

# O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO GOVERNO LULA

Sonia Fleury<sup>1</sup>

Uma das primeiras medidas do governo Lula foi a criação do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social<sup>2</sup> - CDES, órgão de consulta da Presidência à sociedade civil, ao mesmo tempo em que um canal institucionalizado de negociação de pactos entre diferentes atores societários e o governo, em relação à agenda das reformas econômicas, políticas e sociais.<sup>3</sup> O objetivo deste trabalho é analisar a recente criação do CDES, analisando a experiência nacional comparativamente aos seus congêneres em âmbito internacional e à luz da teoria democrática, discutindo a efetividade desta forma de participação relativa à criação de um espaço institucionalizado de democracia deliberativa.

Trata-se de uma análise produzida a partir da experiência vivida como conselheira durante os últimos dois anos e meio, bem como pela possibilidade de utilizar as categorias de análise social de forma a permitir um distanciamento mínimo e um olhar sociológico sobre este objeto.

---

<sup>1</sup> Dra. em Ciência Política, Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública.

[Sfleury@fgv.br](mailto:Sfleury@fgv.br)

[www.ebape.fgv.br/pp/peep](http://www.ebape.fgv.br/pp/peep)

<sup>2</sup> Medida Provisória no. 103, de 1o. de janeiro de 2003

<sup>3</sup> O Art. 1o.do Regimento Interno do CDES, define-o, como órgão colegiado de assessoramento direto e imediato do Presidente da República, com a missão de:

*I – propor políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento;*  
*II- apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados”.*

## **Estado e Sociedade no Brasil: Patrimonialismo, Autoritarismo e Exclusão**

O Brasil experimentou, no século XX, um processo intenso e muito rápido de transformações, saindo, nos anos 30, de uma sociedade tradicional organizada em torno da economia agro-exportadora de produtos como a cana de açúcar e o café, para construir o que chegou a ser, na década de 80, a 8ª economia industrial do mundo. A concretização deste salto para uma sociedade urbana e uma economia industrializada foi capitaneada por um Estado desenvolvimentista que fundamentou seu poder na manutenção de uma ampla coalizão conservadora e na capacidade dos dirigentes de usar o aparato estatal para incluir e cooptar as frações urbanas da classe trabalhadora e da emergente burguesia industrial por meio de mecanismos institucionais que consolidaram o pacto corporativo. Da mesma forma, a impossibilidade de romper com os interesses do tradicional setor agro-exportador, de cujo excedente dependia o projeto de industrialização, teve implicações profundas na manutenção de uma cultura política e uma institucionalidade excludentes.

Mas, a autonomia estatal não foi suficiente para impedir o enfeudamento das estruturas estatais pelos diferentes interesses incorporados ao pacto sócio-político, gerando o paradoxo de um estado forte e interventor, porém fragilizado por sua incapacidade de distanciar-se dos interesses particulares e atuar em prol do capitalismo em sentido genérico. O capitalismo politicamente orientado institucionaliza um tipo de domínio cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo (Faoro, 1993:733), demonstrando a persistência secular da estrutura patrimonial, sua compatibilidade com a produção capitalista e sua transformação de patrimonialismo pessoal em patrimonialismo estatal.

Ainda que o modelo corporativo de relação entre Estado e Sociedade incluísse tanto os trabalhadores sindicalizados como os empregadores, certo é que as elites econômicas sempre mantiveram, paralelamente à estrutura corporativa, outras modalidades de organização não controladas pelo Estado que passaram a ter assento privilegiado no planejamento da política industrial.

Já a política em relação à classe trabalhadora combinou repressão, exclusão e incorporação controlada da participação e das demandas sociais.

A ruptura constitucional de 1964 rompeu com o modelo populista de ativação dos trabalhadores, reprimindo suas atividades políticas e sua participação na gestão das políticas sociais, mas que deu prosseguimento ao modelo econômico desenvolvimentista e gerou nossas formas de intermediação de interesses entre empresários privados e burocracia pública, aprofundando as articulações e solidariedade entre empresa pública, empresa privada e capital internacional.

A partir dos anos 70, com o esgotamento do milagre brasileiro e com as transformações subseqüentes na economia mundial globalizada, ficou patente que a estrutura de intermediação de interesses montada nos anos 30 e persistente até os dias atuais – o chamado pacto corporativo – já não era capaz de dar vazão às demandas de uma sociedade cada vez mais complexa, com um tecido social adensado pelas transformações dos antigos atores do pacto corporativo – empresários e trabalhadores – e com o surgimento de uma miríade de novas formas organizativas – movimentos sociais e organizações não governamentais.

Foram emergindo novas formas de organização, negociação e concertação, o que demonstrava que o país já assimilava uma nova estrutura de intermediação de interesses, paralelamente à tradicional de corporativismo estatal. Enquanto o corporativismo estatal dos anos 30-40 indicava um crescimento do Estado sobre a sociedade debilmente organizada, as novas formas de negociação tripartite que emergiram no final da década de 80, indicavam o amadurecimento das formas organizativas dos principais agentes econômicos, bem como sua autonomização do Estado. Neste sentido, tratava-se de uma modalidade de intermediação de interesses de caráter societária, também identificada como um tipo de neocorporativismo, o que nos aproximava da experiência europeia de negociação e concertação.

## **Conselhos de Desenvolvimento e Democracia**

A experiência internacional de Conselhos de Desenvolvimento remonta à metade do século passado com a criação dos primeiros conselhos na França (1946/1958) e Holanda (1950), vinculando-se à tradição de negociação e representação corporativa que fundamentou a experiência da social-democracia europeia. Atualmente também existem conselhos na Áustria (1963), em Portugal (1991/1992), na Espanha (1991), na África do Sul (1995), além do CESE – Comitê Econômico e Social Europeu (1957).

A maioria dos Conselhos existentes possui uma composição corporativa, com representação dos empregadores, trabalhadores e governo (a exceção sendo a Áustria onde o governo não participa). Além destes, compõem em geral o conselho representantes dos consumidores e/ou da comunidade e alguns intelectuais considerados personalidades qualificadas. A perspectiva de negociação entre capital e trabalho é reforçada pela vinculação de alguns conselhos aos Ministérios do Trabalho (África do Sul, Espanha), ou por serem originados em acordos entres centrais sindicais e patronais (Áustria), ou por terem como fonte de financiamento uma contribuição específica do setor produtivo (Holanda). Conseqüentemente, a maioria dos Conselhos funciona através de Câmaras setoriais voltadas para questões trabalhistas e outras que lhe afetem, como aquelas relativas ao desenvolvimento regional, financeira, internacionais, econômicas e sociais. Como explicitado na definição da missão do Conselho da Holanda (SER- Sociaal-Economische Raad), sua tarefa principal é aconselhar o governo sobre temas de natureza econômica e social, de acordo com os objetivos de crescimento econômico balanceado e desenvolvimento sustentável com a maior participação dos trabalhadores, com vistas a uma distribuição justa de renda.

