

**PUC
RIO**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Renata Guimarães Franco

**Um novo contrato social?
sociedade civil, participação e
a experiência do Conselho de
Desenvolvimento Econômico e
Social**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

DEPARTAMENTO DE DIREITO
Programa de Pós-Graduação em Teoria do Estado e
Direito Constitucional

Rio de Janeiro
Março de 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Renata Guimarães Franco

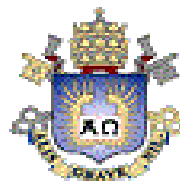
**Um novo contrato social ? Sociedade
civil, participação e a experiência do
Conselho de Desenvolvimento
Econômico e Social.**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de
Pós-Graduação em Direito do Departamento de
Direito da PUC-Rio.

Orientador: Prof. José María Gómez

Rio de Janeiro
Março de 2007



Renata Guimarães Franco

**Um novo contrato social ? Sociedade
civil, participação e a experiência do
Conselho de Desenvolvimento
Econômico e Social.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção de grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. José Maria Gómez

Orientador

Instituto de Relações Internacionais-IRI – PUC-Rio

Profa. Gisele Guimarães Cittadino
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Pedro Cláudio Cunha Brando Bocayuva
Departamento de Relações Internacionais- IRI – PUC-Rio

Prof. João Franklin Abelardo Pontes Nogueira
Coordenador Setorial de Pós –graduação e pesquisa

Rio de Janeiro, 30 de março de 2007.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Renata Guimarães Franco

Graduou-se em Direito na UFF (Universidade Federal Fluminense) em 2002, cursando em 2004 a especialização em Direito da Administração Pública na mesma instituição. Tem experiência em direito público, atuando principalmente na área de Direito Constitucional e Administrativo.

Ficha Catalográfica

Franco, Renata Guimarães

Um novo contrato social? Sociedade civil, participação e a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social / Renata Guimarães Franco ; orientador: José María Gómez. – 2007.

186 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direito)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Inclui Referências Bibliográficas

1. Direito – Teses. 2. Sociedade civil. 3. Participação. 4. Espaços públicos. 5. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. I. Gómez, José María. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Aos meus pais, Norma e Franco, meu amor e gratidão infinitos. Dos primeiros passos até hoje, uma dedicação extrema, sem nada pedir em troca, transmitindo os princípios e valores de que tanto me orgulho.

Para minha “vozinha Maria”, sem mais palavras e com o coração partido pela ausência muito sentida durante a realização desse trabalho. Um abraço bem apertado...

Para minha irmã Roberta, que há tanto tempo atrás era a “minha bonequinha” e hoje se lança corajosamente ao mundo. Uma mulher incrível, inteligente e forte. Minha amiga, verdadeira. Que orgulho em ser sua irmã!

Para meu marido, Marcelo, com orgulho da sua integridade, da sua força, da sua luta e pela doçura ainda ingênua dos seus olhos. Por toda nossa história e por tudo o que ainda virá. Pelo amor, dedicação, carinho e apoio. Eu te amo muito!

Agradecimentos

*"Meus amigos quando me dão
a mão
Sempre deixam outra coisa
Presença
Olhar
Lembrança
Calor
Meus amigos quando me dão a
mão
Deixam na minha a sua mão!"
Paulo Leminski*

Algumas pessoas serão sempre lembradas em um momento tão especial, seja pelas palavras amigas, pela força, solidariedade ou pela torcida ainda que silenciosa para que “tudo desse certo”. Cada um desses gestos tornou possível a realização desse trabalho, resultado de dois anos de intensos estudos no Mestrado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Mais uma vez e sempre, a cada dia da minha vida, à minha mãe e meu pai. A todos os meus familiares, incluindo minha tia e madrinha Nelma (que sempre me perguntava: mas você nunca termina esse trabalho?), agradeço a preocupação e o estímulo constantes, ainda que a dedicação ao estudo tenha “furtado” muitos momentos de convivência.

Ao homem da minha vida, meu marido e companheiro, Marcelo, com um amor que mal cabe em mim de tão intenso. Obrigada por acreditar em mim, sempre, e por viver comigo tudo tão intensamente, incluindo todo o processo de realização dessa dissertação. As descobertas, medos, inquietações, tudo foi compartilhado. Por isso, esse trabalho também é seu!

Novamente à minha irmã Roberta, que se tornou também minha “interlocutora” e ao meu cunhado Angelo, agradeço todas as palavras positivas e

o final de semana em Viçosa, vital para que eu “restaurasse minhas energias” nos momentos finais da escrita.

Ao CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e tecnológico, pelos auxílios concedidos durante o curso de mestrado, sem os quais, seria impossível ter realizado este trabalho e conseqüentemente aquilo que mais gosto de fazer: conhecer, estudar, pesquisar.

Ao professor José Maria Gómez, a quem a palavra “orientador” tem seu sentido pleno. Pela amizade, compreensão, interlocução e por todas as contribuições para esse trabalho. Agradeço ainda pela doçura manifestada em todos os momentos, muitos deles difíceis, ao longo do mestrado. Hoje meus olhos brilham de curiosidade e vontade de prosseguir, exatamente como em sua primeira aula que assisti no mestrado. Toda a minha admiração, respeito e gratidão. Muito obrigada!

À Professora. Gisele Guimarães Cittadino, a quem admirava mesmo antes de conhecer, minha imensa gratidão e carinho por estar ao meu lado em momentos tão importantes dessa trajetória, inclusive na entrevista do processo seletivo do mestrado, quando me argüia insistentemente. Com certeza, um exemplo a ser seguido. Guardarei para sempre todas as suas palavras e conselhos.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio, por todas as contribuições, estudos e críticas fundamentais não somente ao trabalho que agora apresento, mas para o meu amadurecimento acadêmico e pessoal.

Aos professores Maria Guadalupe Piragibe e José Ribas Vieira, minha imensa admiração pelas palavras e ensinamentos que plantaram, já no primeiro período de graduação na UFF, as primeiras sementes de minhas inquietações e questionamentos, hoje expostas nessa dissertação e que me fazem persistir no sonho de seguir a carreira acadêmica.

A Gilberto Cavalcanti de Melo, secretário da pós-graduação em Direito da Administração Pública da UFF, pelo estímulo constante e por acreditar naquilo que por vezes nem eu mesmo acreditava. Dispensó aqui, e espero não ter sido impertinente, o tratamento “senhor”, por não combinar em absoluto com sua juventude, e espero que possa ser escusado esse atrevimento. Devo muito desse momento a você!

Aos meus amigos, poucos, mas muito, muito queridos por sempre acreditarem nesse meu sonho que nasceu ainda nos primeiros meses de graduação na UFF: Alessandra, Monique, Leonardo e Natália. Que bom poder ter vocês junto comigo, apesar da distância que a vida nos impõe! Obrigada por todos os momentos de descontração, de alegrias e de apoio.

À uma amizade verdadeira e rara, que encontrei ainda no processo seletivo para o mestrado na PUC, e que floresceu lindamente durante todo esse percurso árduo. Para Rulian Emmerick, meu amigo-irmão, um abraço com gratidão e orgulho por ter como amigo um vencedor, corajoso e guerreiro.

Aos funcionários da Secretaria da Pós-Graduação, Anderson e Carmem, sempre solícitos e solidários, o meu sincero agradecimento.

A todos aqueles que, embora não mencionados aqui, acompanharam minha trajetória, sonharam esse sonho junto comigo, desde quando ainda era menina, no Externato “Santo Antônio”, quando adorava participar das feiras de ciências, até minha entrada na faculdade, ainda tão assustada com toda aquela novidade. Hoje vejo o quanto sonhava sem tirar os pés do chão, mas também que esse mesmo sonho já me levou a lugares nunca antes imaginados! A todos que me ajudaram nesse longo caminho, muito obrigada!

A todos que fazem de sua história também uma oportunidade de tentar transformar o mundo, mesmo em tempos que teimam em sufocar nossos ideais de um mundo mais justo.

Á força que me sustenta em todos os momentos, meu Deus, Jesus Cristo e Nossa Senhora das Graças, minha mãe e madrinha, obrigada por tudo e por esse momento tão especial.

A vocês, pessoas essenciais em minha vida, **Muito Obrigada!**

Resumo

Franco, Renata Guimarães. **Construindo um novo contrato social (?): sociedade civil, participação e a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Rio de Janeiro. 2007, 186p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Nas últimas três décadas, acontecimentos como o fim dos regimes ditatoriais e o fim das experiências comunistas do leste Europeu colocaram em evidência em termo que se tornou de fundamental importância para a Teoria Política contemporânea. O conceito de sociedade civil tem revelado toda sua vitalidade no entendimento do cenário político atual, permeando as discussões sobre a construção de novos parâmetros da atuação do Estado e dos padrões de relacionamento entre este e a sociedade. Desse modo tal conceito vem sendo integrado ao mais diversos discursos atuais, ocupando um papel de destaque nas formulações de setores da esquerda e dos conservadores, explicitando sua natureza polissêmica e a disputa política por seu significado.

Assim, a partir de uma investigação sobre as diversas nuances que o conceito adquire ao longo de sua história, a presente dissertação tem por objetivo analisar como essa disputa política em torno do conceito de sociedade civil se manifesta no panorama político brasileiro pós-1988, escolhendo como exemplo prático a experiência da instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, em 2003, com o objetivo de se tornar o espaço por excelência para a participação da sociedade civil e para a realização do que foi chamado de “novo contrato social”, um projeto de realização de decisões conjuntas entre Estado e sociedade civil. Tratamos assim de analisar quais os caminhos seguidos pelos primeiros resultados dessa experiência que se auto-intitulou inovadora devido à formulação conjunta de decisões políticas e de representação do universo plural e conflituoso da sociedade civil.

Palavras-Chave

Sociedade civil, participação, espaços públicos, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Abstract

Franco, Renata Guimarães. **Construindo um novo contrato social (?): sociedade civil, participação e a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Rio de Janeiro. 2007, 186p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

In the last three decades, occurrences as the end of the dictatorial power in Latin America and the end of the communist experience in the European East, had placed in evidence a term that became extremely important for contemporary Political Theory. The concept of civil society has disclosed to all its vitality in the agreement of current political scene, interposing the quarrels about the constructions of new parameters of State performance and of its standards of relationship with society. In this way, that concept has been integrated into the most diverse current speeches, occupying a position of prominence in the formulation of the Left and the Conservatives, evidencing its polissemic nature and the political dispute for its meaning.

This dissertation aims to present the contours of the concept of civil society in the Brazilian political context after 1988, beginning with a historical investigation about the varied nuances presented in its concept, pointing the political dispute of its meaning, between a radical democratic project and the neoliberal agenda, and choosing as a practical example for analysis the experience of the Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, evaluating its effectiveness as a public space for participation of civil society.

KEYWORDS

Civil Society, public spaces, participation, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Sumário

| | |
|--|-----|
| 1. Introdução | 14 |
| 2. A revitalização do conceito de sociedade civil | 20 |
| 2.1. Uma rápida viagem pela longa história do conceito de sociedade civil no pensamento político moderno | 21 |
| 2.2. O conceito de sociedade civil no pensamento político contemporâneo | 39 |
| 3. Sociedade civil, participação e espaços públicos: os diversos usos do conceito de sociedade civil no Brasil pós- 88 | 59 |
| 3.1. Uma primeira cena vem quadros rápidos: os novos atores coletivos e a transição democrática | 60 |
| 3.2. Sociedade civil e participação nos anos noventa: novos delineamentos | 67 |
| 3.3. Sociedade civil, o projeto neoliberal e o reducionismo do “terceiro setor” | 78 |
| 3.4. As conseqüências da “confluência perversa”: sociedade civil e o deslocamento de significados | 94 |
| 4. Por um novo contrato social? A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social | 101 |
| 4.1. Da luta sindical à presidência da República: breves apontamentos sobre a trajetória do PT | 102 |
| 4.2. Um projeto de concertação nacional: inspirações e fundamentos do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social | 114 |
| 4.3. A instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: funcionamento e composição | 124 |
| 4.4. A atuação do CDES em questão: os primeiros resultados de um projeto de concertação | 133 |

5. Considerações finais 163

Referências Bibliográficas 170

*Da minha aldeia vejo quando da terra se
pode ver no Universo....*

*Por isso a minha aldeia é grande como
outra qualquer*

*porque eu sou do tamanho do que vejo
E não do tamanho da minha altura...*

*Nas cidades a vida é mais pequena
Que aqui na minha casa no cimo deste
outeiro.*

*Na cidade as grandes casas fecham a vista a
chave,*

*Escondem o horizonte, empurram nosso
olhar para longe de todo o céu,*

*Tornam-nos pequenos porque nos tiram o
que os nossos olhos nos podem dar,*

*E tornam-nos pobres porque a única
riqueza é ver.*

*Alberto Caeiro, em "O Guardador
de Rebanhos".*

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, representa o resultado final de um árduo período de estudos, em que sucessivas inquietações acadêmicas unem-se ao prazer intenso da realização de novas descobertas, de novas formas de pensar e de olhar o mundo. Digo inquietação, porque a idéia inicial de estudo surgiu desse sentimento, despertado a partir da realização de pesquisas sobre as novas relações entre Estado e sociedade civil, ainda quando aluna da especialização em Direito da Administração Pública da Universidade Federal Fluminense.

Aos poucos, a inquietação se transformou em uma necessidade de procurar respostas às questões que surgiam de maneira recorrente. Dentre elas, as principais eram: que sociedade civil é essa? Em que sentido essas relações são novas? Que fenômenos políticos e econômicos trazem a construção de novos parâmetros para essas relações? Sendo assim, enquanto verificava que, no âmbito do Direito Administrativo, todas as atenções estavam voltadas para um determinado entendimento da categoria sociedade civil, o chamado terceiro setor, percebia que outras janelas se abriam para que se pudesse admirar a mesma paisagem por vários ângulos diferentes.

Essas “janelas” se multiplicaram no decorrer do mestrado, possibilitando novos questionamentos e a necessidade de unir ao estudo nascido da junção entre inquietude e carência teórica, a observação de uma experiência prática, com a contribuição de realizar uma ilustração concreta dos quadros teóricos que seriam apresentados ao longo do trabalho. A inquietação acadêmica pode-se acrescentar ainda uma forte, mas muitas vezes contida inquietação pessoal, que intensifica a procura por respostas para entender os novos direcionamentos políticos do país.

Sem dúvida alguma, podemos afirmar que é a sociedade civil a grande protagonista deste trabalho. Mas pela segunda vez, a pergunta se repete: de que sociedade civil estamos falando? Com efeito, a Teoria Política contemporânea acompanha, a partir das últimas três décadas, uma série de acontecimentos que

nutrem a necessidade de um processo de redefinição e re-significação de conceitos. O fim das experiências comunistas do Leste Europeu, o intenso desenvolvimento tecnológico, o processo de transnacionalização da economia estão entre os exemplos de mudanças que colocam em cheque noções típicas da modernidade, como a de Estado Nacional, levando a um movimento de construção de novos parâmetros de atuação estatal, bem como de novos padrões de relacionamento entre este e a sociedade.

Nesse contexto, temos uma intensa utilização de conceitos e expressões, como cidadania, democracia, participação, direitos, que passam a fazer parte do cotidiano dos indivíduos: todos esses termos podem ser ouvidos freqüentemente em telejornais, em manifestações, em processos eleitorais, em reivindicações populares. No entanto, é importante visualizar que todas essas expressões citadas relacionam-se com um conceito que adquiriu, nesses últimos tempos, uma incrível vitalidade: o conceito de sociedade civil.

Longe de uma definição homogênea, pura, nos deparamos com conceituações múltiplas, ambíguas, heterogêneas, verificando que o conceito readquire uma importância vital no âmbito hodierno da Teoria Política, e por essa mesma razão, personifica-se nos discursos tanto da esquerda mais radical, quanto nos dos neoliberais ou neoconservadores. O termo é utilizado nas suas mais diferentes variações, em movimentos que revelam uma intensa disputa política envolvendo não só o deslocamento de significados para o conceito de sociedade civil, mas também para outros conceitos com esse relacionados como cidadania, democracia e participação.

No cenário brasileiro, o protagonismo desses atores ganha corpo no enfrentamento e resistência ao regime militar, desenhando uma esfera social inicialmente contraposta ao Estado e defensora dos valores democráticos. Esse contexto, verificado a partir da segunda metade dos anos setenta, corrobora para a afirmação de alguns autores, de que finalmente estaríamos assistindo ao nascimento de uma sociedade civil democrática no Brasil. Ao mesmo tempo, a atuação dessa “nova” esfera reforça o desenvolvimento de uma leitura unificada da sociedade civil, entendida enquanto pólo ou *lócus* democrático por excelência.

Sendo assim, a ascensão do conceito sociedade civil na teoria e na prática política brasileira pode ser entendida no contexto das lutas contra o regime autoritário através do surgimento e organização de diversos atores sociais

voluntários, de novas temáticas relativas à universalização de direitos. Percebe-se inegável toda sua contribuição e luta pela democratização institucional, que culminou com a promulgação de 1888 e a afirmação de um amplo rol de direitos civis, políticos e sociais. A democracia é tida como um grande valor unificador, um valor universal, ao mesmo tempo em que a sociedade civil se compõe enquanto espaço político.

O movimento de transição para a democracia e sua efetivação institucional acaba por explicitar a heterogeneidade, a fragmentação, a ambigüidade desses atores. A homogeneidade dá lugar a um sem número de posicionamentos, dos movimentos sociais urbanos, rurais e ligados a questões culturais, a uma vasta gama de organizações não lucrativas baseadas na filantropia e no trabalho voluntário, todas elas utilizando o reforço da essencialidade de uma sociedade civil ativa, participativa, propositiva.

Seguindo esses passos, vislumbramos tanto um processo de luta para incorporação das demandas sociais nas políticas governamentais, quanto a criação de espaços para participação e discussão na elaboração dessas políticas. Esse duplo processo explicita a visão da esfera da sociedade civil enquanto espaço de luta política entre diversas concepções de mundo, disputa de parâmetros democráticos, de participação, de noções diferenciadas de cidadania e da própria sociedade civil em si.

Nesse espaço de disputa entre diferentes projetos políticos, a implantação do projeto neoliberal no Brasil, imediatamente após a promulgação de uma Constituição celebrada por seu conteúdo amplo no que tange à questão social, traz mudanças importantes na atuação desses atores sociais. Assim como aqueles que defendem um projeto de aprofundamento democrático, o discurso teórico legitimador do neoliberalismo também salienta a importância de uma sociedade civil atuante, livre, autônoma e participativa. Todavia, no processo de deslocamento de significados, a agenda neoliberal traz essa visão embutida em uma nova expressão, o “terceiro setor”, uma esfera pública não-estatal que ocupa uma posição estratégica para realização da implantação de uma cultura gerencial de Estado, presente na agenda neoliberal.

Esse contexto onde são inseridos como sinônimos “sociedade civil” e “terceiro setor”, e a realização de uma reforma do Estado, atendendo a critérios de governabilidade e eficiência tem o seu ápice nos oito anos de governo de

Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), possuindo como duro opositor um partido forjado ainda durante a resistência ao regime militar, no calor das grandes greves da região do ABC paulista organizadas pelo chamado novo sindicalismo do final dos anos setenta. O Partido dos Trabalhadores era o principal crítico das práticas representativas do cumprimento da agenda neoliberal e propunha de maneira explícita a necessidade de rompimento com esse modelo como uma das principais bandeiras do partido.

Por sua ligação íntima com diversas organizações da sociedade civil, como movimentos sociais, comunidades de base da Igreja Católica, sindicatos e outros, o PT tinha como marca a realização, em suas administrações locais, de experiências de participação, discussão e elaboração conjunta das políticas governamentais entre sociedade civil e Estado. Com sua candidatura em 2002, Luís Inácio Lula da Silva traça como uma das principais metas em seu programa de governo, a realização de um governo democrático e participativo, mediante a ampliação do diálogo com os mais diversos segmentos representativos da sociedade civil.

