo: Marco Zero, 1995.
- PINTO, Celi R. J. “Espaços deliberativos e a questão da representação.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n. 54 de 2004.
- RIOS, Alfredo. V. “Los Consejos Economicos e Sociales en los países europeos.” In: *Los Consejos Economicos y Sociales*, por Antonio O. AVILLES. Madrid: Editora Trotta, 1992.
- SALLUM Jr., B. “Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 52 de 2003.
- SANTOS, B. S., e L. AVRITZER. “Para ampliar o cânone democrático.” In: *Democratizar a democracia*, por Boaventura de Sousa Santos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- . *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2001.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria democrática revisitada. O debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SOUZA, Rafael Gustavo. “O lugar da participação na teoria democrática contemporânea.” *Revista Versões - UFSCar*, n. 3 de 2006.
- TATAGIBA, Luciana. “Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.” In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, por Evelina Dagnino. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- WEBER, Max. *Ciência e política, duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1972.
- WEBER, Max. “Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída.” In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.