A composição e estrutura destes Conselhos denotam sua inserção como parte da construção do capitalismo organizado, instituído pelos social-democratas, gerando um compromisso de classes no qual a classe trabalhadora abre mão dos ideais revolucionários de abolição da propriedade privada, em

troca das medidas de redistribuição da riqueza que se efetua por meio das políticas públicas.

Segundo Przeworski, (1989:174) *“A democracia capitalista simultaneamente estrutura as atividades políticas na forma de participação política e reduz os conflitos políticos a questões materiais de curto prazo. Gera conflitos sobre questões materiais ao mesmo tempo em que reduz os conflitos a essas questões”*.

A estruturação das atividades políticas que permitiu a compatibilização entre democracia de massas e o capitalismo é identificada por Offe (1984:361) como decorrente de dois arranjos institucionais que permitiram a mercantilização da política e a politização da economia privada, quais sejam, a democracia partidária competitiva e o Welfare State Keynesiano.

Desta forma, o modelo hegemônico de concepção da democracia no século XX, afasta-se das origens clássicas do conceito, visto como governo dos cidadãos e tendo como base uma crítica ao despotismo, encontrando em Rousseau o ideal igualitário com o ideal republicano, cujo fundamento do poder político é a noção da soberania popular, que se expressa como vontade geral inalienável e indivisível. (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1995).

Schumpetter (1984:336) critica a concepção da clássica da democracia fundada na realização do bem comum, para defini-la em termos procedimentais, como um método: *“o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população”*. Ou seja. Um conjunto de regras que assegurem a autorização para a tomada de decisões em nome da maioria.(Bobbio,1986:18-19).

O modelo institucional que concretiza esta concepção de democracia é a representação, por meio da qual as vontades individuais expressas através do voto, em alternativas que são oferecidas pelos partidos políticos, são agregadas e autorizam o exercício do poder de forma legítima. As regras da democracia dizem respeito a como se deve chegar às decisões, mas não ao conteúdo destas decisões. O esvaziamento do conteúdo moral da democracia absolutiza

os aspectos formais e procedimentais em detrimento dos valores relacionados ao bem comum, à igualdade e à participação ativa dos cidadãos.

Este modelo hegemônico da democracia representativa desconhece a experiência corporativa dos Conselhos como mecanismos de confrontação dos interesses e de negociação de consensos entre atores socialmente constituídos. No entanto, a experiência mostra que o modelo liberal da democracia representativa, ainda que hegemônico na teoria política, foi acompanhado de formas coletivas de concertação, em países que experimentaram o fenômeno histórico da social democracia. Recentemente, países que passaram por situações de transição à democracia também inauguraram a modalidade de Conselhos (Portugal, Espanha, África do Sul, Brasil), como um formato institucional para transacionar os conflitos entre os interesses sociais organizados.

Em grande parte isto se explica pelo crescente descrédito em relação à democracia representativa como mecanismo eficaz de agregação de interesses e resolução de conflitos e os problemas de governabilidade que vêm sendo crescentemente enfrentados pela desconfiança nas autoridades governamentais e nos processos decisórios sobre as políticas públicas. Fatores como o crescente poder de veto do capital, a complexificação, burocratização e tecnificação do processo de planejamento governamental, as negociações informais entre grupos de interesse e burocratas, são apontados como responsáveis pelo baixo potencial de criação de unidade política através da democracia representativa (Offe, 1990).

Entre os muitos críticos da democracia representativa encontra-se Hirst (1992), que aponta como seus limites a ausência de mecanismos que assegurem a prestação de contas, a influência e a possibilidade de participação da população. Defende o corporativismo como forma de representação funcional dos interesses que tem como vantagens a introdução, na classe política, de pessoas que não são puramente políticos profissionais e a democratização da influência informal, que atualmente só existiria para os grupos mais poderosos. Sua proposta é uma combinação virtuosa, baseada na diferenciação funcional

entre a democracia representativa e os mecanismos corporativos de representação dos interesses:

*“Assim, não precisamos de dispositivos sociais fixos para ter uma representação corporativa efetiva. Isto só ocorreria se atribuíssemos ao corporativismo as mesmas tarefas da democracia representativa e, portanto, procurássemos criar uma câmara ou assembléia corporativa formal e dotada de verdadeira “representatividade” social. O corporativismo deveria suplementar a democracia representativa, não suplantá-la. Suas funções são muito diferentes: os fóruns corporativos servem para facilitar a consulta (e com isto a comunicação) e a coordenação (e com isto a negociação) entre interesses sociais e órgão públicos. Servem como canais para a influência recíproca de organismos governantes e governados. Isto propiciaria à influência governada e aos governantes os meios para orquestrar efetivamente a política, minimizando ao mesmo tempo a coerção.”* (Hirst, 1992:22)

Na sua visão os fóruns corporativos não têm o propósito de legislar ou supervisionar o governo, sendo seu objetivo a consulta, a coordenação da atividade econômica e a negociação de ganhos e sacrifícios. Os conselhos europeus atendem plenamente a estas proposições, sendo concebidos como um mecanismo eficiente de geração de consenso entre os agentes econômicos, a partir da institucionalização de uma arena pública, em geral regulada pelo Estado, para coordenação da atividade econômica, assegurando maior legitimidade e governança.

Estes Conselhos são também, em sua maior parte, fruto do ciclo ascendente da economia capitalista, que gerou as condições materiais necessárias para o consenso acerca de como distribuir melhor o excedente produzido em cada sociedade. Já os Conselhos mais recentes, e também a experiência de concertação espanhola que gerou o pacto de Moncloa, são fruto de um outro contexto, no qual o consenso é fruto de um acordo em relação a valores democráticos, em sociedades que experimentaram regimes autoritários e excludentes. Nestes últimos casos, não existiriam as bases materiais para o consentimento, apontadas por Przeworski (1989), como fundamento da

hegemonia capitalista durante a etapa da social democracia Keynesiana. Em outras palavras, a eficácia dos Conselhos em contextos recessivos dependeria fundamentalmente do grau de adesão dos diferentes atores sociais a um programa político democrático, que fornecesse a base imaterial para geração de consensos acerca de como distribuir perdas, sem com isto ameaçar a ordem institucional em construção.