Todavia, o projeto do PT e do então candidato Lula para o governo iria um pouco além da instauração de uma administração democrática e popular. Acenava com uma idéia de inovação, de ruptura, a partir da possibilidade de construção de um novo contrato social, ou seja, uma nova forma de coesão social, baseada na transição de um modelo neoliberal baseado na financeirização da política para um modelo propiciador de desenvolvimento econômico com inclusão social, a partir de decisões e um amplo diálogo entre sociedade civil e o governo. Por essa razão, a construção teórica das bases do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, aponta para a instalação de um espaço propiciador da exposição dos conflitos e de um amplo diálogo entre representantes de diversos setores da sociedade civil na elaboração de um projeto de longo prazo para país.

Este trabalho tem como o objetivo a realização de uma análise da atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado em 2003, enquanto espaço de participação da sociedade civil. Pretende-se identificar, a partir dos caminhos tomados pelo órgão em questão, qual o significado de sociedade civil privilegiado pelo Conselho, evidenciando também outras questões como o grau de representatividade do Conselho e a maneira como projetos políticos diferenciados são explicitados nessa arena, apontando qual (ou quais) o(s) sentido(s) aqui

empregado(s) para a idéia de participação. É preciso ter em mente que se trata de espaço de participação criado pelo Estado, pensado e construído a partir de um determinado projeto de governo e que, por isso mesmo, tal espaço se encontra permeado pelas diretrizes pensadas neste projeto. Será mesmo algo inovador e estratégico na transição para um novo modelo, que rompe com a agenda neoliberal seguida desde os anos noventa? Estamos mesmo diante de um novo contrato social?

Assim, a partir de uma ampla revisão de literatura, que abrange tanto o debate conceitual sobre sociedade civil como o seu posicionamento no contexto político de transição democratização e aplicação da agenda neoliberal na realidade brasileira recente, buscaremos os alicerces teóricos que sustentarão nossa análise sobre essa experiência tão recente que é a instalação do CDES.

O que se pretende, a partir desses dados teóricos, estatísticos e, mais especificamente, da análise da vasta gama de documentos oficiais frutos da atuação do Conselho, é estabelecer uma ponte entre o discurso político, que indica a figura do Conselho como uma instituição inovadora no que tange à construção de canais de participação e diálogo entre governo e a sociedade civil, no afã de realizar uma ampla discussão sobre os mais diversos temas caros à sociedade brasileira de modo a forjar uma maioria política e a atuação cotidiana e os resultados práticos obtidos pelo Conselho até agora na construção de uma agenda política participativa, verificando sua efetividade e funcionamento enquanto espaço democrático de participação.

O estudo em questão será desenvolvido em três capítulos. No primeiro capítulo, cujo título é *“A revitalização do conceito de sociedade civil”*, uma análise, ainda que não aprofundada, dado os limites impostos pelo próprio trabalho, do reavivamento e dos redimensionamentos sofridos pelo conceito de sociedade civil no cenário político contemporâneo, apresentando as razões desse processo, bem como uma análise dos suportes teóricos desse ressurgimento, privilegiando o debate conceitual desde o nascimento moderno do termo sociedade civil.

Já no segundo capítulo, intitulado *“Sociedade civil e participação: os diversos usos do conceito de sociedade civil no Brasil pós-88”*, buscamos um maior entendimento do processo de organização da sociedade civil no Brasil e de sua constituição enquanto ator participante do cenário político brasileiro. Assim,

partindo da análise da sociedade civil, vista ainda de forma homogênea e dicotomizada em relação ao Estado ditatorial até a consolidação de um amplo e conflituoso espaço, com participantes os mais diversos, compreendendo um luta de significados no que tange ao conceito de sociedade civil e de participação. Também analisamos a posição e a importância da atuação da sociedade civil ao longo dos anos noventa, do movimento pela ampliação de espaços participativos ao surgimento de novos atores, as Ongs e o chamado terceiro setor que deslocam o sentido e elaboram novos significados para o conceito de sociedade civil.

O terceiro e último capítulo, cujo título é “Por um novo contrato social? Sociedade civil e a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social”, parte da idéia de construção de um novo contrato social, presente nas construções teóricas que elevam o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ao patamar de espaço de participação por excelência, para analisar o contexto político em que é forjada a sua criação. Assim, torna-se objeto de estudo os pressupostos teóricos de sua criação, o processo de instalação do Conselho, as normas que estruturam o seu funcionamento e a sua atuação prática, no período de 2003-2006.

Por se tratar de um projeto bastante recente, mas nem por isso menos importante ou atuante, algumas dificuldades foram sentidas ao longo desse percurso, vez que se trata ainda de algo “em construção”. Todavia, entendemos que mesmo em seus primeiros passos, o direcionamento mostrado pela atuação do Conselho nesse “primeiro ciclo” revela-se importante e relevante para compreensão e questionamento dos direcionamentos de um governo que se propôs inovador e transformador e, principalmente, democrático e participativo.

A REVITALIZAÇÃO DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL.

esta vida é uma viagem
pena eu estar
só de passagem

Paulo Leminski

Uma rápida passagem de olhos em qualquer jornal ou revista de grande circulação nos apresenta, sem hesitações, a um novo sujeito histórico, que tem suas atuações dia-a-dia ressaltadas pela grande mídia como um novo modelo social, capaz de congrega os ideais de liberdade e igualdade, o verdadeiro *locus* da solidariedade e a chave para a questão do déficit democrático. Por esse ponto de vista, parece-nos que estamos diante de um novo paradigma, o paradigma da sociedade civil, tendo por base um amplo consenso acerca do seu caráter plural e representativo de uma idéia de bem comum, e por essa mesma razão plenamente imbuído de um amplo potencial democratizador¹.

Todavia, nem sempre a alusão a expressões como “organizações da sociedade civil” ou ainda “sociedade civil organizada” e tantas outras empregadas pela mídia, revelam a real natureza do conceito: um conceito polissêmico, ambivalente, cambiante conforme contextos históricos, políticos e econômicos diferenciados. Não por acaso, essa imprecisão conceitual têm gerado os mais diversos tipos de abordagem, propiciando os mais variados usos e abusos do conceito de sociedade civil (GÓMEZ, 2003).

Dessa forma, revela-se parte importante e vital deste trabalho uma abordagem, ainda que preliminar, não exaustiva, acerca das mais relevantes construções históricas sobre o conceito de sociedade civil. Há um longo caminho a percorrer para se entender o lugar deste conceito na história, do seu nascimento, que remonta ao início da modernidade (BOBBIO, 2000), à disputa de significados

¹Adrián Gurza Lavalle (1999, pp.121-135) questiona o otimismo gerado em torno de um modelo de uma nova sociedade civil, tanto no que diz respeito a um consenso sobre os atributos que a definem – a diversidade, a pluralidade, quanto no que tange à alegação de uma qualidade inerente a essa esfera, qual seja a representatividade do interesse geral e por consequência um natural ímpeto democratizador.

que decorrem de um certo protagonismo do conceito no âmbito da teoria política contemporânea (DAGNINO, 2002; ARATO e COHEN, 2000).

O capítulo em questão, pelas razões apontadas, pretende, em uma primeira parte, tecer uma breve retrospectiva histórica sobre o conceito de sociedade civil, analisando-o sob o viés interpretativo dos principais autores modernos, como Hobbes, Locke e Rousseau, bem como traçar, em linhas gerais, a “grande virada” produzida por Hegel e acirrada por Karl Marx em seus entendimentos sobre a natureza, o lugar e o papel da sociedade civil. Em uma segunda parte, trataremos de verificar as faces reveladas pelo conceito a partir de sua revitalização no contexto da teoria política contemporânea, valendo-se do que hoje seriam as quatro grandes clivagens interpretativas sobre o conceito, quais sejam, a matriz neotocquevilliana, a matriz neoliberal ou neoconservadora, a matriz gramsciana e a matriz habermasiana.

2.1

UMA RÁPIDA VIAGEM PELA LONGA HISTÓRIA DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL NO PENSAMENTO POLÍTICO MODERNO.

Essa viagem em busca dos pontos principais que revelam a história desse ambíguo conceito tem como ponto de partida o início da modernidade, estando intimamente ligada a concepção jusnaturalista. Se em bases aristotélicas o termo *politike koinonia*, traduzido para o latim como *societas civilis*, representava uma definição da *pólis* como uma comunidade ético-política de cidadãos livres e iguais, ressaltando o viés intrinsecamente político do ser humano (ARATO e COHEN, 2000), temos na modernidade a sociedade civil enquanto construção, fruto de um contrato, o contrato social. Desse modo, como primeiro grande diferencial notamos a *koinos* grega como uma extensão natural da *pólis*, enquanto a sociedade civil moderna revela-se como uma sociedade artificial, construída e instituída a partir do instrumento do contrato social, um acordo entre homens que desejam sair do “estado de natureza” (BOBBIO, 2000).

Assinalamos aqui a primeira antinomia que move o conceito moderno de sociedade civil: sociedade natural/sociedade civil. O termo é empregado para delimitar a instituição de um novo tipo de organização entre os homens a partir de

um pacto, contendo em si uma idéia de progresso. Essa contraposição é encontrada nos escritos dos grandes nomes do contratualismo, desde Hobbes, Locke, Rousseau até Kant.

Os autores do início da modernidade têm como pressuposto teórico a idéia de um Estado de natureza originário, a partir do qual os homens, pelas mais diversas razões (medo, maior racionalização e organização, corrupção moral, etc) vêem a formação de um pacto e a conseqüente instituição de uma sociedade civil como única alternativa aos dilemas do estado de natureza (BOBBIO, 2000; LAVALLE, 1999).

Essa contraposição entre estado de natureza/sociedade civil e a identificação desta última com o próprio Estado moderno encontra-se nas formulações teóricas de Thomas Hobbes, inaugurando a concepção moderna de sociedade civil, construída a partir de uma idéia de ruptura com o estado natural, e não de continuidade, como no caso aristotélico. O grande *Leviatã* de Hobbes carrega a conotação da emblemática oposição entre um estado de natureza dominado pela instabilidade e pela violência, dando vazão aos instintos mais primitivos do ser humano, e um governo instituído para conceder segurança e proteção aos indivíduos mediante a perda de parte de suas liberdades. A situação de igualdade natural entre todos os homens no estado de natureza os leva a desejarem as mesmas coisas e a lutarem entre si pela satisfação de seus desejos e necessidades. Nas palavras de Hobbes:

Mas a razão mais freqüente para que os homens desejem ferir uns aos outros, provém do fato de que muitos tenham um apetite pela mesma coisa ao mesmo tempo, e que freqüentemente eles não podem desfrutar em comum nem dividir. Segue-se a isto, que o mais forte há de tê-la, e o mais forte necessariamente se decide pela espada. (2004, p.35).

O estado de natureza hobbesiano é, portanto, um estado de guerra permanente de todos contra todos. À total impossibilidade de paz na sociedade natural, Hobbes indica como saída a criação de um único vínculo entre esses indivíduos a partir de sua submissão a um poder soberano que impunha ordem e paz social. Assim, o homem abre mão de sua liberdade natural, permeada pelo medo e pelo domínio dos mais fortes, renunciando a alguns de seus direitos e, principalmente ao seu poder de autogoverno, para que um ente exerça o poder de forma indivisível e intransferível.

A origem das sociedades, ou seja, a passagem do estado de natureza para a sociedade civil é feita a partir de um ato voluntário dos indivíduos. Hobbes observa que, embora exteriorize em suas ações seus instintos básicos, o homem natural é dotado de racionalidade. Todavia, o que o mobiliza ao contrato social não é a racionalidade, mas sim uma paixão tipicamente humana: o medo e conseqüente desejo de segurança. É este desejo que o torna submisso a um Estado, não arbitrário, posto que o poder é exercido de acordo com as leis gerais da natureza (KEANE, 1992), que monopoliza a violência e estabelece uma punição ou sanção para aquele que infringir suas regras. Não há qualquer alteração na natureza do homem que, mesmo após a criação do Estado, continua mal e egoísta. Por tal razão, ressalta a importância que reveste a questão da sanção em sua teoria. Assim,

A única forma de constituir um poder comum, capaz de defender a comunidade das invasões dos estrangeiros e das injúrias dos próprios comuneiros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio trabalho e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, **é conferir toda força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens (...)**, de modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: **“cedo e transfiro o meu direito de governar a mim mesmo a este homem, como condição que transfira a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações”**. Feito isso, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. (...) Esta é a geração daquele enorme Leviatã (...) (HOBBS, 2004, pp. 130-131, grifos nossos).

John Locke, por sua vez, se vale de uma forma bem mais aprofundada dos primeiros traços de um individualismo ainda embrionário presente na teoria hobbesiana. O dualismo estado de natureza/ sociedade civil mais uma vez é definido como pressuposto, mas o olhar de Locke acerca da natureza humana em muito se difere da classificação hobbesiana. Por estar inserido em uma sociedade que já apresenta os primeiros sinais do desenvolvimento do sistema capitalista e de ascensão da classe burguesa, sua preocupação primordial não é legitimar o poder do soberano, mas sim de como proceder a sua limitação, garantindo assim o pleno desenvolvimento do capitalismo e a salvaguarda dos direitos burgueses, muito embora suas teorizações no que diz respeito à propriedade privada sejam um pouco confusas, quiçá contraditórias. Na verdade, Locke parece ir adequando sua teoria de acordo com o desenvolvimento e afirmação do capitalismo enquanto sistema hegemônico.

Locke desenha sua concepção do Estado de natureza a partir de uma premissa completamente antitética ao estado natural de Hobbes. O estado de natureza possui para Locke uma aura harmônica, fruto da vocação natural do homem para a vida em sociedade, com total liberdade. Os homens são livres e iguais entre si, mas suas atuações estão limitadas pelas leis da natureza, apreendidas pela razão. Sendo assim, de acordo com estas leis, todos devem compartilhar a natureza comum, não realizando condutas prejudiciais a outrem. Este panorama torna cada homem um juiz individual, tendo o poder executivo sobre essas leis. Tal poder, que leva a realização de uma execução precária dessas leis da natureza, podem, no entanto, levar à confusão e à desordem e é por essa razão que Locke propõe como “*remédio correto para os inconvenientes do estado de natureza*” a instituição de um governo civil (LOCKE, 2004, pp. 27-28).

A finalidade da instituição desse governo civil, portanto, é a manutenção da pacificidade natural, vez que o homem, desfrutando de sua liberdade e de suas posses, teria uma inclinação natural para a formação de coletividades maiores, a partir de uma solidariedade social natural. O Estado possui, dessa forma, uma dupla função, quais sejam, a de conservação da convivência pacífica e a de retificação de uma “sociabilidade imperfeita” (KEANE, 1992, p. 63), monopolizando o processo de formulação, administração e imposição da lei, a partir de um governo baseado no consentimento e não na sujeição. (KEANE, 1992; LOCKE, 2004).

O maior e principal objetivo da reunião dos homens em sociedade, além da conservação da vida e da liberdade, é a preservação do direito de propriedade, o que reforça o caráter fundador do liberalismo moderno atribuído a Locke. Para ele,

(...) quando os homens constituem sociedade abandonando a igualdade, a liberdade e o poder executivo do Estado de natureza aos cuidados da comunidade para que disponha deles por meio do poder legislativo de acordo com a necessidade do bem dela mesma, fazem-no cada um com a intenção de melhor preservar a si próprio, à sal liberdade e propriedade. (...) o poder da sociedade ou o legislativo instituído não é tampouco de se supor que se estenda para além do bem comum, ficando na obrigação de garantir a propriedade de cada membro (...) (LOCKE, 2004, p. 94).

O desenvolvimento intenso das relações econômicas capitalistas e a conseqüente reorganização da sociedade em novos parâmetros delineiam um pano de fundo também para a abordagem proveniente do iluminismo escocês, representado principalmente por Adam Smith e Adam Ferguson. Nesta análise, encontramos um forte entendimento da sociedade civil ligada a noção de progresso, de evolução e principalmente de civilidade, trazendo o termo sociedade civil como sinônimo de sociedade civilizada (BOBBIO, 2000).

Ferguson dedica uma obra ao estudo da história da sociedade civil, cujo pensamento se mostra influenciado pela combinação de um rápido desenvolvimento econômico de algumas regiões da Escócia enquanto outras regiões valiam-se ainda das velhas formas de organização. Assim, o autor realiza seu estudo realçando a importância que esses fatores econômicos exercem sobre a organização da vida social. Para Ferguson, assim como no pensamento de Locke, o homem é um ser naturalmente sociável, o que significa que, mesmo antes de realizado o contrato social, o homem já vive em sociedade: o contrato social representa um ponto de evolução social erguido sobre uma base não-contratualizada (FERGUSON, 1991).

Temos então, uma associação natural que passa a ser regulada pelo Estado, de modo a estabilizar os conflitos sociais (FERGUSON, 1991; KEANE, 1992). Na visão de Ferguson,

we may incline to believe that mankind, in their simplest state, are on the eve of erecting republics their love of equality, their habit of assembling in public councils, and their zeal for the tribe to which they belongs are qualifications that fit them to act under that species of government, and they seem to have but a few steps to make, in order to reach its establishment (...). They have only to bestow a permanent authority for repressing disorders, and to enact a few rules in favor of that justice they have already acknowledged, and from inclination so strictly observe. (1991, p. 99).

Outro ponto que merece destaque na obra de Ferguson se configura na referência às novas formas de divisão de trabalho e do comércio e na maneira que esta mudança influencia no exercício das virtudes cívicas. O autor revela em seu estudo um entendimento evolutivo da história, no qual diversos estágios conduziram o homem de uma sociedade “rude” a uma sociedade civil. Aqui, figura com relevância a grande impulsionadora do capitalismo – a propriedade privada – e a nova forma de divisão do trabalho. Para ele, um dos grandes

diferenciais reside numa certa “uniformidade de maneiras” presentes no homem rude, que se reverte em uma “variedade de propósitos” no homem civilizado. Não obstante Ferguson acredite que o homem civilizado é guiado pelas leis naturais e que por essa razão pode continuar a emitir o mesmo entendimento sobre várias particularidades, como nos estágios iniciais do progresso, há em sua obra uma certa preocupação de que a prosperidade individual traga uma alienação humana no que tange aos seus deveres cívicos e aos seus interesses políticos, gerando uma preocupação única com o aumento das riquezas individuais.

No entanto, nenhuma teoria acerca do contrato social e da constituição da sociedade civil destoa tanto do ideário moderno quanto a elaborada pelo genebrino Jean-Jacques Rousseau. Em seu *Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens*, Rousseau tece uma crítica contundente aos pressupostos materiais e éticos de sua época (KERSFFELD, 2000, ROUSSEAU, 2002). Aliás, esta já era sua principal preocupação quando realizou sua obra premiada na Academia de Dijon, *Discurso sobre as ciências e artes*. A sociedade capitalista, em plena ascensão em meados do século XVIII era, para o autor, a grande responsável pela emergência de um homem egoísta movido apenas por interesses particulares, que se distancia cada vez mais de seus atributos naturais. É emblemática, para ilustrar essa assertiva, a conhecida e tão citada frase inaugural do *Contrato*: “O homem nasceu livre, e por toda a parte geme agrilhado; o que julga ser senhor dos demais é de todos o maior escravo” (ROUSSEAU, 2001, p. 23).

O estado de natureza idealizado por Rousseau concebe o homem tal qual criado pela natureza, sem as características desenvolvidas com o processo de socialização, entendendo o homem como um ser auto-suficiente, possuidor apenas de necessidades imediatas, como a alimentação e a reprodução, e que não possui um senso de moralidade, ou seja, sem o discernimento do que seja bom ou mal. Esse homem natural de Rousseau possui duas características definidoras de suas ações que são consideradas por ele como anteriores ao uso da razão: a primeira diria respeito ao seu próprio instinto de sobrevivência, de conservação; a segunda, a um sentimento no qual o homem se compadece do seu semelhante nos momentos de dor, sentindo repugnância ao ver sofrer qualquer ser sensível, o sentimento de piedade ou compaixão.