Recentemente, fenômenos universais como a perda de legitimidade das instituições democráticas tais como os partidos e o parlamento, a fragmentação, complexificação e auto-organização da sociedade civil e a redução do poder dos Estados nacionais têm levado a uma demanda crescente por uma nova e radical institucionalidade democrática, capaz de introduzir o direito à participação como parte da condição de cidadania.

Além da ausência de condições materiais que assegurem o consentimento o contexto atual difere profundamente da etapa da social democracia Keynesiana considerando-se a relação atual entre Estado e sociedade, já que a política foi descentrada, deslocando a ênfase dada ao processo decisório estatal, para as práticas do cotidiano. Vários autores chamam atenção para a profunda transformação cultural representada pelo papel ativo dos movimentos sociais na ampliação do político, no reconhecimento da diversidade cultural no questionamento acerca da capacidade da democracia representativa de representar agendas e identidades específicas, enfim de representar a diferença. (Santos e Avritzer, 2002).

Fraser (2001) identifica no declínio de uma dada gramática da política, correspondente à política de classe, o deslocamento do eixo da contestação desde a redistribuição até o reconhecimento das identidades e diferenças, incluindo questões relativas a gênero, raça, etnia, sexualidade, etc.

A busca de uma nova institucionalidade para a democracia, que seja capaz de atender conjuntamente aos **princípios de reconhecimento, participação e redistribuição**, marca o momento atual. Trata-se da busca de uma articulação entre inovação social e inovação institucional que permitiria a construção de uma nova institucionalidade para a democracia. A democracia



passa a ser vista, mais do que um procedimento, como uma prática social na qual se constroem as identidades coletivas, uma nova gramática de organização da sociedade que permite a redefinição dos vínculos sociais, a inclusão de novos temas e atores, a ampliação do político.

Este modelo de funcionamento atende aos requisitos que a teoria democrática contemporânea identifica como o modelo de Democracia Deliberativa. Segundo Elster (1998) o ressurgimento da idéia da democracia deliberativa, depois de tantos anos de hegemonia do modelo de democracia representativa, está influenciado pela produção teórica de Habermas, que vê no processo de discussão entre cidadãos livres e iguais à possibilidade de transformação, mais que a simples agregação das preferências. Habermas (1996:297) vê o procedimento democrático como aquele que não se baseia em direitos universais ou em uma substância ética, mas nas regras do discurso e formas de argumentação, cuja normatividade é tomada da ação orientada para a busca de entendimento. Neste sentido, além da agregação de interesses, o procedimento democrático permitiria a possibilidade de transformação dos interesses por meio da troca de informações e argumentações.

Diferentemente do modelo da democracia representativa, no qual os participantes submetem-se a normas previamente aceitas para eleger entre alternativas, na democracia deliberativa as próprias normas são objeto de deliberação. A única norma previamente aceita é aquela que diz que o processo decisório coletivo deve contar com a participação de todos que serão afetados pela decisão ou por seus representantes. Este seria o componente democrático. Já o componente deliberativo diz respeito a que o processo decisório seja feito por meio de argumentos que são oferecidos pelos participantes que estão comprometidos com os valores da racionalidade e da imparcialidade (Ester, 1998).

A democracia deliberativa é definida por Cohen (1998) decisão coletiva que *emerge de arranjos que agregam escolhas coletivas que são estabelecidas em condições de livre e pública argumentação entre iguais, que são governados por estas decisões* "".

O modelo deliberativo é uma concepção substantiva e não meramente procedimental da democracia, envolvendo valores como o igualitarismo e a justiça social. *“Os participantes são substancialmente iguais no sentido que a distribuição de poder e recursos não molda suas chances de contribuir para a deliberação, nem esta distribuição joga um papel autoritativo em sua deliberação”.* (Cohen, 1998).

Grande ênfase é dada à troca de informações entre os participantes, o que permitiria a transformação dos pontos de vista e à exigência de argumentar em defesa de suas posições, o que favoreceria o entendimento e a geração de consensos mais amplos. O processo decisório não é para eleger entre alternativas, mas para gerar novas alternativas, o que possibilitaria maior inovação social. Finalmente, é esperado que as decisões assim tomadas propiciem maior justiça redistributiva e sejam mais sustentáveis.

Para viabilizar o processo de concertação são necessárias, a adesão dos participantes aos valores da democracia deliberativa, quais sejam, o reconhecimento do outro, a participação e a redistribuição, e a construção de uma metodologia que assegure a materialização destes valores em práticas discursivas e de intercâmbio entre os participantes.

## **A Experiência Brasileira**

As iniquidades socioeconômicas são resultado de uma longa tradição de cultura política autoritária e excludente. Nestes casos, só a radicalização da democracia, com a inclusão daqueles que foram alijados do poder em um jogo aberto e institucionalizado de negociação e/ou deliberação pode romper o círculo vicioso da política, caracterizado pela alienação da cidadania, ausência de responsabilidade dos representantes e autoritarismo da burocracia.

A opção por uma democracia concertada em torno a consensos estratégicos, onde as políticas sejam negociadas com os diferentes atores sociais envolvidos no processo e cujos interesses serão afetados, é recomendada em situações de alta complexidade, envolvendo fortes

expectativas e interesses altamente contraditórios, em especial em sociedades com elevado grau de fragmentação social e econômica.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 expressa esta demanda cidadã, tendo inaugurado uma nova institucionalidade democrática, contemplada nas inúmeras instâncias colegiadas, nas quais sociedade e estado responsabilizam-se pela formação, formulação, execução e controle das políticas públicas. Apesar de retrocessos neste processo, em anos recentes, com o esvaziamento das instâncias colegiadas e a recentralização do poder em mãos da burocracia iluminada, as experiências do orçamento participativo e de inúmeras outras modalidades de participação nos governos locais mantiveram viva a proposição de construção de uma democracia concertada. Destas experiências emerge a proposta de democratização radical do Estado e da necessidade de publicizá-lo mediante a criação de instrumentos que permitam ir além do controle social, viabilizando a construção de uma esfera pública de co-gestão dos recursos públicos. (Fedozzi, 2000).

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social criado no Governo Lula pretendeu retomar o desenho da relação Estado e Sociedade inaugurada na Constituição Federal de 1988, e avançar neste processo, gerando um novo espaço institucionalizado e plural no qual se encontram diferentes atores políticos e o governo, possibilitando um processo de concertação social e novas bases para garantir a governabilidade.

É verdade que havíamos conhecido outras modalidades de conselhos. O Conselho de Estado, foi considerado por Joaquim Nabuco o cérebro da Monarquia (Carvalho, 1996:327), constituindo-se na principal engrenagem política do Império. Reunindo uma elite política homogênea, escolhida pelo imperador, foi responsável por importantes pareceres e projetos de lei, como sendo os da Lei das Terras de 1850 e a Lei do Ventre Livre de 1871. Carvalho (1996:329), com base no número de consultas, decretos e resoluções imperiais originadas ou nela baseados, conclui que houve forte influência do Conselho na atuação do Executivo, sendo peça importante na consolidação e exercício do Poder Moderador.

A partir de 1930, o modelo nacional-desenvolvimentista capitaneado por um Estado autoritário e interventor gerou um padrão de relação Estado-Sociedade que foi caracterizado por O'Donnell (1978) como de caráter bi-fronte. Por um lado, o estado avança sobre a incipiente organização da sociedade civil e a subordina a ele, instalando uma institucionalidade estatal que organiza os interesses sociais. Por outro lado, o elemento privatista se manifesta na abertura de certas áreas institucionais estatais aos interesses das elites econômicas, privatizando assim o Estado. A criação, em 1944, do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, insere-se neste contexto, contemplando a participação de setores da burocracia econômica, técnicos e especialistas e representantes de ministérios, associações da indústria e do comércio. (DRAIBE, 1985:113). A combinação de mecanismos centralizados de planejamento com a participação de representantes do empresariado foi seguida também no segundo governo Vargas com o Conselho Nacional de Economia e no governo Kubitscheck com os Grupos Executivos.

A relação de negociação entre o Estado e a burguesia industrial vem a ser retomada com a introdução da experiência das Câmaras Setoriais, a partir de 1991, de forma similar às experiências anteriores de elaboração de metas e diretrizes acordadas entre elites estatais e representantes da iniciativa privada. O diferencial, neste caso, seria o reconhecimento da organização dos trabalhadores gerada pelo movimento do novo sindicalismo, que passou a participar das negociações, alterando para tripartite o desenho original das Câmaras (DINIZ, 1997:140). Segundo Diniz esta experiência se deu no bojo do processo de democratização e de profundas transformações econômicas em nível mundial, além de representar uma mudança de postura e estratégia do movimento operário, que passou a atuar não só como crítico mas também como partícipe na formulação das políticas públicas. Tratava-se de uma experiência pioneira de neocorporativismo ou corporativismo societário entre nós.

Como resultante do processo de democratização houve o reconhecimento da emergência de vários atores políticos que construíram suas identidades a partir de carências e exclusões e organizaram-se ao redor de

demandas sociais. A partir da Constituição de 1988 foram criados Conselhos em vários setores, com ênfase especial nas áreas de políticas sociais. Tais conselhos setoriais foram organizados em todos os níveis administrativos, com participação paritária de governo e sociedade civil. O reconhecimento do status público destes novos atores e a legitimação de sua capacidade de influir na construção e controle das políticas públicas foi plasmada nas atribuições dos conselhos na legislação infraconstitucional. Analisando os Conselhos de Saúde, Carvalho (1997:99) conclui que eles devem ser pensados para além de uma visão de controle social, devendo ser vistos como inovações no desenho do Estado e em sua lógica patrimonial de incorporação dos interesses exclusivos das elites. Assim os Conselhos romperiam o patrimonialismo “onde funcionam como engrenagens institucionais com vigência e efeitos sobre o sistema de filtros, capazes de operar alterações nos padrões de seletividade das demandas”.

Nesta mesma linha, compreendemos a criação do CDES como uma inovação social que amplia a esfera pública, ao introduzir em uma mesma arena de discussão atores sociais que não interatuam em outras situações, em uma sociedade marcada por clivagens e exclusões. Diferentemente das experiências anteriores, este não é um Conselho setorial, nem uma experiência de gestão local, nem também uma arena que congrega apenas representantes empresariais com os dirigentes governamentais. Trata-se, por primeira vez na história brasileira, da existência de um órgão consultivo nacional, com a missão de discutir tanto políticas específicas quanto os fundamentos do desenvolvimento econômico e social. Sua composição é também original, já que difere do formato marcadamente corporativo dos Conselhos europeus, em correspondência com o tecido e estrutura social existentes no Brasil.

O CDES é composto pelo Presidente da República, que o preside, um ministro de uma secretaria especial ligada à Presidência, que é seu secretário-executivo, por 11 ministros e, originalmente, por 90 representantes da sociedade civil, assim distribuídos, conforme foram identificados pela Secretaria do Conselho: 41 empresários; 13 sindicatos; 11 movimentos sociais; 10

personalidades; 3 entidades de classe; 2 representantes da cultura; 2 religiosos; sendo posteriormente acrescentados, por reivindicação, 7 representantes das regiões Norte e Nordeste<sup>4</sup>

Esta composição, apesar de ser fruto da seleção do governo, não difere, fundamentalmente, da própria composição das bancadas na Câmara de Deputados<sup>5</sup> distinguindo-se apenas pela maior presença dos empresários industriais como grupo e pela amplitude do espectro selecionado (do representante da FEBRABAN ao representante do Movimento dos Sem Terra). O reconhecimento de atores sociais tão distintos como partícipes de uma mesma arena pública, convocada pelo governo e cuja participação se faria sob um conjunto de regras conhecidas, é o primeiro grande passo na construção de uma nova institucionalidade democrática para o Estado. Diferentemente da experiência internacional que tende a ser corporativa e, no máximo incluir alguns intelectuais, no Brasil a composição do Conselho deu destaque à participação da sociedade civil de extração não corporativa.

Fundamentalmente, no entanto, ela revela a intenção de construção de um novo pacto de poder, com o nítido predomínio do empresariado industrial e a singularidade da inclusão de organizações e movimentos sociais, além das representações sindicais, que já haviam sido reconhecidas como resultado das lutas travadas a partir do final dos anos 70.

A composição do conselho revela alta correlação com a distribuição do PIB brasileiro, fortemente concentrado em São Paulo, reafirmando a intenção de construir um pacto de poder com aqueles que já detêm poder, ou seja, com as elites políticas e econômicas do país.

O Ministro Tarso Genro, responsável pela condução do CDES no seu primeiro ano de funcionamento afirmava a necessidade de construir um novo

---

<sup>4</sup> Pequenas alterações foram feitas na recondução dos conselheiros a um segundo mandato de mais dois anos, que não mudam, essencialmente, a composição original. Esta composição permite outras formas de agregação, já que há pessoas que podem ser incluídas em mais de uma categoria, por exemplo, representante da cultura e empresária.

<sup>5</sup> Ver a respeito da 51a. Legislatura o estudo de RODRIGUES, Leôncio M. (2002) – Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo. Edusp.

contrato social: “Isto significa a formação de um novo bloco dirigente para o País, que busque pontos comuns, embora com interesses estratégicos diferentes”<sup>6</sup>.