O processo de formação da sociedade política, no qual a propriedade privada é legitimada através de seu reconhecimento pelo Estado², é tratado por Rousseau como um pacto ilegítimo, o chamado “pacto dos ricos”, justamente devido à instituição de um governo que atua somente em benefício de interesses privados e que ratifica a dominação econômica e política. Para Rousseau, não bastavam as críticas ao pilar econômico do capitalismo, dirigindo-se também ao seu pilar político, uma vez que o “pacto” (dos ricos) consolida a desigualdade social e gera também a opressão política. Rousseau ainda não estabelece em sua obra o conceito de classe social, mas já ressalta o caráter de classe do Estado, assim como utiliza termos que remetem à divisão do trabalho e ao modo de produção capitalista – o que para alguns autores demonstra a precursão à teoria socialista, principalmente ao pensamento, presente no século XIX, de Karl Marx (COUTINHO, 1996a; BUEY, 2004; KERSFFELD, 2000).

Nessa sociedade onde o amor próprio domina o amor de si (LEIS, 1982), Rousseau elenca como essencial a defesa e a preservação de dois valores fundamentais, a igualdade e a liberdade. Não obstante, mais uma vez difere de Hobbes e Locke na medida em que apresenta uma concepção de liberdade positiva, fruto da autonomia, da participação e da formação do corpo político, na qual o homem é “senhor de si” (ROUSSEAU, 2001, p. 35). Nesse sentido, o contrato social é a resposta de Rousseau ao problema de *“achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedeça todavia senão a si mesmo e fique tão livre como antes”*. (ROUSSEAU, 2001, p. 31).

O outro pressuposto a ser salientado na sociedade legítima teorizada por Rousseau refere-se talvez ao grande conceito de sua obra, por se tratar do componente por meio do qual se realiza a sua proposta democrática: o conceito de vontade geral. O contrato social rousseauiano será realizado a partir da manifestação dessa vontade geral³, que está baseada no interesse comum. Ela é a

²Rousseau traz o Estado, na sociedade “pré-contrato”, como atuante nos interesses dos proprietários, o que parece um prenúncio de uma concepção marxista.

³Como a vontade geral é o corpo do povo, a esfera de atuação democrática, esse poder do povo é inalienável e indivisível, ou seja, só pode ser exercido pelo povo em sua totalidade, não apenas por uma parte dele ou através de um soberano, vez que “o povo que promete simplesmente obedecer, dissolve-se por esse ato e perde a qualidade de povo” (ROUSSEAU, 2001, pp. 39-40). Nesse sentido, a democracia de Rousseau é direta e radical, pois reconhece como condição objetiva à elaboração de leis pelo próprio corpo político, por meio da participação direta dos cidadãos e a supremacia total do Poder Legislativo sobre o Executivo, caracterizando-se esse como um mero executor da vontade geral. A liberdade se manifesta, para Rousseau, com a obediência do povo às

condição subjetiva para a titularidade e o exercício da soberania popular. A partir dessa vontade, tem-se a construção do povo enquanto ator, sujeito coletivo, e não apenas um grupo de indivíduos portadores de direitos naturais que devem ser legitimados e respeitados pelo Estado. Mais uma vez, ressaltamos a diferença existente em sua concepção quando relacionada ao pensamento de Hobbes e Locke, por priorizar a idéia de comunidade em tempos de coroação do individualismo. Também é preciso ressaltar que tais críticas ao liberalismo não retiram o caráter contratualista da teoria rousseauiana, persistindo a dicotomia estado de natureza/sociedade civil.

A trindade formada pela família, sociedade civil e Estado, estabelecida na filosofia de Hegel, realiza uma substituição do termo sociedade natural (estado de natureza), utilizada pelos jusnaturalistas, pelo termo sociedade civil, cujo conceito assume um estatuto teórico efetivo, procedendo ainda à utilização dos termos sociedade civil e sociedade burguesa como sinônimos, concepção que mais tarde seria aprofundada por Karl Marx (BOBBIO, 2000; COSTA, 2002). A emergência de uma esfera da vida ética, produzida historicamente, fruto de um complexo processo de transformação histórica:

Ao invés de ser, como foi posteriormente interpretado, o momento que precede à formação do Estado, a sociedade civil hegeliana representa o primeiro momento de formação do Estado, o estado jurídico-administrativo, cuja tarefa é regular relações externas, enquanto o Estado propriamente dito representa o momento ético-político, cuja tarefa é realizar a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte, tanto que poderia ser chamado de Estado interno ou interior. (BOBBIO, 2000, p. 42).

Em sua busca, Hegel constrói uma teoria na tentativa de realizar a união entre os valores da liberdade antiga de Aristóteles com o individualismo moderno, uma vez que considera que a complexificação da sociedade moderna mostrava a impossibilidade de um “retorno ao estado de natureza”, como idealiza Rousseau, ou mesmo uma reconstrução da *pólis* grega. Afinal, a vida ética moderna seria muito distinta do *ethos* antigo por conter o direito e a moralidade universalista em um nível institucionalizado, trazendo o conflito entre norma e realidade (ARATO e COHEN, 2000; COUTINHO, 1998). As novas formas de socialização trazidas pela modernidade fazem surgir uma nova esfera definida por Hegel como “uma

leis por ele mesmo elaboradas e impostas pelo poder da vontade geral.

esfera perdida em seus extremos” (HEGEL *apud* ARATO e COHEN, 2000, p. 124), na qual surge a tensão entre o que é e o que deveria ser.

Essa nova esfera, que é para Hegel um dos momentos ou uma das bases do Estado, do universal, da totalidade, também está subdividida em três dimensões: o sistema das necessidades, compreendendo a esfera das relações econômicas; a administração da justiça; e a política juntamente com as corporações⁴. Neste último momento é possível ver de forma pungente a tensão entre o universal e o particular presente na filosofia hegeliana – as corporações eram atores coletivos que personificavam não uma vontade individual ou uma vontade universal, mas sim uma vontade particular. Isso significa dizer que seu papel nessa tensão é o de justamente atuar como uma esfera relativamente autônoma, responsável pela mediação entre os extremos – individualista, presente principalmente na esfera econômica, e universal – concretizado na figura do Estado. A corporação representaria, dentro da sociedade civil, um espaço de integração social dos indivíduos, de solidariedade, figurando como a instituição fundadora da eticidade (COSTA, 2002).

Todavia, a sociedade civil possui simultaneamente uma dimensão ética e uma dimensão antiética. Exatamente por não ser natural, e sim decorrência da própria história, Hegel rechaça a idéia de uma identidade e de uma harmonia natural dos componentes da sociedade civil: a existência de inúmeras e variadas formas de interação tornam a sociedade civil um campo frágil e propenso a muitos conflitos (ARATO e COHEN, 2000; COSTA, 2002; LAVALLE, 1999; KEANE, 1992). Assim como há uma desintegração da forma supostamente natural de vida ética na esfera da família com o advento da esfera da sociedade civil, o desenvolvimento de uma economia de mercado traz um novo tipo de integração a partir de um processo objetivo e externo, fora da vontade e da consciência, no qual a abstração das necessidades, por meio do fenômeno da monetarização acaba também por conduzir ao egoísmo e à alienação.

⁴O termo corporações, utilizado por Hegel para caracterizar as associações formadas no âmbito da sociedade civil é alvo de uma grande crítica de Marx, que o acusa de utilizar uma terminologia e de uma instituição medieval. Arato e Cohen dizem que na verdade o termo é antigo, mas a construção é moderna e inovadora, para designar os novos atores coletivos e as novas formas de solidariedade e integração da modernidade. Outro termo medieval utilizado por Hegel é o estamento, para designar cada um desses agrupamentos de acordo com seus interesses, o que, para Arato e Cohen (2000), pode representar de alguma forma um protótipo da noção de classe social.

O momento do “sistema de necessidades”, ou seja, das relações econômicas e do seu desenvolvimento, torna-se o campo propício para que Hegel formule uma crítica a essa sociedade emergente, a sociedade burguesa, trazendo uma sinonímia que seria mais tarde aprofundada e radicalizada por Marx. É em sua dimensão econômica que o caráter antiético, característica perigosa podendo transformar-se em fonte de aniquilação da própria sociedade civil, se apresenta mais contundente, uma vez que ocorrida a abstração das necessidades, há uma progressiva expansão das mesmas, com a contradição de gerar para alguns um consumo maior de luxos e extravagâncias, e para outros a incapacidade de satisfação das necessidades mais básicas e urgentes. Esse potencial destrutivo da sociedade civil permeia a teoria do Estado de Hegel, uma vez que a mesma busca uma autoridade suprema, universal, que possa aglutinar e sintetizar as particularidades da sociedade civil, representando-a em sua unidade. A totalidade de Hegel toma corpo a partir de uma única instância de racionalização e harmonização, que impõe interesses, superando e contendo dentro de si a sociedade civil – o Estado universal.

Podemos afirmar a partir dessa análise em linhas gerais das concepções contratualista e hegeliana, que a dicotomia Estado/sociedade civil é uma consequência da complexificação da sociedade a partir de um desenvolvimento intenso do capitalismo. Dessa forma, foi apenas a partir das idéias de Hegel e principalmente de Karl Marx, que a esfera da sociedade civil passa a ser vista como diferente e, mais ainda, contraposta à esfera estatal. A sociedade civil de Karl Marx é o lugar das relações econômicas, que constituem a base real a partir da qual se eleva uma superestrutura política e jurídica. Há, dessa forma, uma substituição do termo sociedade natural, utilizado pelos contratualistas, pelo termo sociedade civil, através da linguagem de Hegel e de Marx, já que naquela chama-se de sociedade civil o que hoje se chama de Estado.

Marx é um grande crítico da filosofia hegeliana, e tal assertiva pode ser reforçada pelo papel transformador e não apenas idealizador que caberia aos filósofos. Por trazer em sua teoria uma base materialista, Marx constrói sua definição de sociedade civil privilegiando apenas um dos três momentos elencados por Hegel como pertencentes a essa esfera. Assim, a sociedade civil compreende o campo das relações de produção, das relações econômicas, verificando-se aqui uma identificação definitiva entre os termos sociedade

burguesa e sociedade civil. A sociedade burguesa ou civil surge a partir do processo histórico de emancipação política da burguesia contra um Estado absoluto e a construção de um Estado universalista garantidor de direitos do homem e do cidadão.

Com efeito, as críticas de Marx desmoronam essa pretensão universalizante do Estado, na medida em que denunciam o seu caráter formal, vez que na verdade a formação estatal seria representativa não de um interesse geral universal, como acreditava Hegel, mas sim do interesse de uma classe, da classe reinante da sociedade civil, ou seja, os interesses da burguesia. A possibilidade de um Estado universal é rechaçada com a constatação de que a separação entre uma esfera econômica e uma esfera política, entre o indivíduo com interesses particulares e o cidadão guiado por interesses comuns ou universais, traz como consequência a alienação⁵ da esfera político-estatal em relação ao homem real, construindo um Estado que possui apenas uma aparência universal (COUTINHO, 1996b).

Essa separação atende às formas pelas quais a apropriação e a exploração dividem as arenas da ação política e econômica, transformando certas questões políticas (dominação, exploração) em questões unicamente econômicas. Marx, ao traçar sua análise, coloca a questão de que a relação de poder entre o capitalista e o trabalhador possui como condição a configuração política do conjunto da sociedade – o equilíbrio das forças de classe e os poderes do Estado tornam possível a expropriação do produto do trabalho, a manutenção da propriedade

⁵Há que se fazer menção a importância do conceito de alienação na teoria marxiana. Mais uma vez contrariando Hegel, para o qual “o ser humano, o homem, é equivalente à autoconsciência. Conseqüentemente, toda a alienação do ser humano se reduz à alienação da sua autoconsciência (...) A alienação efetiva, que se revela como real, é antes, segundo a sua mais íntima natureza oculta – e só deslindada pela filosofia simples ser fenomenal da alienação da vida humana real, da autoconsciência (...). Desse modo, toda a reapropriação do ser objetivo alienado surge como uma incorporação da autoconsciência; o retorno do objeto em si constitui assim a reapropriação do objeto” (MARX, 2001, p.180) – o conceito marxiano incorpora a dimensão econômica, e a alienação é vista como um fato que corrói toda a vida do indivíduo. Isso é uma decorrência do caráter coisificador, mercantilizador que o trabalho assume na sociedade capitalista. Neste sistema, o trabalho é visto como mercadoria, perde sua humanidade e sua identidade, uma vez que a sua produção se torna algo estranho a ele. Dessa forma, seu projeto de emancipação social se expressa na forma política de emancipação dos trabalhadores em relação ao trabalho assalariado e a propriedade privada e no comunismo - superação da propriedade privada que se daria em três níveis: universalização/generalização da propriedade privada; comunismo político - supressão do Estado, que é afetado pela propriedade privada e pela alienação humana; comunismo como superação da propriedade privada enquanto alienação humana. (BUEY, 2004, pp. 107-115).

privada e o controle sobre a produção e apropriação. Não há, portanto, descontinuidade entre as esferas social e econômica, e o Estado, figura política, que intervém coercitivamente em favor da classe expropriadora. Todavia, a produção é vista com abstração de seus aspectos sociais, com uma sociedade alicerçada em leis naturais eternas e independentes da história. (COUTINHO, 1996b; WOOD, 2003).

Portanto, a sociedade civil de Marx é a arena onde se enfrentam duas classes antagônicas: a burguesia e o proletariado, clarificando a noção de uma sociedade de classes. Essa esfera se constitui simultaneamente como fonte e resultado do domínio da burguesia. A contradição social e a luta entre essas classes é inerente à ordem capitalista. Assim, a sociedade coincide com o momento estrutural, contraposta à superestrutura onde estão as ideologias e instituições. A crítica marxiana aponta que as características centrais do capitalismo, como a subjugação do trabalho ao capital e a mais-valia, traduzem-se em uma relação social e é produto de uma luta de classes. As relações de produção são assim apresentadas em seu aspecto político, com sua contestação enquanto relação de dominação. Nessa linha de raciocínio,

... O Estado deixa então de lhe parecer apenas como a encarnação formal e alienada do suposto interesse universal, passando a ser visto como um organismo que exerce uma função precisa: garantindo a propriedade privada, o Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade de classes (ou seja, conserva a sociedade civil) e, desse modo, garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não proprietários, sobre os trabalhadores diretos. O Estado, assim, é um Estado de classe: não é a encarnação da razão universal, mas sim uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, defende os interesses comuns de uma classe particular (COUTINHO, 1996b, p. 19).

A relação entre cultura e política no pensamento de Marx reflete a importância dessa construção. A cultura, principalmente a cultura popular, era entendida como o domínio da alienação, da difusão das ideologias (ideologia entendida enquanto “falsa consciência”), sendo, portanto encarada como algo negativo e configurada como obstáculo à transformação social. Assim, era necessária a eliminação dessas manifestações de alienação e a realização da consciência de classe por meio das ações dos intelectuais. A cultura figurava, portanto, como um dos instrumentos de dominação. Com relação à política, sua identificação com o Estado, desenhado como local onde é exercida a dominação

da sociedade por excelência, tem como consequência para o pensamento marxiano a visão de que o Estado se configura como arena decisiva das relações de poder e, portanto, como único alvo da luta política (DAGNINO, 2000).

O ataque à separação entre a esfera econômica e política, entre sociedade civil e o Estado como indesejáveis e transitórios (KEANE, 1992), bem como a caracterização do proletariado como uma classe universal e, portanto como sujeito histórico de transformação, são os principais pontos constitutivos do seu projeto de emancipação social, na forma política de emancipação dos trabalhadores em relação ao trabalho assalariado e a propriedade privada e no comunismo - superação da propriedade privada que se daria em três níveis: universalização/generalização da propriedade privada; comunismo político - supressão do Estado, que é afetado pela propriedade privada e pela alienação humana; comunismo como superação da propriedade privada enquanto alienação humana (BUEY, 2004). Assim,

O comunismo constitui a fase da negação da negação e é, por consequência, para o seguinte desenvolvimento histórico, o fator real, imprescindível, da emancipação e reabilitação do homem. O comunismo é a forma necessária e o princípio dinâmico do próprio futuro imediato, mas o comunismo em si não constitui em si mesmo o objetivo da evolução humana – a forma da sociedade humana. (MARX, 2001, p. 148).

Na tentativa de ampliar ao máximo o horizonte dessa análise preliminar, não podemos deixar de mencionar a contribuição do pensamento de Aléxis de Tocqueville para a compreensão e desenvolvimento de um estudo acerca do conceito de sociedade civil. Muito embora seja contemporâneo de Karl Marx, seus estudos trazem elementos bastante diferenciados das elaborações marxianas. O autor não apresenta um conceito de sociedade civil, sequer utiliza esse termo. Todavia, ressalta em suas elaborações acerca da democracia e dos elementos necessários ao seu desenvolvimento saudável, a importância de uma instituição típica da sociedade civil: as associações.

A temática central perseguida por Tocqueville, qual seja, a análise das condições que poderiam levar a uma maior compatibilização entre os valores de liberdade e igualdade em um Estado democrático, encontrou nas instituições políticas e no modelo democrático dos Estados Unidos da América o objeto adequado para a elaboração de seus estudos. Desse modo, o autor realiza uma

ampla análise da sociedade americana no século XIX, concluindo que a concorrência de diversos fatores singulares tornava os Estados Unidos da América um modelo ideal de democracia, a conjugar liberdade e igualdade de condições: as condições geográficas, as leis e principalmente os costumes e valores religiosos puritanos reunidos de forma harmoniosa (ARON, 1982; JASMIM, 2001).

No que diz respeito ao primeiro aspecto, o geográfico, Tocqueville vislumbrava a pacificidade do território americano, com ausência de países vizinhos e Estados inimigos, considerando como um ponto positivo o fato de ser a América do Norte como uma “*terra deserta, com a inexistência de povos que se utilizavam e usufruíam da terra*”. Para ele, o que havia na América do Norte era, no mais, algumas “*tribos errantes, que não cultivavam o solo*” (TOCQUEVILLE, 1987, p.220), não sendo necessário aos seus novos habitantes proceder ao extermínio ou escravidão, como ocorrera na colonização da América do Sul. Aliasse a isto a vastidão e produtividade das terras. Assim,

Tudo é extraordinário entre os americanos (...). Ali se vêem, como nos primeiros dias da criação, rios cujos mananciais nunca secam, solidões verdes e úmidas, campos ilimitados que o compressor do lavrador ainda não revolveu. Nesse Estado ela não mais se oferece ao homem isolado, ignorante e bárbaro das primeiras épocas, mas ao homem já senhor dos segredos mais importantes da natureza, unido a seus semelhantes e instruído pela experiência de cinquenta séculos (TOCQUEVILLE, 1987, p. 216).

A assertiva em questão refere-se não somente as condições naturais americanas, mas principalmente a possibilidade de intenso desenvolvimento que poderia advir da combinação dessas condições ao domínio de um variado referencial de tecnologias pelos imigrantes europeus. Essa vastidão de terras contribuía para o desenvolvimento de um modelo democrático, vez que, para ele, a formação de uma aristocracia estaria ligada principalmente à questão da escassez de terras, como ocorria na Europa. (ARON, 1982; TOCQUEVILLE, 1987).

O segundo elemento revestido de importância para Tocqueville versa sobre o aparato legal desenvolvido nos Estados Unidos. Primeiramente, o autor destaca como crucial a existência de uma legislação que proteja a propriedade e que ao mesmo tempo favoreça sua divisão. Mas para Tocqueville, o sucesso americano devia-se essencialmente à adoção da forma federativa, que trazia para a

América o desfrute dos benefícios presentes tanto nos grandes como nos pequenos Estados, permitindo à “*união gozar do poder de uma grande república e da segurança de uma pequena*” (1987, p. 221). Além disso, a organização federativa possibilitava uma ampla e livre circulação de bens, pessoas e capitais, impedindo a formação de barreiras internas e impulsionando o desenvolvimento (ARON, 1982).

O terceiro elemento relevante, segundo Tocqueville, estaria presente nos valores e costumes trazidos pelos imigrantes, notadamente nos princípios religiosos puritanos, que, longe da perseguição religiosa que imperava na Europa, puderam na América se manifestar de maneira mais contundente, promovendo uma união efetiva entre religião e liberdade. De fato, para Tocqueville, o sistema democrático pressupõe a existência de uma sólida base moral, proporcionada, sobretudo por um ambiente de liberdade religiosa (o autor em algumas passagens menciona a importância de variadas interpretações bíblicas e da confrontação do catolicismo pelo protestantismo). Assim, segundo o autor, não havia nos EUA sequer uma doutrina religiosa que se mostrasse hostil às instituições democráticas (1987, p. 223). Essa base moral, segundo seus ensinamentos, não é de maneira alguma imposta pelo Estado, mas sim proveniente de ensinamentos no seio da família, da escola, do ambiente social e está bastante impregnado por uma religiosidade fundamentada nos imperativos da ética, de maneira que a estabilidade do Estado democrático depende da influência dos costumes e das crenças (TOCQUEVILLE, 1987).

De acordo com essas exposições, podemos notar em Tocqueville um certo desprezo pelo idealismo presente nas concepções que ressaltam os valores da democracia antiga, bem como procede a uma crítica a democracia rousseauiana. Para ele, a democracia consiste em um modelo no qual a sociedade se organize sem distinções de ordem ou classe – realizando uma combinação entre os valores de igualdade e liberdade – com indivíduos socialmente iguais, ou seja, a partir da inexistência de diferenças hereditárias de condições e onde todas as ocupações, profissões e honrarias estejam acessíveis a todos (ARON, 1982). É preciso ressaltar que Tocqueville apenas acredita na igualdade social, realçando a idéia da impossibilidade econômica. Em suas palavras:

Os americanos tiveram a seu favor o acaso de seu nascimento: seus pais importaram, outrora, para o solo onde vivem, a igualdade de condições e a das inteligências donde deveria sair um dia a república democrática, como se ali tivesse a sua fonte natural. Mas isso ainda não é tudo: com um Estado social republicano, legaram aos seus descendentes os hábitos, as idéias e os costumes mais próprios a fazer florescer a república. Quando penso no que deu lugar a esse fato original, parece-me ver todo o destino da América encerrado no primeiro puritano que abordou as suas praias, como toda a raça humana no primeiro homem. (TOCQUEVILLE, 1987, 214-215)

Através de seu estudo, Tocqueville acaba enfrentando as principais questões da política e de suas instituições, contribuindo para o debate acerca da consolidação, maximização e legitimação dos regimes democráticos. Assim, procede em um primeiro momento à descrição de uma sociedade singular para posteriormente trazer como questão principal uma temática mais abstrata - o problema da democracia das sociedades modernas (ARON, 1982).

Essas condições peculiares que possibilitaram o pleno desenvolvimento da democracia americana demonstravam a impossibilidade de efetuar simplesmente uma transposição dessas instituições para o contexto europeu, por isso a necessidade de buscar quais dessas características poderiam ter uma validade universal avaliando por isso as relações entre sociedade civil e Estado. Não obstante não haja um conceito de sociedade civil na obra de Tocqueville, a imensa gama de instituições voluntárias que agregavam indivíduos com os mais variados interesses comuns é para ele um fator estratégico no desenvolvimento de um regime democrático. Isso porque, de acordo com Tocqueville, haveria a necessidade tanto de uma disciplina moral inscrita na ação individual (e a conseqüente importância atribuída ao papel da religião e de seus valores), quanto de um interesse e uma busca dos cidadãos pelos assuntos públicos e de resolução de problemas e questões de forma descentralizada, ou seja, através da atuação dessas entidades locais (ARON, 1982; JASMIM, 2001; PUTNAM, 2004).

O individualismo, uma das principais características das sociedades democráticas segundo Tocqueville, isolaria o indivíduo das massas e seria o responsável principal pela perda das qualidades cívicas e das virtudes públicas. Assim, na medida em que se igualam as condições nessa sociedade democrática, mais a ameaça a esses valores se desenvolve. Por essa razão, os indivíduos desenvolvem o hábito de

(...) se considerar sempre isoladamente, e de bom grado imaginam que o futuro inteiro está entre suas mãos (...) Assim não só faz a democracia a cada homem esquecer seus antepassados, mas lhe oculta seus descendentes e o separa de seus contemporâneos (TOCQUEVILLE, 1987, p.387).

Sendo assim, podemos perceber que a grande preocupação de Tocqueville se encontra no cerne do próprio desenvolvimento da democracia, já que essa liberdade política depende de valores que podem ser destruídos pelo próprio processo evolutivo da democracia. Esse desenvolvimento, segundo ele, se revela perigoso para a vida social devido ao sobrepeso de instituições que afirmam representar a sociedade em sua unidade, e também devido ao crescimento do que ele chamou de “despotismo da maioria” – o que ameaçaria a conjugação entre liberdade e igualdade e promoveria a retração das virtudes cívicas dos indivíduos (KEANE, 1992). A debilidade dessas virtudes públicas, causadas por um individualismo excessivo da democracia e pela presença de um Estado centralizador das decisões políticas, leva à dominação e à perda da capacidade de se autogovernar. Com a combinação desses fatores,

(...) a liberdade política no interior das tendências imanentes da democracia exigiria a vitalidade de instâncias de participação que fortalecessem o espírito de cidadania em face da tutela administrativa do Estado centralizado moderno. Só haveria liberdade onde houvesse ação permanente dos cidadãos na esfera pública. O centro do dilema está precisamente em que a participação cívica seja uma espécie em extinção no contexto da privatização das relações sociais na moderna sociedade igualitária de massas imaginada por Tocqueville (JASMIM, 2001, p. 208).

Diante dessa realidade, Tocqueville demonstra a necessidade de criação de mecanismos que possibilitem um maior controle do poder estatal. O Estado é absolutamente necessário, mas o poder não pode estar de maneira alguma centralizado, monopolizado, devendo ser distribuído entre os cidadãos. Por isso, importa ressaltar seu elogio à forma de organização descentralizada da democracia americana, em sua forma administrativa. A descentralização mitigaria a tirania, pois a liberdade política seria então possível tanto no âmbito estatal como fora dele, através do crescimento e desenvolvimento das associações civis, sintetizadoras de interesses da comunidade e impulsionadoras de resoluções e discussões de questões relevantes de forma local e não somente por meio do

Estado. Em suma: a vitalidade da democracia depende desses hábitos associativos (KEANE, 1992; LAVALLE, 1999; JASMIM, 2001; TOCQUEVILLE, 1987).

Existe, dessa forma, uma relação indispensável para a conservação do modelo democrático entre as associações políticas e as associações civis, minimizando os efeitos maléficos do individualismo, da tirania da maioria e da perda paulatina das virtudes cívicas. Para Tocqueville,

Na vida civil, cada homem pode, a rigor, imaginar-se em condições de bastar-se a si mesmo. Em política, jamais lhe seria possível imaginá-lo. Quando pois, um povo tem uma vida pública, a idéia de associação e a vontade de se associar apresentam-se, todos os dias, ao espírito de todos os cidadãos: embora os homens tenham certa repugnância natural por agir em comum, estarão sempre prontos a fazê-lo no interesse de um partido. Assim a política generaliza o gosto e o hábito da associação; faz desejar unir-se e ensina a arte de fazê-lo a uma multidão de homens que sempre teriam vivido sós. (1987, p. 397).

Dessa rápida passagem por tão importantes teorias e por toda as idéias que permearam a modernidade podemos verificar o quão diversificados se mostram os discursos sobre o conceito de sociedade civil, e a polissemia do termo que integra uma das grandes dicotomias do pensamento político moderno – Estado/sociedade civil. Essa contraposição gera, portanto, várias acepções para o termo sociedade civil, desde sua existência pré-estatal, enquanto conjunto de associações e grupamentos de indivíduos unidos por interesses comuns, passando pelo entendimento do termo enquanto esfera virtuosa, que resiste a dominação e luta pela emancipação política, até a discussão sobre a possibilidade de uma sociedade civil sem Estado, a partir da absorção do poder político (BOBBIO, 2000). Com efeito, essas acepções se tornam ainda mais perceptíveis com a importância recuperada pelo conceito de sociedade civil no pensamento contemporâneo, acirrando a disputa de significados que envolvem o termo, conforme veremos a seguir.

2.2

O CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL NO PENSAMENTO POLÍTICO CONTEMPORÂNEO – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.

O reavivamento do conceito de sociedade civil se insere no bojo de uma série de transformações, verificadas sobretudo nas últimas duas décadas, que trouxeram implicações para os grandes conceitos da modernidade. Desse modo, as discussões acerca de uma redefinição do papel do Estado, da função e legitimidade do Estado nacional em um mundo que se transnacionaliza, dos novos caminhos da economia, e, principalmente, sobre como realizar a manutenção e legitimação dos regimes democráticos -sejam eles recém-formados ou já há muito consolidados -, trazem à tona o conceito de sociedade civil e sua reconstrução em novas bases, mas sempre com inspirações que nos remetem as acepções possíveis do conceito.

Essas intensas mudanças que colocam em cheque noções típicas da modernidade levam a um movimento de construção de novos parâmetros de atuação estatal, bem como de novos padrões de relacionamento entre este e a sociedade. Temos uma intensa utilização de conceitos e expressões, como cidadania, democracia, participação e direitos, que se relacionam com o conceito de sociedade civil que, a partir de sua multiplicidade, ambigüidade e heterogeneidade, readquire uma importância vital no âmbito hodierno da Teoria Política, e por essa mesma razão, personifica-se nos discursos tanto da esquerda mais radical, quanto nos dos neoliberais ou neoconservadores.

Sendo assim, ressalta-se a importância de se percorrer, ainda que de maneira superficial, os caminhos pelos quais se desenvolvem essas novas teorizações⁶ acerca do conceito de sociedade civil, os diversos projetos políticos e ideologias que representam, suas possíveis leituras e abordagens. Por essa razão, trataremos algumas considerações sobre as quatro matrizes teóricas prevalentes no debate contemporâneo: a matriz neotocquevilliana, a matriz neoliberal ou neoconservadora, a matriz gramsciana e a matriz habermasiana.

⁶John Keane (2001, pp. 50-79) realiza uma tentativa de condensação dessa miríade de utilizações para a expressão sociedade civil, que segundo ele é mais utilizada hoje do que no momento do seu nascimento, de sua maturação (1750/1850). Desse modo, elenca três abordagens principais para a expressão. Na primeira delas, as interpretações empírico-analíticas, a expressão sociedade civil é utilizada como forma explicativa da realidade sócio-política através de distinções teóricas, investigações empíricas e juízos acerca de sua origem, desenvolvimento e conseqüências; a segunda forma de abordagem realizada ressalta a utilização estratégica da linguagem da sociedade civil, por meio do cálculo de políticas destinadas a atingir um determinado objetivo pré-definido (aqui entram tanto as concepções que ressaltam as virtudes naturais da sociedade civil, como a de Tom Paine, quanto à função estratégica a ser cumprida pela sociedade civil para absorção da sociedade política na visão de Antonio Gramsci); e a terceira forma, a normativo-filosófica, que entende a sociedade civil como um bem, sua superioridade e necessidade de sua proteção pelo Estado, e também suas formas de justificação, e que estariam presentes tanto na visão moderna de Hegel quanto na teoria contemporânea de Jürgen Habermas, por exemplo.

A primeira matriz se inspira no pensamento moderno de Alexis de Tocqueville. Seu entendimento acerca da necessidade de entendimento da sociedade civil (ou das associações, no dizer de Tocqueville) como condição para o sucesso de um governo democrático alicerça uma das principais matrizes contemporâneas no trato do conceito de sociedade civil. Com efeito, a matriz neotocquevilliana aposta na força do associativismo e do desenvolvimento de uma ampla cultura cívica como forma de resolução dos déficits democráticos dos tempos hodiernos. Todavia, para além da alusão recorrente à idéia de uma sociedade civil ativa, surge uma nova expressão para o devido reforço e adequação desses ideais à complexidade das sociedades atuais: o chamado capital social. Trata-se de um conceito ainda em construção, abrangendo atitudes e valores que auxiliam na resolução de conflitos coletivos, conformando reações de cooperação e ajuda mútua, estímulo à solidariedade e superação de falhas de mercado (KLIKSBURG, 2002).

Essa modalidade de capital se traduz em uma forma de contexto social que permite o exercício contínuo de modalidades de cooperação voluntária e que envolve um conjunto de normas, sistemas e formas de atuação que possam tornar a sociedade mais “eficiente”, trazendo soluções para dilemas coletivos. Na explicação de Robert Putnam, *“uma característica específica do capital social – confiança, normas e cadeias de relações sociais – é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado (...)”*.(2004, p.180).

A partir de um longo estudo acerca da existência/construção de uma cultura cívica e de suas conseqüências para o sucesso/fracasso das instituições, tendo como base a experiência de reforma italiana que estabeleceu os governos regionais, Robert Putnam recorre a diversos elementos, que vão desde a situação histórica do país, as diferenças entre o norte e o sul da Itália, e as relações entre a centralização/descentralização institucional e seus cidadãos, com a finalidade de entender que fatores contribuíram para que o norte tivesse um elevado grau de cultura cívica enquanto no sul verificava-se a existência de relações verticalizadas e clientelistas. Como conseqüência dessas observações, conclui que o sucesso da descentralização realizada pelos governos regionais e o bom desempenho institucional seria proporcional ao grau de cultura cívica de sua comunidade.

No entender do autor, o incentivo à formação de redes cívicas se revela de vital importância para o bom funcionamento democrático das instituições e do desenvolvimento econômico e social. Isto porque, segundo Putnam, essas redes conseguem promover os valores necessários a construção do chamado capital social, como a otimização da comunicação e interação, facilitando o fluxo de informações, criando um modelo cultural de colaboração mútua através da elaboração de regras de reciprocidade com maior solidez.

Há, portanto, para os representantes dessa matriz teórica, uma relação direta entre o nível de participação por meio das associações e redes cívicas e a eficiência da atuação das instituições governamentais, de maneira que, quanto mais horizontalizada for a estrutura de organização social, maior é o favorecimento ao desempenho institucional. Este posicionamento, bem como o uso do termo capital social, passou a constar também em alguns documentos oficiais de organismos internacionais sobre temáticas como governabilidade, democracia, desenvolvimento, inclusão social e direitos humanos, colocando o debate sobre o desenvolvimento econômico e social e a eficácia das instituições sobre novos alicerces, com um reexame das relações entre cultura e desenvolvimento. Assim, “(...) *diversos componentes invisíveis do funcionamento cotidiano de uma sociedade relacionados com a situação de seu tecido social básico afetam silenciosamente as possibilidades de crescimento e desenvolvimento*”⁷ (KLIKSBERG, 2002, p.15).

O fortalecimento da idéia de uma sociedade civil ativa, com a proliferação das mais diversificadas formas espontâneas de organização, ganha força na medida em que o berço das idéias de Tocqueville sobre democracia, os Estados Unidos da América, passa a apresentar ao mundo contemporâneo justamente uma idéia oposta: apatia política, desinteresse pelos assuntos públicos com uma considerável queda no número de participantes tanto de associações políticas como civis. Talvez este quadro seja a concretização de um dos maiores temores de Tocqueville: o crescimento vertiginoso do individualismo no interior da democracia estadunidense e a conseqüente perda das virtudes cívicas.

⁷Assim como Robert Putnam realiza todo um estudo com o emprego da categoria capital social tendo por base diversas experiências que envolvem associativismo, redes locais de cooperação mútua e descentralização administrativa na Itália, o texto de Bernardo Kliksberg (2002, pp. 31-43) discute a nova abordagem da questão do desenvolvimento que tem por pano de fundo essa nova modalidade de capital enumerando algumas experiências ocorridas na América Latina e no Brasil. As especificidades do panorama brasileiro serão abordadas mais detalhadamente no capítulo 2.

Tanto Putnam quanto Walzer (1992) assinalam essa realidade. De acordo com as observações de Walzer, o contexto contemporâneo de intensa desorganização social e violência pode ser compreendido a partir da visualização das limitações presentes nas compreensões acerca da vida digna, presentes tanto nas leituras de esquerda, sejam elas de base rousseauiana ou marxista, quanto nas leituras liberais capitalista e nacionalista.

No entender de Walzer, a grande questão estaria no fato de que essas visões não vislumbrariam a complexidade social contemporânea, e por isso o autor expõe a necessidade de uma abordagem que sintetize os mais diversos ideais já expostos nas leituras liberais e de esquerda, em um jogo de negação e incorporação de valores. Para tanto, afirma ser a sociedade civil a esfera por excelência onde podemos perseguir a “vida digna”, por se tratar do *locus* onde estão presentes a fragmentação e a luta, mas também por possuir em seu interior redes de solidariedades. Nessa esfera todas as concepções de bem são experimentadas, transformando a sociedade civil numa “base de bases” (WALZER, 1992, p. 34), integrando a questão da força associacional com o desenvolvimento das instituições políticas e econômicas.

Sendo assim, a noção de sociedade civil ativa, caracterizada pela plena liberdade e desenvolvimento espontâneo de diversas associações civis representa para Walzer uma via de transformação para o quadro de déficit de participação em questões públicas da atualidade. Assim como Tocqueville, Walzer também alerta para a importância da presença do Estado, no reforço do entendimento de que a sociedade civil não pode figurar como uma alternativa ao Estado, ou ainda um substituto para a esfera estatal, citando para ilustrar esta leitura a questão do renascimento da noção de sociedade civil no leste europeu e o sentido extremamente anti-estatal assumido pela mesma. Assim, há que se enxergar um mecanismo de duplo controle entre Estado e sociedade civil, já que:

Sólo un Estado democrático puede crear una sociedad civil democrática; sólo una sociedad civil democrática puede mantener aun Estado democrático. El espíritu cívico que hace posible una política democrática sólo se puede adquirir en las tramas asociativas; las aptitudes equivalentes en términos generales y ampliamente extendidos que sostienen a estas tramas deben ser fomentadas por el Estado democrático. (WALZER, 1992, p. 37).

É preciso ressaltar que, tanto a categoria de sociedade civil ativa, quanto o “recém chegado e ainda incompleto” conceito de capital social, são utilizados pelo Banco Mundial⁸ como elementos chaves para a análise da atuação do Estado e de sua interface com a sociedade civil. Os estudos realizados pelo referido organismo internacional reforçam que “*existem evidências cada vez mais fortes que uma sociedade civil ativa é não apenas um pré-requisito para a democracia, mas também um fator que contribui para o desenvolvimento*” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 46). Com efeito, tais interpretações e entendimentos trazem uma série de conseqüências para o que se compreende por participação, ativismo, democracia, cidadania e, principalmente, o que se compreende como universo da sociedade civil.

A importância da presença e atuação da sociedade civil e da construção de parâmetros para sua relação com o Estado também está presente em outra matriz teórica, a matriz neoliberal ou conservadora. Afinal, seus teóricos são também influenciados pelo pensamento liberal de Aléxis de Tocqueville. Todavia, veremos que suas formas de atuação e o lugar estratégico a ser ocupado por ela em um determinado projeto político possuem nuances bem relevantes.

Com efeito, o refluxo de desenvolvimento e das crises econômicas crescentes a partir dos anos 70 traz uma crítica intensa às pretensões universalizadoras do Estado Social. O processo de constitucionalização dos direitos econômicos, políticos e sociais representaram a tentativa do *Welfare State* de conciliar as demandas urgentes da classe trabalhadora, até então com grande mobilidade política, e os interesses do capital. Todavia, as últimas décadas do século passado trataram de condenar a política Keynesiana e seu Estado “gigante” como o único culpado pelas crises econômicas crescentes a partir do choque do petróleo dos anos 70. Era o início de um processo de redefinição do papel do Estado. A observação de Norberto Bobbio ilustra bem esse “novo” quadro político:

⁸O Banco Mundial, numa leitura que aponta a necessidade de uma compreensão diferenciada da realizada pelo debate econômico tradicional, identifica quatro tipos de capital: o capital natural, referente a recursos naturais; o capital construído, gerado pelo ser humano e que inclui infraestrutura, capital financeiro, etc; capital humano, que diz respeito aos graus de nutrição, educação e saúde da população; e finalmente o capital social, com abrangência ainda indefinida, mas que tem por finalidade aglomerar inúmeras variáveis que desempenham um papel fundamental e que não estavam presentes nos discursos e no pensamento econômico convencional. (BANCO MUNDIAL *apud* KLIKSBERG, 2002, pp.19-20).