Tornava explícita sua intenção de forjar um novo bloco dirigente, rompendo o pacto anterior que reunia setores modernizantes da indústria com as oligarquias tradicionais e o capital especulativo. Alternativamente a este arranjo conservador propunha um novo bloco dirigente com a inclusão de vastos setores médios (burguesia industrial, sindicalistas, movimentos e organizações sociais, intelectuais).

Havia em sua concepção de dirigente, um claro projeto de poder que passava por isolar o capital financeiro especulativo com a aliança descrita acima, de tal forma a reconduzi-lo à sua função creditícia original, desvirtuada pelos altos níveis de endividamento do Estado.

Quais seriam as razões para o fracasso deste projeto?

É incontestável que o governo manteve, durante todo este período, uma política macroeconômica de corte monetarista, utilizando a elevação freqüente da taxa de juros como mecanismo primordial de estabilização da tendência inflacionária. Neste sentido, não houve, da parte do próprio governo, qualquer sinalização em direção a uma mudança consistente nos fundamentos da política macroeconômica.

Creio que, além disso, houve uma sobrevalorização do empresariado industrial como ator político. O empresariado industrial, embora tenha sido o maior beneficiário do processo de industrialização ocorrido no século passado, foi o resultado deste processo e não seu impulsionador. A inserção de seus interesses na agenda pública foi alcançada por meio de inúmeros artifícios de participação, disputa por subsídios e articulação com a burocracia estatal, às custas de sua subordinação e disciplinamento pelo Estado. A organização setorial em inúmeras associações terminou por acarretar a fragmentação destas elites, incapacitadas de formular um projeto nacional de industrialização para o país. Só mais recentemente, com as profundas transformações decorrentes da

---

<sup>6</sup> Entrevista a Bob Fernandes da Carta Capital de Maio de 2003.

implantação de políticas de cunho liberal, como abertura de mercados e privatização das estatais, as lideranças industriais perceberam a necessidade de buscar formas autônomas de organização e representação de seus interesses. Nos anos recentes, a criação e fortalecimento de institutos como o PNBE e o IEDI, as disputas no interior da FIESP e a crescente presença empresarial no Congresso (como congressistas e lobistas) mostram a mudança de estratégia política das lideranças empresariais na busca de construção de um ator político com maior autonomia em relação ao Estado (DINIZ e BOSCHI, 2004).

Outra razão pode ser encontrada na profundidade da aliança existente entre as elites brasileiras. Seus conhecimentos pessoais, sociais e mesmo articulações comerciais, mostram que a aliança entre burguesia industrial e capital financeiro, ainda que envolva contradições de fundo – como a questão das taxas de juros – preserva complementaridades na defesa do “status quo” e ameaça menos que a entrada de novos parceiros, visto como radicais e “outsiders”.

Um outro problema que não pode ser desconsiderado é a desconfiança das elites empresariais em relação ao governo, fruto de inúmeros pacotes econômicos e acordos não cumpridos, tendo sido acentuada pela origem sócio-econômica das novas elites governamentais no governo do PT. É certo que os líderes sindicais haviam estabelecido relações de confiança com o empresariado industrial durante as últimas décadas, onde predominaram, primeiro o enfrentamento e, depois, a negociação. Tratam-se pelo primeiro nome, às vezes até por apelidos, conhecem as capacidades e debilidades de cada um. Mesmo assim, a profunda renovação da elite política propiciada pela vitória do PT, colocando os líderes sindicais na cúspide do governo, representa um novo desafio para o estabelecimento de relações de confiança.

No entanto, nesta curta experiência do CDES, a barreira que pareceu ser intransponível foi aquela relativa à necessidade de reconhecimento das lideranças oriundas dos movimentos populares como parte integrante desta esfera pública ampliada. A intolerância das elites econômicas com relação aos movimentos sociais, vistos como elementos incômodos naquele contexto,



impedia a construção de uma aliança mais ampla. Representantes de Sem-Terra, de Mulheres Negras, etc. quando colocavam suas demandas ou questionamentos às autoridades, desde este lugar social que representavam, eram sempre vistos como estranhos no ninho. Da mesma forma, os representantes populares, descrentes de qualquer possibilidade de aliança com os setores dominantes, adotaram, na maioria das vezes um discurso de denúncia mais radical, entendendo que lhes cabia apenas marcar sua presença. Certamente esta relação de estranhamento pode ser alterada ao longo do tempo, e algumas mudanças já vinham sendo percebidas neste sentido. Nesta fase, conseguimos perceber as principais potencialidades e limites do CDES. Esta é uma experiência profundamente inovadora em uma sociedade caracterizada pela prevalência de uma cultura elitista e de práticas autoritárias. Mesmo em períodos democráticos, os grupos de interesse mais poderosos sempre tiveram canais diferenciais de circulação de suas demandas no interior do aparelho de Estado. Com relação ao Parlamento, para onde as demandas de todos os grupos sociais convergem, não existem espaços de interlocução entre os atores sociais. Cada um faz pressão sobre os parlamentares, isoladamente ou em coalizões, sem ter que se enfrentar com os demais e expor seus argumentos.

Neste sentido, é uma ruptura com nossa tradição política o fato do Conselho congregar forças tão díspares na sociedade em um mesmo espaço, onde todos são iguais e devem defender seu ponto de vista com argumentos razoáveis, podendo inclusive, mudar de opinião face aos argumentos de outros. Neste sentido, defendemos a **efetividade** política do Conselho, na construção de uma esfera pública ampliada, onde os diferentes são reconhecidos como politicamente iguais. Os frutos deste processo serão visíveis, cada vez mais, a médio e longo prazos.

No entanto, esta equalização ao nível político institucional não pode ser um fator que permita obscurecer as enormes diferenças sociais existentes, especialmente no acesso diferencial ao governo e na inserção dos interesses privados na agenda pública. Mais que eficácia em termos de resultados das

decisões consensuadas, o que permitirá a efetividade do Conselho como instância de renovação democrática é a articulação de seus membros com os movimentos da sociedade, de tal forma que as diferenças estejam sempre presentes neste espaço institucional de geração de consensos.

Seguramente, os consensos que são gerados, ainda que sejam poucos, possuem maior densidade política e podem gerar políticas mais sustentáveis. Neste sentido, a possibilidade de geração de sustentabilidade política e condições de governabilidade democrática dependerão da efetividade da ação política concertada. Esta efetividade pode ser vista a partir da sua capacidade de gerar consensos, enquanto a **eficácia** de sua ação pode ser avaliada pela aceitação de suas sugestões pelos decisores, tanto do Executivo quanto do Legislativo.

Consideramos a efetividade do reconhecimento do outro e da ampliação da esfera pública como os pontos fortes do CDES, mas a eficácia tende a ser baixa, na medida em que seu caráter deliberativo não é vinculante, podendo ou não ser tomado em conta pelo governo, dado sua natureza apenas consultiva.

A experiência nestas primeiras fases de funcionamento do Conselho demonstrou a existência de inúmeras contradições entre este novo espaço e as diferentes instâncias institucionais da democracia, como os ministérios, o parlamento, a imprensa, etc. Por outro lado, esta inovação permitiu a circulação, em igualdade de condições, de diferentes discursos políticos e a reagrupação dos atores sociais em novos arranjos e coalizões políticas. Progressivamente, o clima de estranhamento entre os diferentes atores vai sendo superado por relações de maior confiança, geradas a partir do trabalho comum em grupos temáticos.

O funcionamento do CDES se dá em dois diferentes momentos, o pleno do Conselho, a cada dois meses, com a presença do Presidente da República. No primeiro anos, a cada reunião do Pleno eram aprovados Cartas de Concertação e consensos sobre temas específicos. Os Grupos Temáticos, de participação voluntária, é o espaço onde são debatidas as propostas de reformas ou de políticas públicas específicas. Além disso, há possibilidade de

um intercâmbio permanente dos membros do Conselho por meio de um portal eletrônico<sup>7</sup>.

A agenda do CDES é proposta tanto pelo Presidente e seus Ministros quanto por demanda dos Conselheiros, tendo nos primeiros meses de existência tratado da reforma da seguridade social, da reforma tributária, da reforma sindical, da pequena empresa, do Plano Plurianual e dos fundamentos macroeconômicos do desenvolvimento.

Podemos identificar três modalidades predominantes de atuação do CDES, em relação a sua interação com o governo e à que se estabelece entre seus próprios membros. Estas modalidades caracterizam-se pela interpelação, a demonstração e a negociação. Ainda que todas as três tenham ocorrido ao longo de todo o tempo de funcionamento do Conselho, podemos identificar preponderâncias de uma sobre as outras, determinando a distinção de fases.

A primeira fase poderia ser chamada de **interpelativa**, onde, fundamentalmente, o Executivo conclamava os membros da sociedade civil a se posicionarem e negociarem soluções acordadas acerca dos projetos de Emendas Constitucionais, sobre as reformas que o governo encaminharia ao Congresso. Desta forma, era possível que o governo auferisse o grau de adesão ou de rejeição da proposta e a aprimorasse antes de seu envio ao Congresso. Por outro lado, a divulgação na mídia dos debates no Conselho ia criando um clima de pressão sobre o Congresso, reduzindo assim a força das negociações clientelistas.

Através dos atores sociais representados no Conselho, algumas das proposições que ali tiveram origem foram acatadas pelo governo, outras, embora não tenham sido aprovadas no Pleno, chegaram aos parlamentares que as aproveitaram e aprofundaram, gerando uma sinergia não esperada.

As deliberações do Conselho, tanto nos grupos temáticos quanto no pleno, eram tomadas tendo como critério a busca do consenso entre seus membros. Esta tradução do espanholismo concertação como consenso foi fruto da primeira discussão, acerca do regulamento, onde movimentos e

---

<sup>7</sup> [www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br)

organizações sociais se posicionaram contra a votação majoritária, já que a composição do Conselho definia previamente maiorias, por extração social. Ficou então aceita a necessidade de buscar consensos.

Neste sentido, foi feito um grande esforço por parte dos Conselheiros, para buscar a convergência. A Secretaria do CDES – SEDES – tinha um papel crucial na coordenação das reuniões e plenárias, convidando expositores internos ou externos ao CDES para estimular o debate, permitir o aprofundamento dos aspectos técnicos, e, fundamentalmente, desenvolver uma tecnologia de gestão da busca de consensos. Esta tecnologia envolve a coordenação dos debates e das plenárias voltada para a separação entre os aspectos essenciais dos demais, identificação de pontos convergentes, respeito à divergência e requerimento de argumentação para a defesa de cada posição pelos participantes. Depois de discutidos nos grupos temáticos os relatórios com as deliberações vão ao plenário para o debate final. Em ambas instâncias, só será considerado consensual uma proposição que obtiver a aprovação da totalidade dos conselheiros. Finalmente, as deliberações são identificadas como **consensuais, recomendadas pela maioria ou sugeridas por uma minoria** e então encaminhadas ao Presidente da República e aos ministros competentes.

A segunda fase que seguiu, imediatamente ainda no primeiro ano de funcionamento, pode ser identificada como **demonstrativa**, caracterizada pela transformação dos conselheiros em uma platéia privilegiada que, em primeira mão, ouvia as apresentações de projetos governamentais, mas não necessariamente era ouvida pelo governo.

Na reunião do Pleno, compareciam o Presidente da República e alguns ministros convidados para apresentar seus planos e projetos. O Presidente sempre assistia à exposição do ministro convidado e também se dirigia aos conselheiros para apresentar sua posição sobre a política em discussão ou mesmo sobre a conjuntura política. A imprensa também estava presente nesta primeira parte do pleno e retira-se juntamente com o Presidente, antes do começo dos debates, onde cada conselheiro inscrito tinha direito a usar a palavra por 3 minutos (muitas vezes na ausência do próprio ministro expositor).

Finalmente, o Ministro Secretário Executivo do conselho dava uma entrevista coletiva à imprensa, traduzindo o que havia ocorrido nos debates. Durante o primeiro ano, a cada reunião do Pleno deveria ser aprovada uma Carta de Concertação, onde progressivamente os consensos gerados fossem sendo canalizados para a construção de uma agenda de desenvolvimento.

A orientação sobre o processo de concertação foi expresso na Carta dirigida pelo Ministro Tarso Genro aos conselheiros em 17/09/03, onde afirmava:

a) a necessidade de firmarmos a compreensão do sentido de concertação, que exige a disposição coletiva de busca de consensos mínimos, sem que os integrantes do Conselho se preocupem em renunciar a suas militâncias na sociedade, em busca daquilo que entendem que são os seus objetivos máximos;

b) a necessidade de fixarmos a linguagem dialógica da superação consciente da divergência, não como renúncia a pontos de vista, mas como “retirada” de impedimentos para um diálogo que busque pontos de afinidades possíveis;

c) a necessidade de compreendermos que a concertação não é “neutra”: ela fere interesses e situações presumidamente estabilizadas, pois, se isto não ocorresse, ela seria desnecessária”.