O que agora excita o espírito dos liberais é o feito, considerado desastroso, das políticas Keynesianas adotadas pelos Estados econômica, política e economicamente mais avançados (...) os vícios que habitualmente eram atribuídos aos Estados absolutos- burocratização, perda das liberdades pessoais, desperdício de recursos, má-condição econômica – passam a ser agora pontualmente atribuídos aos governos que adotaram política de tipo social-democrático ou trabalhista. (2000, p. 132).

Para os teóricos do neoconservadorismo, o Estado garantidor dos direitos sociais, do pleno emprego, extremamente intervencionista nas questões econômicas e caracterizado pelo controle sobre a sociedade civil, seria o responsável pelas graves crises e pela “apatia” da sociedade civil, pela passividade dos indivíduos, pelo não incentivo ao trabalho, pela alta carga tributária e principalmente pelo desencadeamento de novos conflitos devido ao privilegiamento dos direitos sociais em detrimento dos direitos de liberdade. Além disso, o crescimento contínuo das demandas sociais e a impossibilidade dos Estados de responderem a estas demandas trariam à tona as chamadas crises de governabilidade, o que para os neoliberais torna-se um grande problema a exigir soluções enérgicas. (ARATO E COHEN, 2000; BOBBIO, 2000; KEANE, 1992).

Tendo por base a condenação extrema do Estado social, a ascensão do neoliberalismo se dá a partir da visão empreendida por seus teóricos da necessidade de redefinição do âmbito de atuação do Estado, procedendo a uma rediferenciação das esferas da sociedade civil e do Estado - defendendo de forma veemente a autonomia da vida econômica e social com relação ao Estado, pois só assim haveria uma recuperação da sociedade civil, através da regulação pelo mercado, visto como instância a qual cabe o direcionamento do crescimento e desenvolvimento. Além disso, à liberalização dos mercados alia-se uma defesa intensa da tradição e de suas instituições representativas, como a família tradicional e a nação (GIDDENS, 2001).

Muito embora haja na doutrina neoliberal uma leitura da sociedade civil como uma esfera geradora de solidariedade social, de relações espontâneas, possuidora de inúmeras virtudes como a autoconfiança, a flexibilidade e a ação dirigida para o interesse comum, o que a aproximaria da matriz neotoquevilliana, no neoliberalismo temos o conceito de sociedade civil como uma esfera não estatal, situada entre o Estado e o mercado com ações direcionadas para o interesse público (CARDOSO, 2000). Assim, temos um Estado mínimo, enxuto, a partir de seqüências de privatizações, de uma política de desregulamentações e de

retração no que tange aos direitos sociais, ao mesmo tempo em que se observa o estímulo para que as políticas sociais, antes cabíveis ao Estado, fiquem a cargo das associações localizadas na sociedade civil – através do já conhecido campo das ONGs ou de associações que recebem uma nomenclatura mais recente: o terceiro setor.

Assim, a atuação da sociedade civil torna-se fundamental nesse processo, como esfera responsável pela execução das tarefas não pertencentes ao núcleo estratégico do Estado, o que se convencionou chamar de publicização. Mais uma vez, esse duplo processo de privatização do público e de publicização do privado já era comentado por Bobbio nos anos 80:

Os dois processos, de publicização do privado e de privatização do público, não são de fato incompatíveis, e realmente compenetraram-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos. (2000, p. 27)

A dicotomia entre público e privado se encontra mitigada, vez que público passa a designar não só o Estado, mas também essa esfera privada que se dedica a temáticas de interesse público, constituindo o universo do público não-estatal. As organizações pertencentes a este universo se opõem ao Estado na medida em que se revelam mais eficientes, rápidas, flexíveis, honestas e inovadoras, além de estarem próximas a comunidades locais e, portanto, mais sensíveis às suas necessidades e demandas. Enquanto isto, o Estado e seu imenso aparato burocrático sofrem um amplo ajuste, de modo a atuar não mais na execução de políticas sociais, na qual demonstrou incompetência, mas como fomentador da atuação desse setor público não-estatal.

Como podemos perceber, a categoria de sociedade civil presente nessa matriz teórica possui uma função estratégica na elaboração de um novo modelo estatal, no qual a palavra de ordem é eficiência e governabilidade. Assim, o modelo neoliberal atua em duas frentes: a devolução do poder ao mercado e exaltação do poder local a partir do processo de descentralização e flexibilização do Estado, vez que as atividades que não são próprias do Estado podem e devem

ser executadas pelo setor público não-estatal que, devido a suas virtudes, pode fazê-lo com mais economia e eficiência.

Esses pontos estão elencados em documentos e recomendações de diversos organismos internacionais que intensificam a necessidade da parceria entre Estado e sociedade civil para alcançar o sucesso no desenvolvimento de políticas sociais, mas revelam ao mesmo tempo a substituição de políticas sociais universalistas por políticas fragmentadas e localizadas, com uma lógica de gestão típica do setor privado, orientada por resultados, com a transformação de direitos em serviços, e de cidadãos em clientes/consumidores (BORON, 2001; DAGNINO, 2003). O conceito de sociedade civil não possui qualquer conteúdo emancipatório, transformador, o que significa que:

(...) criou-se uma nova gramática na qual a idéia de mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais, a maioria dos quais já vinha totalmente pronta e atendia à pequenas parcelas da população. O militante foi se transformando no ativista organizado das clientelas usuárias de serviços sociais (GOHN, 2005, p. 83).

Uma outra matriz teórica contemporânea tem como alicerce as formulações de Antonio Gramsci, cuja obra é responsável por um grande enriquecimento na teoria marxista ou classista de Estado, na medida em que aprofunda, enriquece e concretiza alguns de seus elementos (COUTINHO, 2003), e tal aprofundamento se torna notório em sua elaboração do conceito de sociedade civil. Aqui, ao contrário da matriz teórica neoliberal, temos uma concepção democrática radical que entende a sociedade civil de maneira diversificada e não como uma esfera homogênea.

Para entender estas colocações é necessário ressaltar que Gramsci lança uma teoria ampliada do Estado, e é neste momento que ocorre o deslocamento da noção de sociedade civil do campo da infraestrutura para o campo da superestrutura. Como vimos, a obra de Marx e do marxismo está alicerçada na compreensão da natureza de classe do fenômeno estatal, ou seja, o Estado surge a partir da divisão da sociedade em classes e a sua existência é possível apenas enquanto existe tal divisão, tendo como função precípua sua conservação, a partir da imposição dos interesses de uma classe em particular (a burguesia) como interesse universal da sociedade. Desse modo, temos como vital a questão da

coerção a ser realizada pelo Estado para que possa valer os interesses da classe dominante economicamente (BOBBIO, 2000; COUTINHO, 1996b).

Gramsci pertence a uma outra época política, e por essa razão pôde visualizar vários fenômenos como a conquista do sufrágio universal e o grande desenvolvimento dos partidos políticos de massa, bem como dos sindicatos e associações de classe. Essa intensa “socialização da política” demonstra, no sentir de Gramsci, que a luta política não ocorre somente entre o aparelho do Estado e movimentos revolucionários das classes subalternas: surge uma esfera pública “ampliada” formada por amplas organizações de massa. Assim, em seu conceito de Estado, Gramsci identifica no campo da superestrutura a presença de duas esferas: a chamada sociedade política e a sociedade civil.

A sociedade política corresponde ao Estado em sentido estrito, ou seja, o exercício de dominação da classe burguesa a partir do aparato estatal de coerção, ou, como colocado por Gramsci, pelos aparelhos coercitivos do Estado. No que tange à sociedade civil, Gramsci a desloca para a esfera da superestrutura devido a sua visualização de que o processo de desenvolvimento do capitalismo implica na complexificação das relações sociais, gerando novos espaços de disputas de poder e difusão de ideologias que, embora não estejam diretamente vinculados ao Estado restrito, guarda relações com este. Esses espaços são formados pelos chamados “aparelhos privados de hegemonia”. Tratam-se de:

(...) organismos sociais privados, o que significa que a adesão aos mesmos é voluntária e não coercitiva, tornando-os assim relativamente autônomos em face do Estado em sentido estrito; mas deve-se observar que Gramsci põe o adjetivo “privado” entre aspas, querendo com isso significar que – apesar desse seu caráter voluntário ou “contratual” – eles têm uma indiscutível dimensão pública, na medida em que são partes integrantes das relações de poder em dada sociedade. (COUTINHO, 1996b, p. 55).

Sendo assim, uma mudança no entendimento do conceito de sociedade civil realizada por Gramsci ressalta a importância que essas diversas instituições voluntárias existentes, situadas entre a economia e o Estado e responsáveis pela representação dos interesses dos diversos grupos sociais e pela elaboração e difusão de valores simbólicos e ideologias. Nesse campo estão incluídos os sindicatos, os partidos políticos, as igrejas, as escolas, meios de comunicação etc. Aqui se verifica uma aproximação do conceito de sociedade civil de Gramsci com as formulações hegelianas. Todavia, o conceito de sociedade civil em Gramsci o

transcende, ao situar as relações de hegemonia, tanto política como cultural, de grupo social sobre toda a sociedade.(GRAMSCI, 2000)

Portanto, é importante ressaltar que, enquanto o Estado exerce sua dominação fundada na coerção, a adesão desses aparelhos privados de hegemonia a uma concepção de mundo se dá por consenso, ou seja, mesmo que haja cooptação em determinado momento, o que gera esta cooptação não é a força, mas sim uma forma de consenso. É neste campo que se dá o embate por posições que visam a maior difusão de sua concepção de mundo. Por isso, Gramsci propunha para uma estratégia revolucionária conforme a complexidade atual da sociedade capitalista, a necessidade de uma reforma intelectual e moral, tarefas dos aparelhos privados de hegemonia da classe trabalhadora. Assim, temos que o Estado em sentido amplo, para Gramsci, significa presença de duas esferas, a sociedade civil e a política, ou seja, “*a hegemonia escudada pela coerção*” (GRAMSCI apud COUTINHO, 1996, p. 54) onde essas duas esferas servem para conservar ou para transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no sistema capitalista.

O cerne da teoria ampliada do Estado de Gramsci, a grande questão que move todo o desenvolvimento de sua teoria reside em sua posição, ao contrário das colocações da Marx e de alguns de seus seguidores, de que as crises enfrentadas pelo sistema capitalista não eram capazes de conduzir à sua derrocada, à uma revolução. Desse modo, tem-se como crucial em sua construção a seguinte indagação: Seria possível universalizar a experiência da Revolução Russa? Por que as crises do sistema capitalistas não eram seguidas por movimentos revolucionários a exemplo da Revolução bolchevique?

Mais uma vez a importância da categoria sociedade civil na teoria de Gramsci revela sua grandiosidade. Segundo ele, havia uma explicação para o fato das crises econômicas não serem seguidas pelas revoluções – a organização, a força e a autonomia relativa da esfera da sociedade civil. Para conduzir a essa conclusão, Gramsci classifica as sociedades em orientais e ocidentais⁹. As

⁹ Em Gramsci a distinção entre oriente e ocidente não obedece a critérios geográficos. Na verdade, o autor italiano tinha em mente formações sociais onde a sociedade civil ou era muito embrionária, ou dependente do Estado restrito. Neste caso, o Estado era tudo e a sociedade civil primitiva e gelatinosa. Em contrapartida, em sociedades ocidentais, “havia entre a sociedade civil e o Estado uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil” (GRAMSCI, 2000, p. 262).

sociedades orientais (como o caso da Rússia na ocasião da Revolução) teriam como traços fundamentais a existência de uma sociedade civil débil e desorganizada em contraste com a predominância do Estado-coerção. Já no caso das sociedades ocidentais, notamos um desenvolvimento maior da sociedade civil, com uma relação mais equilibrada entre essa esfera e a sociedade política, tornando a disputa pelo poder mais complexa, com a devida ampliação do Estado, no sentido gramsciano.

A ampliação do conceito de Estado compreendida por Gramsci tem por consequência a necessidade de adoção de estratégias políticas diferenciadas. Com esta afirmação podemos compreender as críticas realizadas por Gramsci às estratégias de choque frontal com o Estado como forma de tomada do poder. A chamada “guerra de movimento” deveria ser superada dada a existência de um contexto social cada vez mais complexo. A luta pelo poder se daria em novas bases, e a esfera da sociedade civil se tornaria a principal arena de luta, uma luta pela direção ideológica e pela formação do consenso da maioria, de forma a conquistar o poder do Estado e sua conservação (COUTINHO, 2003). Em suas palavras:

A mesma transposição deve ocorrer na arte e na ciência política, pelo menos no que se refere aos Estados mais avançados, onde a ‘sociedade civil’ tornou-se uma estrutura muito complexa e resistente às ‘irrupções’ catastróficas do elemento econômico imediato (crises, depressões etc.); as superestruturas da sociedade civil são como o sistema das trincheiras da guerra moderna. (Gramsci, 2000, p.73).

Sendo assim, uma estratégia revolucionária alternativa, segundo Gramsci, seria a realização de uma guerra de posições, que construiria vagarosamente os fundamentos de um novo Estado, por meio da vitória no âmbito da sociedade civil: *“A obtenção de uma ampla hegemonia deve proceder à tomada do poder. A classe que se propõe uma transformação revolucionária da sociedade já deve ser dirigente (ou hegemônica) antes de ser governante”* (COUTINHO, 1996b, p. 59).

Por esta razão, considera-se importante ressaltar a crítica realizada por autores como Carlos Nelson Coutinho, Jean Cohen e Andrew Arato, a análise realizada por Bobbio sobre o conceito de sociedade civil de Gramsci, trazendo implicações sérias para a questão do papel da sociedade civil no contexto de superação do Estado capitalista. O fato de Gramsci situar a sociedade civil no

momento da superestrutura não significa retirar da infra-estrutura a centralidade explicativa, ontológica. Trata-se portanto, de ver essa divisão como uma classificação didática, e não de caráter orgânico. O conceito de sociedade civil é o principal meio pelo qual Gramsci enriquece a teoria marxista do Estado. Assim,

E se é verdade, como vimos que esse enriquecimento motiva uma concretização dialética na questão do modo pelo qual a base econômica determina as superestruturas (ou seja, essa determinação é mais complexa e mediatizada onde a sociedade civil é mais forte), isso não anula de modo algum, como vimos também, a aceitação gramsciana do princípio básico do materialismo histórico: o de que a produção e reprodução das relações sociais globais é o fator ontologicamente primário na explicação da história” (COUTINHO, 2003, pp. 122-123).

Arato e Cohen também realizam críticas a interpretação de Bobbio, notadamente no que diz respeito a sua versão para a política progressiva de Gramsci, ou para a chamada guerra de posições, vez a perspectiva de Bobbio possui um viés reformista, baseada na construção de uma nova hegemonia cultural pelo partido socialista na sociedade civil. Para os autores é difícil tecer essa interpretação na medida em que para que fosse possível a construção de uma hegemonia cultural incompatível com o sistema existente, as instituições da sociedade civil teriam que possuir uma dupla estrutura, vinculada tanto à dominação quanto à emancipação, ou seja, um sistema dual, no qual pudesse haver novas instituições da vida cultural e associativa como base alternativa de hegemonia na sociedade existente, enquanto a visão de Gramsci e sua filiação ao marxismo sugerem uma interpretação revolucionária, com a destruição das formas associativas adequadas para a reprodução da hegemonia burguesa e a sua substituição por novas instituições que formarão a estrutura principal de uma nova sociedade (ARATO e COHEN, 2000).

Uma outra matriz que afirma o potencial emancipatório da sociedade civil é a matriz teórica habermasiana. Esta matriz tem como alicerce a ética do discurso e a teoria democrática de Jürgen Habermas, que possui como proposição principal a complementaridade entre as liberdades privadas e as liberdades políticas, numa espécie de conciliação entre a liberdade dos antigos (participação política) e a liberdade dos modernos (direitos individuais frente ao Estado).

Habermas constrói uma teoria dualista a partir de sua análise das sociedades capitalistas contemporâneas, dividindo-as em dois grandes complexos:

uma esfera sistêmica (dividida em dois subsistemas – subsistema econômico e subsistema político) e uma esfera comunicativa (mundo da vida). As formas de suprimento das carências de integração social presentes em cada uma dessas esferas são diferenciadas, enquanto na esfera sistêmica temos a integração a partir do dinheiro e do poder, o mundo da vida é o reino da linguagem, da interação a partir da comunicação, do discurso. Para o autor, a ação comunicativa, e não o trabalho, como colocava Marx, seria a categoria fundante da ação social, atestando a existência de uma esfera interativa onde os indivíduos construam suas identidades e desenvolvam a capacidade de entender o sentido que imprimem às suas ações. (AVRITZER, 1996; COSTA, 2002)

Ao contrário da matriz gramsciana, em que o conceito de sociedade civil está incluído em um projeto emancipatório que tem por objetivo principal o rompimento com o regime capitalista a partir de sua relação fundante, a exploração da classe trabalhadora, a teoria habermasiana indica a impossibilidade de uma ruptura radical e revolucionária com recomeço em novas bases, defendendo a possibilidade de transformação por meio do que o autor chama de revolução permanente, vislumbrada a partir da união entre as concepções de autonomia do sujeito de valores individuais e coletivistas na geração de uma democracia radical (HABERMAS, 2001). A relação existente em sua teoria entre emancipação política e a prática democrática elege os processos de formação da identidade e de solidariedade e do processo de argumentação moral como *lócus* por excelência das possibilidades de emancipação dos indivíduos (AVRITZER, 1996).

A preocupação de Habermas com relação à política possui como alicerce a questão da legitimidade, uma vez que as decisões tomadas nesse campo precisam de fundamentação e de justificação - o que significa dizer que as decisões democráticas dependem da anuência da comunidade para que sua implementação seja legítima (COSTA, 2002). Para Habermas, seria necessário pensar em um processo crítico-discursivo¹⁰, com critérios internos de validade norteados pela

¹⁰ Segundo Leonardo Avritzer (1996, pp.46-47), a teoria da ação comunicativa habermasiana faz menção a duas dimensões principais da política. A primeira delas reforçaria a importância do reconhecimento do outro enquanto igual, tanto no seu modo de vida particular quanto no reconhecimento da necessidade de participação dos atores sociais no processo político e daqui retiramos a crucialidade para a sua teoria da existência de dois complexos de direitos; os direitos civis e os direitos de comunicação e participação. A segunda dimensão trata da idéia de democracia, entendida por Habermas como um processo de autolegislação e forma da autodeterminação política da comunidade, a ser elaborada a partir de três princípios: 1) inclusão –

condição de igualdade tanto no que diz respeito aos participantes quanto aos argumentos por eles apresentados (AVRITZER, 1996; HABERMAS, 2001).

Assim, a partir desse intróito é possível visualizar, ainda que de forma preliminar, o *telos* da teoria democrática habermasiana: tendo por alicerce dois grandes símbolos da modernidade, quais sejam, a idéia da existência de um sistema universal de direitos humanos e a de construção de uma ordem democrática através da noção de soberania popular, reunir elementos que justifiquem e legitimem esses dois princípios no âmbito das complexas sociedades atuais.

A patente dificuldade de se pensar, nessas sociedades, em valores substanciais que revelem um bem comum, uma idéia de comunidade, deságua em uma construção procedimental de soberania popular, indicando a necessidade de leis gerais e abstratas que excluam interesses que não sejam generalizáveis e que possibilitem um amplo debate sobre quais valores devem ser considerados e aceitos pelos seus participantes.