A própria passagem da fase de interpelação para a de demonstração mostra a progressiva perda deste papel consultivo e sua transformação do Conselho em uma platéia do governo. Da mesma maneira, ao não estar se posicionando sobre medidas concretas, houve uma tendência a que os setores situacionistas deixassem de se pronunciar, sendo os pronunciamentos apenas oriundos dos opositoristas. Neste sentido, a ausência de deliberação substituiu o diálogo pelo monólogo de um lado, e o silêncio de outro. Esta questão me parece central em um modelo dialógico, pois aqueles que têm o poder, a não ser quando o vêem ameaçado, tendem a evitar o debate.

A efetividade da democracia deliberativa somente poderá ser plenamente avaliada por sua capacidade de gerar políticas públicas sustentáveis que

alterem a distribuição da riqueza e do poder na sociedade brasileira. Neste sentido, ela deverá demonstrar sua eficácia. No entanto, a heterogeneidade dos membros, a generalidade dos temas discutidos, a ausência de uma cultura política dialógica e a dinâmica de funcionamento do CDES, nos levaram a supor<sup>8</sup> que os consensos alcançados seriam mais de caráter normativo que pragmático. Por consensos normativos entendemos todas as afirmativas acerca dos valores da democracia e da concertação, de conteúdo genérico e que não se traduzissem, imediatamente, em propostas de políticas concretas. Acredita-se que tais consensos tenham alto valor educativo e formativo, portanto, efetividade política. Por consensos pragmáticos, entendemos medidas de efeito prático, propostas e soluções, que poderiam ser traduzidas em políticas públicas, o que, se acatadas pelo governo, resultaria em eficácia política.

Tomando as Cartas de Concertação como a materialização dos consensos alcançados nas reuniões plenárias, e utilizando as técnicas de análise de conteúdo (Bardin, 1992) fizemos a análise de cinco primeiras cartas de concertação, intituladas:

1ª- Ação Política para a Mudança

2ª. Ação pelo Progresso e Inclusão Social

3ª. Fundamentos de um Novo Contrato Social

4ª. O Desafio da Transição e o Papel da sociedade: A Retomada do Desenvolvimento;

5ª. Caminhos Para um Novo Contrato Social<sup>9</sup>

Além da análise específica dos temas tratados, elaboramos um índice de pragmatismo, para identificar em que medida os consensos alcançados chegariam a propostas concretos ou concentrar-se-iam em aspectos doutrinários, relativos à necessidade de concertação.

(O Índice de Pragmatismo = número de trechos pragmáticos / número de trechos normativos).

---

<sup>8</sup> Pesquisa realizada por Sonia Fleury e Rosangela Bravo na EBAPE/FGV.

<sup>9</sup> A 6ª. Carta de Concertação não foi analisada por ter sido aprovada na transição entre a gestão do Ministro Tarso Genro e a do Ministro Jaques Wagner, na qual estas cartas foram eliminadas.

Os resultados encontrados mostram que o Índice de Pragmatismo foi:

1ª Carta	2ª Carta	3ª Carta	4ª Carta	5ª Carta
0.25	0.33	0.47	0.17	0.44

A 3ª. Carta apresenta o maior índice de pragmatismo e demonstra o consenso de grande parte dos conselheiros acerca da necessidade de reverter a política macroeconômica - em particular, com a persistência de altas taxas de juros – e seus efeitos nefastos sobre a atividade da economia brasileira, o endividamento estatal e a falta de recursos para políticas sociais e investimentos. A 5ª. Carta enfatiza a inclusão social a partir de sistemas universais de saúde, educação, moradia e transporte coletivos, além da necessidade de desenvolver mecanismos de inclusão social. Propugna a modalidade de Parcerias Público Privada para assegurar os investimentos de longo prazo e a redução da dívida pública para restabelecer o papel do setor financeiro como fonte de recursos para a produção industrial e agrícola, o comércio e os serviços.

Apesar destas duas cartas terem obtido a maior pontuação, indicando que sugeriam medidas concretas, em nenhuma delas o conteúdo pragmático chegou a igualar as proposições de caráter normativo, concentradas na doutrinação em relação à necessidade de buscar o consenso. Neste sentido, revelam uma baixa eficácia.

A terceira fase do CDES tem início com a mudança do ministro que passa a ser Secretário Executivo da SEDES. Com a gestão de Jaques Wagner e a mudança da equipe da SEDES ocorrem alterações de projeto e condução políticas e de dinâmica de funcionamento do Conselho. As alterações na composição do conselho foram marginais, em grande parte pela resistência do Presidente a alterar o grupo inicial, que foi reconduzido a um novo mandato de dois anos.

Diferentemente de Tarso Genro, que acreditava na construção de um projeto hegemônico com predomínio da burguesia industrial associada a outros

setores das camadas médias, Jaques Wagner, por sua origem sindicalista, tem uma outra concepção em relação aos conflitos. Evitando o termo concertação, o novo ministro passa a dar ênfase à negociação, supondo que os conflitos podem não levar a posições consensuais, mas a posições que permitam soluções negociadas.

Esta terceira fase pode ser caracterizada como de **negociação**. A primeira transliteração ocorrida foi a concepção do Conselho como uma composição tripartite – empresários, trabalhadores e terceiro setor, englobando todos os demais. Malgrado os veementes protestos de ONG's e Movimentos Sociais, contra sua inclusão em um indiferenciado Terceiro Setor, esta visão acabou prevalecendo.

Algumas críticas que os membros do Conselho fizeram à dinâmica anterior foram aceitas, de tal forma que, nesta fase, todos os ministros expositores passaram a participar de debates com os conselheiros. Além disso, um representante de cada um dos três setores passou a ser escolhido para fazer um questionamento mais prolongado (7-10 minutos) da exposição ministerial, antes da abertura das inscrições para os demais membros do CDES. Após as reuniões do pleno, estes conselheiros e o dois ministros passaram a participar da reunião coletiva com a imprensa.

A perspectiva de negociação se revelava na crença de que os conflitos e posições são definidos previamente e que, neste espaço, podemos negociar e chegar a acordos, respeitada a correlação de forças, mas isto não representa a construção de um projeto comum ou a geração de um consenso. Esta nova visão orientou a condução dos trabalhos que se desencadearam a partir da proposição de alguns conselheiros de uma moção ao Presidente da República, defendendo a necessidade de construção de um novo modelo de governança na área macroeconômica, o que se traduziria no aumento do número de membros do Conselho Monetário Nacional, de forma a comportar representantes governamentais e da sociedade civil, vinculados às áreas produtivas.<sup>10</sup> O

---

<sup>10</sup> Moção apresentada pela Conselheira Sonia Fleury na 11ª. Assembléia em 10/03/05, em nome da própria conselheira e de seu suplente, Prof. José César Castanhar.



processo de negociação desta moção foi complexo, envolvendo uma comissão especial composta com dois representantes dos empresários industriais, dois representantes dos banqueiros, dois representantes dos sindicatos de trabalhadores e a autora da moção. O próprio Ministro participou ativamente da negociação para obter o consenso na comissão. Na impossibilidade de obter o mesmo consenso na reunião seguinte do Pleno, a moção foi votada e aprovada por cerca de 90% dos participantes, com grande repercussão na mídia.

Embora esta dinâmica de maior negociação fosse mais aberta à participação dos membros do conselho, a verdade é que o CDES fora progressivamente perdendo o caráter deliberativo e, aparentemente, a importância para o próprio governo. Este processo mostra a incapacidade do governo de formular uma proposta consistente de participação do CDES. Ainda que o regimento interno defina-o como órgão de assessoramento direto da Presidência da República com missão de propor políticas e diretrizes específicas e apreciar propostas de políticas públicas e reformas estruturais, a verdade é que o modelo de governança interno dificulta a realização do primeiro objetivo, relativo à capacidade propositiva do CDES, reservando-lhe apenas as funções consultivas. Neste sentido, passa a depender da existência de uma demanda clara por parte do governo.

Mesmo que pautado pelas necessidades do governo em relação às reformas e políticas, supõe-se que o CDES seja um espaço público em que atores sociais se encontrem, sob regras acordadas de participação, para intercambiar opiniões e argumentos entre si, com vistas a chegar a possíveis convergências, e com o governo, com o objetivo de permiti-lo sentir como a sociedade organizada percebe e reage às iniciativas propostas, além de formular propostas alternativas àquelas governamentais. Assim, o CDES poderia ser visto como um fluxo comunicacional horizontal, entre atores sociais, e vertical, entre governo e sociedade, sempre de dupla via. Desta interação enriquecedora, deveriam surgir políticas mais consistentes, sustentáveis e abarcadoras de interesses divergentes / convergentes.

Neste sentido, identifico uma contradição estrutural em relação ao modelo de governança estabelecido em todo este período de funcionamento do Conselho, relativo aos papéis e à relação entre o Conselho e a Secretaria (CDES e SEDES). Diferentemente de conselhos similares, no nosso caso, a Secretaria é assumida por um Ministro, escolhido pelo Presidente. Toda a estrutura administrativa está vinculada ao governo, muitas vezes buscando legitimar o Conselho no interior do próprio governo, outras vezes criando condições de legitimação das políticas governamentais diante dos membros do Conselho.

A relação entre a SEDES e o CDES manifesta um excessivo controle exercido pela primeira, em relação à dinâmica e funcionamento do segundo, por exemplo, quanto à definição da agenda, da pauta, da dinâmica de funcionamento dos grupos e do Pleno. Em boa medida estes controles são necessários para o melhor funcionamento de um pleno tão grande e heterogêneo, mas, pode também limitar demasiadamente as atividades e expressões dos conselheiros. A construção desta metodologia de funcionamento é, sem dúvidas, uma tarefa a ser realizada coletivamente, e seu constante aperfeiçoamento tem sido fruto da interação e diálogo entre os membros do CDES e a Secretaria.

Em termos gerais, a experiência nestes dois anos e meio de funcionamento do Conselho tem demonstrado que a sociedade prestigia esta iniciativa, o que pode ser medido pela presença massiva de seus membros nas reuniões do Pleno e um pouco menor nos grupos. Também da parte do governo evidencia-se o prestígio do CDES, a partir da constante presença do próprio Presidente da República e de seus Ministros nas reuniões do Pleno.

No entanto, a indefinição do governo em relação à função e papel do CDES é cada vez mais sentida, em especial em um momento tão crítico como o atual, no qual a crise institucional vem envolvendo tanto o Legislativo quanto o Executivo. Considerando que o Conselho deveria dar prioridade às questões estruturais em relação às conjunturais, perde-se a chance de utilizar este mecanismo já institucionalizado de negociação entre governo e sociedade, com

vistas a gerar alternativas diante da crise política, fortalecendo a democracia e sua institucionalidade.

## **Bibliografia**

- BADIN, Laurence. "Análise de Conteúdo". Lisboa. Edições 70, 1992.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASUINO, Gianfranco. – Dicionário de Política, 7a. Edição, Brasília, Editora UNB, 1995.
- BOBBIO, Norberto. "O Futuro da Democracia" – Uma Defesa das Regras do Jogo, 3a. Edição, São Paulo, Paz e Terra, 1986.
- CARVALHO, Antonio Ivo. "Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado" in FLEURY, Sonia (org.) – Saúde e Democracia – A luta do CEBES. São Paulo. Lemos Editorial, 1997.
- CARVALHO, José Murilo. "O Conselho de Estado: a cabeça do governo" in A Construção da Ordem - O Teatro de Sombras. Rio de Janeiro. Ed. UFRJ e Relume Dumará, 1996.
- COHEN, Joshua. "Democracy and Liberty" in Ester (editor) - op. Cit, 1998.
- DINIZ, Eli. "Crise, Reforma do Estado e Governabilidade". Rio de Janeiro. FGV Editora, 1997.
- DINIZ, Eli. e BOSCHI, Renato. "Empresários, Interesses e Mercado – Dilemas do Desenvolvimento no Brasil. Humanitas. Rio de Janeiro. UFMG. IUPERJ.
- DRAIBE, Sonia M. "Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960". Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985.
- ELSTER, Jon. "Deliberation and Constitution Making" in Ester (editor) – Deliberative Democracy, Cambridge, The Cambridge University Press, 1998.
- FAORO, Raimundo. 9a. edição. São Paulo. Editora Globo, 1993.
- FEDOZZI, Luciano. "O Poder da Aldeia", Porto Alegre, Tomo Editorial, 2000.
- FRASER, Nancy. "Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation" [www.wissensgesellschaft.org](http://www.wissensgesellschaft.org), 2001.
- HABERMAS, Jürgen. "Between Facts and Norms", second print, Cambridge, The MIT Press, 1996.
- O'DONNELL, Guillermo. "Acerca del corporativismo y la cuestión Del Estado" in Jorge Lanzaro (comp.) El fin Del siglo Del corporativismo, Caracas. Editorial Nueva Sociedad, 1998.

OFFE, Claus. “La Separación de Forma y Contenido en la Democracia Liberal” in *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, Alianza Editorial, 1990.

OFFE, Claus. “Problemas Estruturais do Estado Capitalista”, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

PRZEWORSKI, Adam. “Capitalismo e Social-Democracia”, São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

SANTOS, Boaventura e AVRITZER, Leonardo (2002) – “Introdução: Para Ampliar o Cânone Democrático” in SANTOS (org) – Democratizar a Democracia – Os Caminhos da Democracia Participativa, São Paulo, Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER. “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1984.