A soberania procedimental habermasiana contém em si uma crítica à concepção rousseuniana de soberania, de uma vontade substancial e unitária que só se realizaria a partir da repressão à heterogeneidade das vontades particulares. Aliás, esta é uma crítica generalizada à obra de Rousseau, já que na sua concepção a vontade geral fica totalmente dependente de um movimento ético individual de sobreposição do interesse geral ao interesse privado. Rousseau não considerava como vontade geral a simples soma das vontades individuais. Para ele, cada homem continha em si a essência do bem comum. Não obstante, Habermas ressalta a necessidade de compreender o termo a partir da realidade das sociedades complexas contemporâneas, vez que a inspiradora da concepção rousseuniana, de caráter mais homogêneo, não deu margem a construções acerca do pluralismo, das diversas concepções de bem e de vida digna e da proteção ao direito das minorias.

Ressaltando a importância da união entre soberania popular e direitos humanos na construção de uma teoria democrática com um viés radical, Habermas analisa as concepções reinantes de democracia, a liberal e a republicana, a fim de criar um terceiro tipo, alternativo, com uma concepção

participação de todos os atores sociais; 2) organização - livre debate a partir de uma ampla garantia dos direitos de comunicação; 3) legitimação – indivíduos se tornam co-autores das normas que pautam suas ações.

procedimental de política deliberativa. Do modelo liberal, que possui o seu eixo central no entendimento do indivíduo como portador de direitos naturais que devem ser exercidos frente ao Estado, concepção negativa de direitos que serviu ao pleno desenvolvimento da sociedade burguesa e do capitalismo, Habermas ressalta a importância das liberdades, principalmente as de expressão e de reunião, tão caras ao seu modelo alternativo. Já no que tange à concepção republicana, de natureza aristotélica, o autor lança suas luzes na figura do cidadão enquanto pertencente e atuante em uma comunidade política, onde a orientação para o bem comum é a força integradora da sociedade (HABERMAS, 1995), ressaltados os direitos de participação e de comunicação política, alicerçados em uma ordem jurídica que deve garantir a convivência de todos com igualdade de direitos e autonomia.

Dessas observações decorre a assertiva de que a democracia habermasiana é construída a partir da união dos elementos positivos presentes nas concepções liberal e republicana, embora demonstre e até ressalte maiores qualidades nesta última, como a formação da vontade política com base no discurso. Desse modo, Habermas traceja os contornos de sua teoria democrática mediante a combinação dos elementos positivos presentes nesses dois modelos (MARTINS, 1997), construindo um modelo teórico que propõe a plena articulação entre autonomia privada e autonomia pública, entre indivíduo e cidadão, entre direitos subjetivos e direitos à participação e comunicação política, entre soberania popular e direitos humanos.

Com efeito, a importância da democracia, mormente em tempos atuais, reside no fato de que a mesma não contém em si um valor específico, mas sim uma pressuposição de um acordo sobre distintos valores, sugerindo uma forma de relacioná-los e de resolver os possíveis conflitos entre os participantes desse processo público (HELD, 1998). A proposta de Habermas articula essas preocupações tecendo um modelo que preza tanto pelos direitos individuais necessários à participação livre e em condições de igualdade no processo discursivo, quanto dos direitos político e da institucionalização desses pressupostos e procedimentos comunicativos necessários à formação da vontade e da opinião pública (HABERMAS, 1995).

Tendo em vista essas considerações, podemos afirmar que a utilização da ação comunicativa de Habermas serve a um duplo propósito, quais sejam, a

construção de uma ética discursiva e de um modelo de legitimação democrática (MARTINS, 1997). As relações intersubjetivas necessárias nesse processo comunicativo formulam o desenvolvimento de um sistema de solidariedade que não está calcado ns deliberações institucionalizadas, mas no desenvolver de diversificados espaços públicos e procedimentos democráticos, levando ao reconhecimento do outro, mesmo como estranho, como participante do processo discursivo. Desse modo,

Tais discussões (e negociações) constituem o local em que uma vontade política racional pode se formar, a suposição de resultados legítimos, que deve fundamentar o procedimento democrático, tem de se apoiar, em última instância, em um arranjo comunicativo: as formas de comunicação necessárias para uma formação racional da vontade - e, portanto, garantidora da legitimidade - do legislador político devem ser, por sua vez, institucionalizadas juridicamente. (HABERMAS, 2000, p. 148).

Essa construção teórica vislumbra uma relação conceitual entre Direito e democracia, trazendo consigo a necessidade, à semelhança do que sua concepção de soberania popular, de uma procedimentalização do direito, a partir do privilegiamento dos pressupostos comunicativos e as condições procedimentais de formação da vontade política. Além disso, a conseqüente institucionalização das formas de comunicação transforma o princípio do discurso em um princípio da democracia, onde *“só podem reclamar validade às normas que encontrem (ou possam encontrar) o assentimento de todos os concernidos enquanto participantes de um discurso prático”* (HABERMAS *apud* MAIA, 2000, p. 26). Nesse sentido, o direito positivo colhe sua legitimidade não em uma lei moral mais elevada, não mais nas tradições e nas explicações metafísicas, mas sim em um procedimento racional de formação da opinião e da vontade (HABERMAS, 2001). O direito aparece não só como sistema capaz de garantir a ordem ou como um aparelho de coerção, mas como um mecanismo de integração social, ao lado do poder administrativo e do capital.

A importância da deliberação por meio de *“uma rede adequada para a comunicação de conteúdos de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”* (MARTINS, 1997, p. 92) deságua na possibilidade de um procedimentalismo participativo. Segundo Santos o

“procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação” (2002, p. 52).

O conceito de esfera pública cunhado por Habermas traduz a importância do processo comunicativo para sua teoria democrática. A força sócio-integrativa presente no mundo da vida não possui o poder de ser absorvida automaticamente pelo campo político – e é a esfera pública a mediadora entre esses impulsos comunicativos do mundo da vida e dos mecanismos institucionais que representam o processo de formação da vontade política. Essa esfera possui uma ambivalência funcional: migração dos fluxos comunicativos gerados no mundo da vida e utilização dos meios de comunicação de massa para produção de liberdade política (COSTA, 2002).

Dessa forma, a esfera pública¹¹ representa um espaço imprescindível para a constituição democrática da vontade política. Num contexto político que assiste ao reavivamento do conceito de sociedade civil, Habermas entende o termo como abrangente das diferentes associações voluntárias que absorvem e condensam questões advindas de problemas emergentes na sociedade, no domínio da vida privada, encaminhando essas questões para a esfera política. O poder legítimo é, portanto, gerado na esfera pública – na formação da vontade e da opinião com efeitos normativos, dirigindo o exercício do poder administrativo.

No que diz respeito à possibilidade de ampliação dos mecanismos institucionalizados de formação da vontade política e na aferição de poderes efetivos aos grupos deliberativos que constituem a sociedade civil, Habermas adota uma posição que se torna alvo de algumas críticas. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que para Habermas é fundamental ver com seriedade o papel de instância de mediação ocupado pela sociedade civil: essas organizações não poderiam se converter, segundo Habermas, em estruturas formalizadas, estruturadas burocraticamente, sob pena de um distanciamento da base

¹¹Segundo Gurza Lavalle (1999, p. 133), *“A esfera pública pode desempenhar um papel normativo sem ser propriamente uma categoria normativa, porque, em Habermas, encontra-se alicerçada em uma estrutura ontológico-comunicativa que prescinde de qualquer conteúdo substantivo e de todo o sujeito (...) Em consequência, a formação da vontade sobre aquilo que, no processo da formação da opinião, foi determinado como interesse geral não pressupõe um sujeito definido normativamente, mas apenas o efeito de racionalização do poder e da vida social derivado de um agir comunicativamente estruturado”*.

fornecedora das questões sociais relevantes. Isso devido a ênfase colocada pelo autor na peculiaridade dos códigos de coordenação da esfera comunicativa, e da necessidade de preservação desses códigos (AVRITZER e COSTA, 2004). Além disso, sua atuação deve estar pautada na liberdade. Daí mais uma vez o imbricamento da importância dos direitos humanos na teoria habermasiana:

Esses direitos – que devem garantir a todos chances iguais para conquistarem os seus objetivos privados na vida e uma proteção jurídica individual abrangente – possuem evidentemente um valor intrínseco, e não são como que absorvidos no seu valor instrumental para a formação democrática da vontade.(...) Portanto, sem os direitos clássicos à liberdade, particularmente sem o direito fundamental às liberdades de ação subjetivas iguais, também não haveria um meio para a institucionalização jurídica daquelas condições sob as quais os cidadãos podem participar na práxis de autodeterminação (HABERMAS, 2001, p. 148).

Inúmeras críticas foram analisadas pelo próprio autor e por ele absorvidas em trabalhos posteriores. Como exemplo, podemos falar do próprio conceito de esfera pública¹² e da atuação da sociedade civil, temáticas abordadas pelo autor com algumas observações relativizadas após a crítica e a apresentação de um modelo teórico-discursivo de sociedade civil realizado por Cohen e Arato (2000) a partir da teoria habermasiana. Segundo os autores, há a necessidade de revisão da concepção de sociedade civil, presente principalmente na matriz liberal, que compreende essa esfera apenas como âmbito da vida privada civil, ocasionando apatia política. Nesse sentido, a teoria habermasiana proporciona um desenvolvimento dos conceitos de universalidade e autonomia sem as suposições de individualismo ontológico e neutralidade, referindo-se a metanormas de reciprocidade simétrica que devem funcionar como princípios norteadores do processo discursivo, levando-os à elaboração de um conceito de sociedade civil que retém o núcleo normativo da teoria democrática e por consequência dá azo a uma ampla discussão sobre a questão da legitimidade das decisões a partir de um conceito diferenciado e não idealizado de sociedade civil.

¹² Em sua obra “Mudanças estruturais na esfera pública”, Habermas realiza um amplo estudo sobre o desenvolvimento do capitalismo e a formação de uma nova instância – a esfera pública burguesa, representativa das diversas relações da sociedade burguesa industrial: relações econômicas, de propriedade, a esfera privada *stricto sensu* (a família), analisando os diversos desdobramentos ocorridos desde o seu desenvolvimento, com a formação de espaços de interação e formação de uma opinião pública, até sua decadência progressiva ocasionada pela transformação do cidadão pelos meios de comunicação de massa em um simples consumidor de bens culturais. Essa visão será mais tarde relativizada pelo autor ao ressaltar o potencial crítico e seletivo do público (COSTA, 2002; HABERMAS, 1982).

A teoria habermasiana é o suporte para toda a construção de Cohen e Arato a partir das suas análises sobre o surgimento dos chamados novos movimentos sociais, no contexto dos processos de democratização do Leste Europeu e da América Latina, onde a sociedade civil passa a ser vista não só como fonte, mas também como terreno de democratização. Para eles, trata-se de reconhecer a importância do papel desses movimentos no escoamento de questões para o sistema político, intensificando a interface entre Estado e uma sociedade civil diversificada. Sendo assim, a questão principal estava em trazer uma concepção de sociedade civil que possa refletir a essência de novas identidades em projetos que contribuam para maior liberdade e democracia (ARATO e COHEN, 2000).

Com a crítica ao caráter essencialmente defensivo do mundo da vida com relação ao sistema formulado por Habermas, Cohen e Arato vêm a necessidade de posturas mais ofensivas contra o processo de colonização do mundo da vida, de forma que a sociedade civil possa agir influenciando a sociedade política e a sociedade econômica, reforçando também a importância de um sistema de direitos que assegure a liberdade e a autonomia dos indivíduos privados e da interação comunicativa dos mesmos na esfera pública. (ARATO e COHEN, 2000; AVRITZER, 1996; COSTA, 2001). A partir dessas observações, Habermas traz em obras posteriores análises acerca do papel de uma esfera pública politicamente influente, demonstrando a importância dos procedimentos legais e políticos institucionalizados que possam assegurar processos espontâneos de formação da vontade política, reforçando ainda a capacidade da ação sócio-integrativa presente no mundo da vida em contrapor os recursos sistêmicos do dinheiro e do poder (COSTA, 2001).

Após realizarmos essa pequena e rápida viagem por essa longa e vasta história da sociedade civil, afirmamos que não podemos tratar da análise de um único conceito de sociedade civil, mas sim de toda essa miríade de interpretações para a categoria de acordo com o contexto político, o momento histórico e o posicionamento ideológico. Com efeito, o fim da experiência do socialismo real e o discurso cada vez mais forte da inevitabilidade do capitalismo, as lutas pela democratização no Leste Europeu e na América Latina, os novos movimentos sociais e o papel desempenhado por eles na introdução de temáticas e questões na

agenda política, imprime um novo caminho para a questão da democracia, da atuação dos Estados e principalmente da participação política dos cidadãos.

Por esta razão, esse novo caminho reafirma a importância assumida pelo(s) conceito(s) de sociedade civil no âmbito da teoria política contemporânea, seja como defesa da separação efetiva entre o âmbito estatal e a sociedade civil, enquanto esfera privada por excelência onde reina a liberdade dos indivíduos (visão do modelo liberal), seja como entendimento da sociedade civil como arena de luta pela hegemonia com vistas à emancipação política e absorção da sociedade política pela sociedade civil (visão gramsciana), ou ainda a tentativa de comunhão entre valores liberais de liberdade e direitos com discussão e participação no processo de formação da vontade política (visão habermasiana).

Esse “protagonismo” da sociedade civil nos processos de democratização, que se manifestou de maneira muito forte no Brasil dos anos setenta, apresenta hoje, além das novas temáticas, como questões ambientais, de gênero, raça, ambientais etc, uma intensa disputa de significados. Com o progressivo aumento no número de associações, o fenômeno das ONGs, dos movimentos sociais urbanos e rurais e a evidência do chamado terceiro setor podemos explicitar a heterogeneidade, a fragmentação, a ambigüidade desses atores, verificando de que modo a utilização do conceito de sociedade civil pode levar aos mais diversos posicionamentos acerca do que se entende por democracia, cidadania e participação (DAGNINO, 2003). Assim, tratemos de analisar como essa disputa se manifesta no Brasil pós-1988.

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ESPAÇOS PÚBLICOS: OS DIVERSOS USOS DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL PÓS – 88.

*Quando é que a cultura brasileira
despe as vestes negras e sombrias
da resistência à ditadura militar e
se veste com as roupas
transparentes e festivas da
democratização?*

Silviano Santiago.

Após duas décadas de ditadura militar, o Brasil respira os primeiros ares de um sistema democrático. Muito embora a primeira eleição presidencial realizada de forma direta tomasse corpo apenas no ano de 1989, toda a década de oitenta foi caracterizada por intensas resistências, proposições e discussões sobre os rumos que seriam conferidos à construção da democracia brasileira. Com efeito, toda essa movimentação atesta, reforça e justifica a imensa relevância verificada no âmbito da Teoria Política contemporânea acerca do conceito de sociedade civil e do papel que suas variadas formas de organização representaram na condução de importantes acontecimentos políticos ocorridos no fim do século XX.

No Brasil, como na América Latina, a história da oposição e da resistência ao regime militar caminha lado a lado com o protagonismo desses novos atores sociais no enfrentamento dessas questões. Organizados de inúmeras formas, em novos movimentos sociais, nos movimentos sindicais, nos movimentos populares, nas organizações eclesiais de base, e nas então recém criadas organizações não-governamentais, esses atores passam a personificar a idéia da importância de uma sociedade civil livre e ativa para o impulsionamento da democracia. Todavia, é preciso ter em mente que esse vasto campo de ações converge para uma disputa de significados, sejam eles construídos no calor das articulações e divergências manifestadas por esses mesmos atores, sejam os construídos pela teoria para o conceito de sociedade civil e o seu papel na política contemporânea. Por isso, nos

parece de fundamental importância a seguinte indagação: qual, ou melhor, quais os significados assumidos pelo conceito no âmbito do cenário político brasileiro recente?

Na tentativa de oferecer elementos que possam contribuir com alguma luz à questão antecedente, analisaremos no presente capítulo as diversas formas assumidas pelo conceito de sociedade civil no debate brasileiro recente. A partir da realização de alguns apontamentos iniciais acerca do fortalecimento e atuação da sociedade civil na oposição à ditadura militar e na transição democrática, a fim de compreender as mudanças ocasionadas nas suas formas de organização e expressão de seus projetos políticos, teremos como questão central uma análise sobre os papéis assumidos pela categoria após o marco da Constituição de 1988. Neste momento, no qual a diversidade, a ambigüidade e até o antagonismo de interesses verificados pelos diversos usos e apelações realizadas à importância da atuação da sociedade civil são aflorados, poderemos então visualizar o conceito de sociedade civil como uma peça chave cujos sentidos são vigorosamente disputados no campo da cultura e da política, trazendo inúmeras consequências para os entendimentos de democracia e participação.

3.1

UMA PRIMEIRA CENA EM QUADROS RÁPIDOS: OS NOVOS ATORES COLETIVOS E A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA.

O período ditatorial brasileiro está diretamente associado à resistência exercida por diversos segmentos sociais. Sua instauração no Brasil não foi realizada a partir de um amplo apoio das camadas populares, mais avançou com a anuência dos setores dominantes, diretamente interessados em usufruir os ganhos obtidos com o desenvolvimentismo e a modernização cunhados como pontos principais do modelo econômico seguido pela ditadura brasileira. Ao tratar dos fatores que contribuíram para organização e resistência dos diversos atores da sociedade civil, a análise do desenvolvimento sócio-econômico do país possui muita importância, na medida em que contribui para a compreensão da relativa

“unidade” que se estabeleceu em torno da luta pela instauração de um regime democrático e pelo fim da ditadura.

A idéia de um projeto economicista, baseado no desenvolvimento nacional fazia parte do cenário político brasileiro já nos anos cinquenta, e integravam a sua defesa tanto grupos mais liberais, ligados ao governo (como os membros dos conselhos da época de Juscelino Kubischek – os setores progressistas do ISEB), como também setores reformistas da esquerda brasileira. Ressalte-se então, que para eles, e até mesmo para a chamada “esquerda revolucionária”, a democracia não figurava como uma questão primordial, mas apenas como um meio ou uma etapa necessária, um instrumento, seja para a realização do desenvolvimento nacional e das reformas estruturais, seja para a transformação gradual da sociedade brasileira com a implantação final do socialismo. O discurso economicista predominava, não havendo espaço para uma discussão substantiva sobre democracia.

De fato, o país experimentava, desde a Era Vargas, um processo intenso de modernização, industrialização e urbanização, contribuindo para os primeiros passos da formação de uma sociedade civil mais sólida, mais organizada. Segundo Carlos Nelson Coutinho (1988), é a partir dos anos trinta que se dá a criação dos pressupostos objetivos para o surgimento de uma sociedade civil autônoma. A presença dos sindicatos, embora prejudicados pelo modelo corporativista de Estado adotado no país, ilustra esse quadro. Todavia, essa sociedade civil não seria totalmente aniquilada pela ditadura, o que pode explicar a sua posterior organização como forma de resistência.

O debate acerca das condições que propiciaram essa mobilização é bastante intenso e envolve inúmeros fatores. Cohen e Arato (2000, pp. 72-73) se debruçam sobre a questão na análise do ressurgimento contemporâneo da sociedade civil no contexto latino-americano, indicando uma relação aprofundada entre o grau de articulação e independência da sociedade civil e os parâmetros utilizados para a transição. Desse modo, ressaltam que, em locais onde as instituições da esfera da sociedade civil não haviam sido constituídas ou simplesmente não se conservaram com o regime totalitário, podemos notar a formação de uma sociedade civil marcada por uma maior homogeneidade, enquanto em locais onde as mesmas não tiveram de ser recriadas após uma

intensa atomização, verificamos uma sociedade civil mais estruturada e de caráter mais pluralista.

A ditadura militar instaurada no Brasil não teve o condão de eliminar a sociedade civil, embora tenha ocasionado um enfraquecimento de sua movimentação. Nos idos de 1970, a vitrine da ditadura, o chamado “milagre brasileiro” entrava em crise, anunciando seu colapso com a conseqüente perda de suas principais fontes de apoio, como as camadas médias e os grandes beneficiários do projeto desenvolvimentista, a alta burguesia brasileira. Dessa forma, a questão já aludida inicialmente, acerca da falta de um consenso geral da sociedade sobre o regime militar se torna ainda mais intensa quando aliada às complicações causadas pela crise econômica, revertendo esse quadro e situando a questão da atuação da sociedade civil em novas bases.

Aliado a “decepção” dos setores dominantes com a ditadura observa-se nesse período um processo de intensa diversificação da sociedade civil, com o incremento de práticas associativas das mais variadas formas, com organizações, movimentos e associações que passam a integrar os atores oriundos de diversos segmentos da sociedade, dos quais podemos ressaltar a atuação de setores progressistas da Igreja Católica nas comunidades eclesiais de base, da Universidade e da comunidade acadêmica, do sindicalismo, do multifacetado universo dos movimentos populares e dos novos movimentos sociais. Enquanto os primeiros (movimento contra o desemprego, pela moradia, transporte, etc.) traziam à baila questões materiais associadas às demandas por direitos feitas ao Estado, os chamados “novos movimentos” realizavam a ampliação da natureza das temáticas em discussão, evidenciando questões como cidadania, universalização de direitos, relações de gênero, raciais, desenvolvimento e meio-ambiente etc, pautados pela noção de que muitas das contradições existentes nas relações sociais são de natureza metapolítica e estariam pautadas em valores e não na negociabilidade de reivindicações (DOIMO, 1995). De todo o modo, a *práxis* dessa miríade de movimentos revela o surgimento e a ascensão da sociedade civil na teoria e na prática política brasileira.

Todavia, faz-se necessário dizer que, embora unidos por uma questão central – o estabelecimento de um regime democrático –, a diversidade de movimentos que mencionamos não se funde, não se dilui em um único. Na resistência contra a ditadura e na luta pela democratização encontramos as mais

variadas tendências, organizações com projetos e valores bastante distintos. Desse modo,

(...) incluso en los contextos de una alta movilización, en las transiciones recientes a la democracia, los diferentes grupos, asociaciones y organizaciones no se fusionan en una sola masa como fue característico de los populismos anteriores que a menudo condujeron a las dictaduras. Segundo, los foros de la sociedad civil revivida son típicamente “públicos” en vez de “movimientos de masas” y van desde las discusiones intelectuales en las universidades, las librerías, los cafés, etc, hasta las formas populares de asociación e reunión que la ciudadanía pueden florecer en las deliberaciones sobre los problemas de interés diario (COHEN e ARATO, 2000,p.71).

Apesar de sua heterogeneidade e pluralidade, à medida que se articula como pólo de oposição ao Estado, a visão da sociedade civil cunhada durante o período ditatorial reforça a idéia de uma esfera unificada, como um terreno homogêneo, o que contribui para uma ampla negativização do Estado – o opressor – bem como para o realce à sociedade civil como esfera virtuosa (DAGNINO,2000, 2002; COUTINHO, 2000a). A construção da idéia de sociedade civil como uma esfera de liberdade e de participação se revelaria um ponto imprescindível para uma ação efetiva de defesa contra o Estado autoritário.

Como entender o modo como esses atores coletivos de objetivos tão variados, com concepções e ideologias diferenciadas, tenham conseguido adquirir essa condição de esfera unificada que pauta a sua ação política nesse período? Que elemento (ou elementos) poderia ter o condão de sedimentar e aglutinar tão variadas formas de organização? Mais uma vez, recorremos à situações conjunturais para melhor visualização desse fenômeno. Se a resistência inicial à ditadura havia sido marcada por estratégias ligadas à luta armada, o fato é que a diversificação da sociedade civil traz consigo a diversificação de idéias, de ideologias, de projetos políticos. A própria esquerda brasileira, mas homogênea nos anos cinquenta, por exemplo, passa a abrigar novos referenciais teórico-políticos, como o eurocomunismo e as tendências da social-democracia européia, que vão para além do marxismo tradicional, até então fortemente presente no Brasil como na América Latina. Com isso, uma idéia passa a permear todos esses movimentos: a democracia passa a ser pensada e considerada substancialmente, não mais como etapa necessária da revolução, mas como um fim em si mesmo.

A importância concedida à idéia de democracia está intrinsecamente ligada a esse “refluxo” das tendências revolucionárias que tomou forma no decorrer dos anos setenta. Com efeito, a democracia se converte no grande valor unificador, um valor universal, ao mesmo tempo em que a sociedade civil se compõe enquanto espaço político, substituindo a idéia de revolução pela de democratização. No Brasil, um símbolo dessa nova concepção está no ensaio publicado por Carlos Nelson Coutinho em 1979, intitulado “A democracia como valor universal”. Segundo Nogueira (1988), as idéias gramscianas começaram a ser utilizadas para interpretar a realidade do país, e foram empregadas pelos mais variados setores, não só da esquerda, como também por setores mais liberais. Por essa razão mesma, o ensaio de Coutinho se revelou extremamente polêmico, recebendo inúmeras críticas tanto da direita quanto da esquerda¹³ pela importância concedida ao valor da democracia. Para o autor:

Essa democratização torna-se um valor (ou manifesta sua natureza de valor) na medida em que contribui para explicitar e desenvolver os componentes essenciais do ser genérico do homem. Justifica que agreguemos ao substantivo valor o qualitativo universal o fato – historicamente inquestionável - de que as objetivações democráticas são capazes de promover essa explicitação e esse enriquecimento em diferentes formações econômico-sociais, ou seja, tanto no capitalismo quanto no socialismo. O consenso hoje quase unânime em torno do valor universal da democracia é a expressão subjetiva de um fenômeno primariamente objetivo. (2000a, p. 23).

Essa compreensão mais vigorosa da democracia torna-se de vital importância em um momento em que a sociedade civil latino-americana e particularmente a brasileira tornam-se mais complexas e diversificadas, reforçando a necessidade de conexão entre a proposta democrática e o pluralismo. Com esse panorama, podemos ressaltar a intensa influência do pensamento de Antonio Gramsci tanto no que diz respeito às mutações exercidas no campo do entendimento entre cultura e política, quanto na própria atuação dos atores coletivos da sociedade civil. Essa influência, difundida após o início da publicação

¹³ O ensaio rendeu a Carlos Nelson Coutinho críticas da direita, que viam nas idéias apresentadas pelo autor nada mais do que o velho “etapismo” da esquerda socialista, apenas com a incorporação parcial do valor democracia. No que tange à esquerda, principalmente a tradicional, marxista, que entende a democracia como um valor burguês e expressão de sua dominação no campo político, a crítica centrou-se justamente na suposta hipervalorização da democracia, e da visão desta como um fim em si mesmo. De todo o modo, Nogueira (1988, p. 135) ressalta que a obra permitiu o impulsionamento de realinhamentos teóricos fundamentais na consolidação de uma cultura política democrática, com efeitos renovadores também para o liberalismo brasileiro.

das obras do autor no país, já no final dos anos sessenta, tornou-se mais evidente nos anos setenta, pelos vários motivos já aludidos. A introdução desse novo marco teórico conduz a uma imbricação profunda entre o âmbito da política e da cultura. Esta última, vista com reservas pelo marxismo tradicional (cultura popular como domínio da alienação e obstáculo à transformação social), adquire uma importância vital na abordagem gramsciana, já que, não sendo o Estado o único lugar de exercício de dominação e de práticas autoritárias, o fortalecimento da sociedade civil caminha juntamente com a idéia de que essas práticas autoritárias e relações de disputa por poder também têm lugar nessa esfera (DAGNINO, 2000).

Recorremos novamente aos estudos realizados por Coutinho (1988; 1994; 2000a e 2000b) para uma melhor compreensão acerca da adoção das categorias explanadas por Gramsci no país. Segundo o autor, essa ampla utilização coincide sim com uma crise da chamada “velha esquerda”, e com o início do processo de abertura política na segunda metade dos anos setenta. Os conceitos de hegemonia, guerra de posição e principalmente o conceito de sociedade civil passaram a compor esse novo horizonte. Certamente o conceito gramsciano de sociedade civil é o que mais se destaca por seu amplo acolhimento, de forma bastante diferenciada, e por vezes até mesmo desvinculada da perspectiva de transformação socialista, temática central da obra de Gramsci.

Conforme nos aponta o estudo realizado por Ana Maria Doimo (1995) sobre os movimentos sociais surgidos no Brasil pós-70, a apropriação do conceito de sociedade civil em Gramsci foi importante para a emergência das concepções de participação popular, de desenvolvimento local, de descentralização e de participação, configurando uma nova forma de fazer política. É preciso salientar que essa leitura gramsciana de sociedade civil se deu mais por uma tendência realçadora da dicotomia Estado/sociedade civil, baseada na idéia de antagonismo com o Estado e não como pólo dialético. Neste contexto, a sociedade civil era considerada o espaço das lutas democráticas, ao passo que o Estado era o elemento repressor.

Com efeito, a resistência contra os Estados autoritários no contexto latino-americano foi tomando forma gradualmente a partir de uma organização crescente da sociedade civil, o que contribuiu para a difusão desta visão que contrapõe essa esfera ao Estado. Não obstante, Dagnino (2000) ressalta que a ênfase na idéia de

sociedade civil como arena política não implica uma dicotomia, mas sim uma continuidade entre Estado e sociedade civil. Por esta razão, a construção de uma nova hegemonia nas sociedades não pode privilegiar o Estado como único objetivo e minimizar a sociedade civil, mas implica na necessidade de reconhecer a sua natureza contraditória e heterogênea.

Com isso, verificamos a importância assumida pela recepção desse novo referencial teórico no que tange ao entendimento da formação e do papel da sociedade civil no processo de democratização brasileira e o que deve ser entendido como “*locus* de democratização”. A relativa unidade demonstrada pela categoria com relação à resistência à ditadura revela na verdade uma esfera extremamente diversificada e com valores distintos, por vezes até antagônicos. Some-se a isso o fato de termos enraizados no país uma apropriação contínua do público pelo privado, a perpetuação de práticas clientelistas, da cultura do favor, etc. Pensar em democratização, nesses termos, e tendo por base o referencial gramsciano, é verificar a intensa relação entre cultura e política nesse processo. A democratização passa pela compreensão das relações de poder que permeiam a sociedade, e da construção de um novo olhar sobre a cultura política, ou seja, de um novo entendimento sobre o político que o leva para além do Estado e percebe a sociedade civil também como uma arena política, onde esses diversos atores expressam diferentes políticas culturais¹⁴.

Desse modo, notamos que o processo de democratização envolve muito mais do que o restabelecimento das instituições formais democráticas, pois ainda assim, continuamos com a questão das tradições culturais, dos valores, do conjunto de práticas presentes no interior da sociedade, e que conduzem nesse processo a um conflito entre diferentes culturas políticas, entre diversos modos de entender a política, entre práticas democráticas e anti-democráticas. A explicitação desses valores autoritários enraizados historicamente reforça a compreensão de que, ao contrário do exposto pelas teorias de transição, que

¹⁴ Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, pp.24-25) interpretam política cultural como “um processo posto em ação quando conjuntos de atores sociais moldados por e encarnando diferentes significados e práticas culturais entram em conflito uns com os outros. Essa definição supõe que significados e práticas – em particular aqueles teorizados como marginais, oposicionais, minoritários, residuais, emergentes, alternativos, dissidentes e assim por diante, todos concebidos em relação a uma determinada ordem cultural dominante, podem ser a fonte de processos que devem ser aceitos como políticos”. Desse modo, concepções alternativas de cidadania e de democracia acionam uma política cultural à medida que questionam e desestabilizam os significados culturais dominantes.

realçavam apenas o caráter da institucionalidade, do retorno ou do estabelecimento das garantias democráticas formais, com uma concepção minimalista de democracia e de Estado, a análise desses processos de transformação deve incluir o conjunto de relações sociais e não só o Estado, concebendo a sociedade civil com a ambivalência de constituir-se em impulsionadora do processo de transição e ao mesmo tempo como terreno e importante alvo desse processo.

Essa rápida tentativa de reprodução do cenário político que assiste à atuação importante da sociedade civil nos mostra, ainda que de modo breve, o caráter polissêmico e as ambigüidades do conceito de sociedade civil, quando vislumbrado no contexto político brasileiro. Contudo, as contradições, as ambigüidades, as formas de atuação e as limitações desses atores mostram-se ainda mais acirradas com o marco democrático brasileiro da Constituição de 1988. É a partir deste marco que todo o caráter fragmentário, contraditório e plural da sociedade civil vem à tona de maneira mais aguda, em uma disputa de sentidos para as noções de direitos, de participação e de democracia, bem como a explicitação de projetos políticos distintos e antagônicos, que personificam os mais diversos “*usos e abusos*” do conceito de sociedade civil (GÓMEZ, 2003).

3.2

SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO NOS ANOS NOVENTA: NOVOS DELINEAMENTOS

A promulgação da Constituição de 1988, chamada de constituição cidadã devido ao seu forte conteúdo social, se faz em um momento conjuntural altamente desfavorável à sua efetivação. Os anos oitenta presenciavam um ostensivo ataque às estruturas do *Welfare State* europeu, com a implantação de práticas neoliberais e a paulatina transferência aos setores privados (seja o mercado seja as entidades de assistência), da chamada questão social. Aqui, onde apenas havíamos conhecido as práticas populistas e desenvolvimentistas de Estado, a Constituição representava a tentativa de construção de um Estado responsável pela questão social e de um novo paradigma das relações existentes entre Estado e sociedade

civil. Com a revitalização dessa esfera e a democratização formal do Estado, coroada com a Constituição, emerge a necessidade de se pensar em uma atuação que envolva tanto o ente estatal quanto a sociedade civil, visando o aprofundamento democrático de ambos.

A idéia de participação ativa da sociedade civil mantém uma íntima relação, já brevemente apontada com o desenvolvimento ainda no período de transição de uma noção diferenciada de democracia, que identifica não só no Estado, mas também na ordem social, práticas excludentes e clientelistas, e por isso reconhece a importância do papel dos movimentos sociais na redefinição do entendimento da democracia, da participação e da própria política. Essa abordagem, de base sociológica, acusaria as limitações do entendimento meramente institucional da política e reforçaria a necessidade de se enfrentar as pendências de uma democratização societal, haja vista a continuidade dos traços não democráticos presentes no corpo social (LAVALLE, 2003).

Por essa mesma razão, passou a fazer parte do debate político e acadêmico a idéia de transformação e aprofundamento democrático a partir da ação social, o que explicaria a relevância dos estudos feitos acerca do conceito de sociedade civil e de sua atuação como agente coletivo transformador. Essa idéia, presente desde os anos setenta, como vimos, ganha nos anos noventa especificações diferenciadas, baseadas principalmente em teorizações normativas sobre a sociedade civil. No processo mais recente de redefinição do conceito de sociedade civil com o intuito de sistematizar o uso do termo, se verificamos nos anos finais da ditadura uma importante influência de Gramsci, o fato é que o discurso utilizado nos anos noventa para a compreensão da categoria sociedade civil tem forte presença habermasiana.

Conforme nos aponta Lavallo (1999; 2003), esse modelo caracteriza-se principalmente pela atribuição de qualidades morais à sociedade civil, cuja diversidade de atores coletivos espontâneos e autônomos estaria posicionada para além dos interesses particularistas econômicos ou políticos, mobilizando seus recursos para a divulgação e problematização de questões de interesse geral. Segundo o autor (2003, pp. 97-98), um apanhado das análises realizadas por diversos autores revelaria um consenso acerca de cinco traços principais da “nova sociedade civil”. São eles: a natureza coletiva ou horizontal; o caráter legítimo de suas demandas; a adesão espontânea dos seus membros; a atuação na formação da

vontade coletiva e nas estratégias para suscitar a atenção pública, e o papel de mediação entre a sociedade não organizada e os poderes econômicos e políticos.

No Brasil, o modelo normativo de sociedade civil foi defendido principalmente por dois grandes expoentes, Leonardo Avritzer e Sérgio Costa, que utilizaram os principais pilares da teoria democrática habermasiana para analisar e compreender o processo de transição democrática e de construção de um “paradigma da sociedade civil” (COSTA, 2002) e das principais questões envolvidas na construção de um projeto de aprofundamento democrático no qual figurava como protagonista os atores da sociedade civil.

Leonardo Avritzer (1996; 2004) aborda essa questão pelo ponto de vista do processo de modernização tardia ocorrido nos países da América Latina, em especial o caso brasileiro. Esta modernização teve lugar principalmente na estrutura do Estado e nas relações econômicas que desembocam em uma impessoalização das relações de poder. Na visão de Avritzer (1996), a modernização nesse caso consiste em um empreendimento essencialmente sistêmico, onde parâmetros de atuação do Estado e do mercado seriam “transportados” com muito mais facilidade do centro para a periferia do que princípios éticos e morais a serem incorporados ao sistema, levando a um panorama no qual os direitos civis, políticos e sociais são apenas funcionais à legitimação do mercado e do Estado, alternando concessões e controles da sociedade.

A partir de uma análise das teorias de transição democrática elaboradas a partir do contexto latino-americano, Avritzer lança suas críticas sobre a idéia hegemônica de democracia baseada na categoria da incerteza da teoria dos jogos. Essa concepção, não obstante reconheça a importância do papel desempenhado pela sociedade civil na transição democrática, deixaria em segundo plano as relações entre Estado e sociedade civil e a atuação desta no controle sobre as instâncias estatais para priorizar a instância da política institucional. Avritzer também crítica a leitura efetuada por essas teorias de uma relação de continuidade entre Estado e sociedade. Para o autor:

As teorias da transição supõem uma continuidade nessas relações deixando de analisar o papel de movimentos sociais democratizantes na limitação de formas estratégicas de ação no interior do sistema social. O resultado de tal incapacidade consiste no enfraquecimento da democracia enquanto forma de solidariedade

social e de controle sobre o Estado entendido enquanto aparato sistêmico. (1996, p. 134).

Com essa concepção não-normativa de democracia, Avritzer reforça sua crítica apontando a necessidade de que haja a democratização não só das instituições democráticas, mas no âmbito da cultura política, a partir da inserção de *“um conjunto de arenas mais consensuais e comunicativas”* (AVRITZER, 1996) como instituições da sociedade civil, movimentos sociais e partidos políticos, como também a importância da incorporação dos princípios democráticos por esses agentes, democratizando as relações Estado/sociedade, de forma a consolidar uma política democrática no nível da sociedade civil e do sistema político. Para isso, seria de vital importância proceder a uma diferenciação entre formas estratégicas e formas solidarísticas da ação social para ressaltar a problemática da democracia enquanto prática cotidiana.

O autor celebra o novo associativismo surgido pós -70 como a fundação efetiva de uma sociedade civil autônoma e democrática no Brasil, superando a debilidade e desorganização que seriam típicas da sociedade latino-americana até então. A pluralidade e a autonomia frente ao Estado revelariam os primeiros contornos do desenho da nova sociedade civil, na qual autores não estão voltados para a incorporação pelo Estado, mas por um padrão de ação coletiva orientado por critérios não funcionais e sim temáticos, plurais.

Assim, a construção de espaços públicos de participação representaria a criação de esferas que possibilitem a interação legal de grupos, associações e movimentos sociais, consistindo em uma alternativa à leitura elitista de democracia, com o desenvolvimento de formas argumentativas e críticas de relacionamento, incluindo então a esfera dialógica em que se insere a sociedade civil e os movimentos sociais e relacionando diretamente a questão da legitimidade dos procedimentos e das decisões democráticas à ação comunicativa desses atores. (AVRITZER E COSTA, 2004). Nesse sentido,

A esfera pública diz respeito mais propriamente a um contexto de relações difuso no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social. Tal contexto comunicativo constitui uma arena privilegiada para a observação da maneira como as transformações sociais se processam, o poder político se reconfigura e os novos atores sociais conquistam relevância na política contemporânea. (AVRITZER E COSTA, 2004, p.722).

A construção desses espaços corroboraria para a proposta de um aprofundamento democrático, sugerindo um processo de transformação das relações entre Estado e sociedade e da cultura política herdada do autoritarismo, uma vez que historicamente verificamos que os interesses sociais não eram construídos a partir de representações sociais em um espaço público político, mas sim pelo próprio Estado, desempenhando um papel fundador dos próprios atores sociais (CARVALHO, 2001; COSTA, 2002). Esse novo movimento rejeitaria a concepção hegemônica das teorias da transição, que restringe a democracia ao sistema político e ao conjunto de negociações entre governo e oposição, relegando o desenvolvimento de mecanismos de controle da sociedade sobre as instâncias estatais. Assim, esses espaços intentam não só ampliar as temáticas abordadas, como também possibilitar uma ampliação e democratização da própria gestão estatal, com uma maior transparência de suas atividades.

Com esse breve desenho das características principais e dos critérios de atuação dessa “nova” sociedade civil, podemos perceber que o entendimento desses atores como portadores de interesses externos à lógica do mercado ou do poder político leva a uma restrição na definição de sociedade civil, se comparada com os postulados abrangentes do período anterior. Além disso, os movimentos sociais, de intensa influência no período de resistência e transição, deixam de ser os protagonistas do processo de transformação. A literatura dos anos noventa oscila entre a afirmação de um possível refluxo dos movimentos sociais e a tentativa de abarcar esta categoria no interior do novo modelo de sociedade civil. Desse modo, o novo conceito privilegia principalmente as Ongs, que passam a ter bastante visibilidade, sendo vistas como as entidades com os requisitos fundamentais para o fortalecimento do espaço público e problematização de interesses gerais.

Lavalle (2003) aponta que, não obstante autores como Costa e Avritzer incorporem os movimentos sociais ao novo modelo de sociedade civil, essa fusão apresenta diversos problemas que são negligenciados pelos autores ao realizarem essa flexão de forma a integrar dentro do novo conceito o maior número possível de atores. Os principais traços apontados pelos autores em questão para a nova sociedade civil (formação coletiva horizontal, espontaneidade, demandas legítimas sobre interesses gerais, etc.) revelariam algumas incompatibilidades, retirando dessa categoria atores que nos anos oitenta tiveram destacada

importância. Podemos citar aqui principalmente os movimentos ligados à Igreja (que não possuem natureza horizontal, por exemplo) e o movimento sindical. Costa (2002), utilizando-se da teoria habermasiana para análise do espaço público no Brasil, ressalta que os movimentos sindicais, assim como as associações patronais, não estariam inseridos na categoria de sociedade civil por se tratarem de movimentos corporativos, ligados a ações estratégicas da lógica do mercado (COSTA, 2002; LAVALLE, 2003).

Além disso, a questão da institucionalização da atuação da sociedade civil também é vista com ressalvas pelos expoentes do novo modelo da sociedade civil. Sérgio Costa (2002) afirma que, não obstante seja inegável a contribuição dos diversos movimentos sociais e associações voluntárias para a inserção de novas temáticas na agenda política e na criação de espaços públicos de participação, seria necessário um cuidado de se reconhecer que *“as contribuições da sociedade civil não podem ser enxergadas unicamente a partir das instâncias institucionais”* (2002, p. 35). A posição reflete uma preocupação com a questão da autonomia desses atores, estabelecendo que *“ao se tratar as associações civis como depositárias legítimas de uma certa vontade coletiva a qual cabe ao Estado implementar pode-se estar estimulando não a desejada abertura e ‘socialização da política’ e do Estado, mas a estatização da ação coletiva”* (2002, p. 35).

O modelo normativo mostrou-se importante à medida que ressaltava a relevância de um projeto de transformação por meio da ação da sociedade civil. Todavia, o fato é que as ambigüidades existentes em sua construção, como visto acima, aliada a questões políticas, como a adoção do modelo neoliberal nos países da América Latina, já no início dos anos noventa, abala a possibilidade de construção de um “projeto contemporâneo da sociedade civil”¹⁵. As conseqüências mais diretas, como o crescimento generalizado das Ongs- principais contempladas neste projeto- e a alteração de sua área de atuação, na implementação de serviços sociais, levam a um afastamento da vertente normativa do modelo de sociedade civil.

A utilização da construção dualista habermasiana entre mundo da vida/sistema, ao ser transportada para o entendimento da realidade brasileira e da atuação da “nova” sociedade civil, reforça a questão do caráter moral dos atores

¹⁵ A expressão é utilizada por Sérgio Costa (2002), ao ressaltar as possibilidades de radicalização democrática e de emancipação a partir da ação dessa diversidade de atores que compõem a sociedade civil .

responsáveis pelo projeto de transformação social, e ao fazê-lo, parece ir à direção contrária dos delineamentos de atuação conjunta entre sociedade civil e Estado, reforçando e restabelecendo uma relação de oposição entre as duas esferas e a polarização da sociedade civil como uma esfera positiva, na qual a primazia da razão comunicativa, das formas de solidariedade coletiva reafirmam a sua unidade e o seu caráter universal de esfera legitimamente responsável pela problematização de questões de interesse geral (LAVALLE, 1999; 2003).

Um outro olhar que permeou o debate acerca de novas leituras para o conceito de sociedade civil enfatiza a explicitação de diferentes projetos políticos, com visões diferenciadas acerca dos parâmetros democráticos a partir da vigência das instituições democráticas formais. Essa construção, apresentada por Dagnino (1994; 2002), ressalta a heterogeneidade da sociedade civil e a sua visualização enquanto arena política de disputa e conflitos de significados, com entendimentos distintos e até antagônicas dos rumos a serem trilhados pela democratização brasileira. Esse processo, longe de demonstrar linearidade, revela-se complexo, dinâmico e principalmente bastante desigual quanto aos seus efeitos.

Os primeiros anos de democratização e o avanço realizado pela previsão de inúmeros direitos sociais na Constituição de 1988 não representaram, em termos fáticos, uma mudança prática da questão social, persistindo e até recrudescendo os quadros de exclusão. A crescente desigualdade social e o desrespeito dos direitos humanos, individuais e sociais previstos na Constituição reforçavam a necessidade da construção de projetos visando a ampliação e o aprofundamento democrático no âmbito do Estado e da sociedade civil, por meio da emergência de uma nova noção de cidadania, bem como da criação de esferas públicas para o seu exercício a partir de um amplo debate sobre temas até então excluídos do espaço público.

Como consequência da conexão entre cultura e política, os anos 90 assistem a uma ampla utilização do termo cidadania, com uma concepção que reconhece os sujeitos como portadores de direitos, participando ativamente da organização da sociedade. A cidadania enquanto “direito a ter direitos”, vai muito além da simples formalização ou previsão dos direitos em textos legais, abrangendo a disputa por sua efetivação e a criação e implementação de novos direitos surgidos no seio de reivindicações específicas. Os diversos atores são vistos para além da noção de sujeito de direitos, sendo também responsáveis pela

construção e previsão dos direitos, definindo o que estará inserido dentro da idéia de cidadania.

Esses direcionamentos promovem uma ampliação significativa da noção de cidadania, vislumbrando uma mudança no desenho das relações sociais. Então, tem-se que esta "nova cidadania", não se restringe apenas à previsão constitucional de direitos individuais, políticos e sociais, afirmando o entendimento de que a conquista e efetivação desses direitos deve ocorrer de maneira a proporcionar uma sociedade mais igualitária, contribuindo dessa forma para um projeto de aprofundamento democrático (DAGNINO, 1994). O termo cidadania é inserido nos debates não só com referência ao binômio direito/responsabilidade, mas também sobre os campos do público/privado, da questão da igualdade/diferença, do pertencimento e exclusão, etc. Segundo Gohn,

o que irá definir a cidadania é um processo onde encontram-se redes de relações, conjuntos de práticas (sociais, econômicas, políticas e culturais), tramas de articulações que explicam e ao mesmo tempo estão sempre abertas para que se redefinam as relações dos indivíduos e grupos com o Estado. O Estado é sempre elemento referencial definidor porque é na esfera pública estatal que se asseguram os direitos, da promulgação à garantia do acesso, e as sanções cabíveis pelo descumprimento dos direitos já normatizados e institucionalizados (2005, p. 30).

As noções de democracia e de cidadania vistas por essa “nova lente” também trazem profundas conseqüências para a categoria sociedade civil e a definição do papel que a mesma deve desempenhar nesse contexto. A ampliação do conceito de cidadania e a necessidade de se entender a democracia como um projeto que caminha para além das instituições estatais reafirma, mais uma vez, na conjuntura do Brasil recém-democrático, a crucialidade da sociedade civil enquanto categoria que permeia todas essas idéias: primeiro, com a exigência de uma sociedade civil ativa, que conduza todo o processo de democratização e expansão da cidadania; e segundo, na concepção da mesma como espaço que necessita de formas de ação transformadoras das práticas totalitárias incrustadas no tecido social, *“politizando o que não é concebido como político ao apresentar como público e coletivo o que é concebido como privado e individual”* desafiando *“a arena política a alargar seus limites e a ampliar sua agenda”* (DAGNINO, 2000, p. 95).

A questão da participação também sofre mutações nesse processo de definição dos parâmetros da democracia brasileira, primordialmente através da ênfase conferida à participação pela Constituição de 1988. Nesse sentido, a previsão de variados mecanismos de participação social na discussão, desenho das políticas públicas e controle estatal contribui para o alargamento da noção de cidadania, uma vez que a mesma implica em uma ampla reivindicação de inclusão através de direitos, mais notadamente, do direito de que os próprios cidadãos possam decidir em que termos e de que forma essa inclusão será realizada (DAGNINO, 1994), reforçando a possibilidade de transformação e de afirmação da autonomia dos sujeitos.

Dessa forma, o ressurgimento da sociedade civil como uma esfera que se opõe ao Estado, na resistência e na luta contra a ditadura militar, dá lugar a um outro tipo de entendimento, com várias transformações na relação entre Estado e sociedade civil: a idéia de atuação conjunta, das parcerias, da negociação e da discussão acerca de questões relativas às demandas da sociedade e às políticas públicas etc. Assim, após o acirramento da dicotomia Estado/sociedade civil observada ao longo dos anos setenta/oitenta, os anos noventa vislumbram um movimento duplo, da sociedade civil em direção ao Estado, a partir da luta pela incorporação de suas demandas às políticas governamentais; e do Estado em direção à sociedade civil, com a criação de fóruns e espaços de discussão e participação da sociedade civil na definição dessas políticas (TEIXEIRA, 2002). Com isso,

(...) o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizam essas relações no período de resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira de participação da sociedade civil (DAGNINO, 2002, p. 13).

Ao longo dos anos noventa, variadas e inovadoras iniciativas de espaços públicos de participação da sociedade civil tomam forma. A construção dessas experiências aponta para a possibilidade de um amplo debate no interior da sociedade civil, com o alargamento das temáticas a serem publicamente tratadas, incluindo um amplo rol de questões até então não problematizadas relativas aos novos movimentos de gênero, etnia, questões ambientais e outras demandas, como a questão agrária e de movimentos populares urbanos (DAGNINO, 2002;

GOHN, 2005). Com efeito, as mutações e alargamentos dos conceitos de democracia, cidadania e de participação, diretamente vinculados à categoria de sociedade civil enquanto ator estratégico desse processo possui talvez como principal elemento de exemplificação a construção de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, evidenciando e concretizando os novos delineamentos da relação entre essas duas esferas.

Nesse cenário, Dagnino realça a necessidade de estudo e análise dessas diversas experiências concretas, de modo a verificar os direcionamentos tomados pelo projeto de cidadania ampliada e de participação da sociedade civil nas decisões institucionais. Além do caso dos Conselhos Gestores, cuja existência é definida em sede constitucional, com previsão de participação paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, desenvolveram-se técnicas inovadoras como a do hoje amplamente reconhecido mecanismo do orçamento participativo¹⁶, projeto iniciado em Prefeituras sob gestão do Partido dos Trabalhadores na década de oitenta e que obteve bastante visibilidade no país. Verifica-se através desses processos uma maior formalização das relações entre Estado e sociedade civil, e principalmente, uma intensificação das relações entre os Estados e as Ongs, com a progressiva formalização e profissionalização dessas entidades.

As Ongs surgiram no Brasil na década de setenta, tendo como função inicial o assessoramento aos movimentos sociais, e enquanto categoria construída socialmente firmou-se nos anos oitenta como um universo institucional próprio, com características peculiares, atuando em diversas frentes: controle, gestão, proposição de políticas públicas (LANDIM, 1998). No contexto de democratização, esses atores buscam reconhecimento como sujeitos coletivos portadores de uma identidade comum, de protagonistas do espaço da sociedade civil.

Todavia, essa institucionalização das Ongs verificada nos anos oitenta, é acompanhada de um vultoso crescimento no número de organizações dessa

¹⁶ Leonardo Avritzer, em pesquisa realizada acerca do mecanismo do orçamento participativo, esclarece a importância do programa enquanto possibilidade que possui a sociedade civil de introduzir mudanças na vida política e de priorizar políticas dirigidas à população de baixa renda. Continuando, o autor ressalta o caso do orçamento participativo como arena de disputa entre diferentes práticas políticas, de articulação entre diferentes discursos políticos, e que se configura em sua prática como instrumento de democratização das relações entre sociedade civil e poder local (AVRITZER, 2002, p. 17-46).

natureza, tratando de temáticas e realizando funções cada vez mais diferenciadas. Assim, a própria definição de Ong também se transforma em um campo de disputas (TEIXEIRA, 2002). Esse crescimento do número de organizações está inserido em um processo mais amplo de profissionalização, tornando-as mais qualificadas, preocupando-se com a estrutura e recursos humanos, bem como com questões relacionadas à gestão das entidades atendendo às novas demandas firmadas pelo próprio Estado, para a realização das parcerias e às exigências das agências internacionais de fomento.

A sociedade civil e sua forma mais privilegiada nos anos noventa, as Ongs, possuem um imenso valor estratégico no projeto de aprofundamento democrático através da idéia de cidadania ampliada e de participação nos processos de discussão. Todavia, Dagnino demonstra que esse não é o único projeto a se valer da necessidade de uma sociedade civil ativa, e propositiva: os impactos do processo neoliberal de reestruturação do Estado e da economia teriam levado à *“existência de uma confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal, que marcaria o recente cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira”* (2003, p. 95).

A confluência perversa explicitada por Dagnino se forma ainda nos anos iniciais de democratização formal do país, com a emergência do ajuste neoliberal, com as respectivas cantilenas de crise fiscal do Estado, necessidade de redução de custos através de reformas nos sistema tributário, previdência e, principalmente, no sucessivo desmonte do protecionismo aos direitos sociais aventados pela Constituição de 1998. Com a construção de um modelo gerencial de Estado, dotado de mecanismos e práticas próprias da esfera privada empresarial, a ordem é a atuação do Estado apenas em suas funções estratégicas e exclusivas, transferindo-se assim para as organizações da sociedade civil as responsabilidades com o que se chamou de “serviços sociais”, com vistas a atender aos “cidadãos-clientes” do Estado.

Os dois projetos utilizam-se das mesmas categorias: sociedade civil, participação e democracia; todavia, os significados atribuídos a essas categorias revelam um constante deslocamento de sentidos, instaurando uma tensão com inúmeras conseqüências para o desenho das relações Estado /sociedade civil. Enquanto no primeiro projeto tem-se uma idéia de atuação conjunta entre Estado e

sociedade civil, com ampla participação desta, tendo em vista o aprofundamento democrático não só da esfera política, mas também da social, econômica e cultural. No segundo projeto, retorna-se a uma visão anti-estatista, com a

radicalização da dicotomia Estado- sociedade (como se estes estivessem em relação de oposição externa, como se a sociedade civil sempre “virtuosa”- fosse “tudo” menos o Estado), de tal sorte que se torne funcional à política dominante de liberalização, desregulação e privatização, com suas seqüelas conhecidas de desproteção social, retração do Estado e ampliação inusitada da influência do mercado e do capital na vida social (GÓMEZ, 2003, s/p.).

Nesse processo, um dos deslocamentos mais visíveis no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal diz respeito à redefinição da noção de sociedade civil, exemplificado no crescimento acelerado das ONGS e na emergência do chamado terceiro setor, no qual a expressão sociedade civil passa a ser cada vez mais restrita. Para Dagnino, a interlocução entre o projeto participativo e o projeto neoliberal se realiza, em sua maior parte, por meio dos próprios segmentos da sociedade civil que *“se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado”* (2003, p. 99). Assim, a autora afirma que o modelo neoliberal corresponde e expressa interesses não só do Estado e dos organismos internacionais, mas também desejos e aspirações desses setores da sociedade civil envolvidos em sua implantação. De todo modo, sigamos em uma análise de como esse projeto construiu novas bases para o conceito de sociedade civil e para a definição dos parâmetros de atuação dessas entidades.

3.3

SOCIEDADE CIVIL, O PROJETO NEOLIBERAL E O REDUCIONISMO DO “TERCEIRO SETOR”.

“(...) Por isto é que o poder dos opressores, quando se pretende amenizar ante a debilidade dos oprimidos, não apenas quase sempre se expressa em falsa generosidade, como jamais a ultrapassa. Os opressores, falsamente generosos, têm necessidade, para que a sua ‘generosidade’ continue tendo oportunidade de realizar-se, da permanência da injustiça. A

‘ordem’ social injusta é a fonte geradora, permanente, desta ‘generosidade’ que se nutre da morte, do desalento e da miséria”.

Paulo Freire

Na intensa disputa de sentidos que move o contexto político contemporâneo, o neoliberalismo representa na América Latina e no Brasil o principal adversário dos projetos de aprofundamento democrático. Além disso, conforme observam Alvarez, Dagnino e Escobar (2000), o ideário neoliberal ocupa uma posição privilegiada no que tange a apropriação da categoria sociedade civil como domínio vital para a construção de uma cidadania democrática, cuja re-significação traz como consequência a alteração de parâmetros para questões como participação, cidadania e democracia, empobrecendo e esvaziando as possibilidades vislumbradas de democratização e publicização por meio das experiências conduzidas nos espaços públicos e nos mecanismos de gestão participativa do Estado.

Na esteira da expressão cunhada por Evelina Dagnino para definir a conjuntura em questão, temos que essa “confluência perversa” envolve tanto medidas drásticas para a questão social implantadas pelo ajuste neoliberal, como práticas contestatórias dessas políticas promovidas pelos movimentos sociais, colocando em evidência a possibilidade de elaboração de projetos alternativos que questionem a hegemonia neoliberal e seu modelo de democracia formalista, elitista e minimalista. Esse processo envolve não só o espaço político, mas também o espaço da cultura.

A implantação do projeto neoliberal, não obstante possuir características gerais, definidas *a priori* e fora dos contextos nacionais, como é o caso do Consenso de Washington, assumiu um perfil diferenciado tendo em vista as especificidades de cada país. No Brasil, o início das mudanças de adequação da lógica estatal e do mercado aos princípios do neoliberalismo coincide justamente com os primeiros anos de democracia e vigência do texto constitucional de 1988, que configurava inúmeros princípios e direitos, notadamente os direitos relativos à questão social, como seguridade e trabalho, por exemplo, típicos dos países do *Welfare*, de caráter bastante intervencionista. Coincide também com o governo do

primeiro presidente eleito diretamente após duas décadas de ditadura militar. À liberalização política seguiu-se um rápido e intenso movimento de liberalização do mercado brasileiro, sob a alegação da necessidade vital de que se garantisse a inserção do Brasil no mercado internacional, mais ágil, dinâmico, livre e, principalmente, globalizado.

Com esse discurso, tecido a fim de cobrir de justificativas as práticas em questão, o neoliberalismo brasileiro em sua fase inicial recorre aos “alardes terroristas” de que o país não teria lugar no painel internacional contemporâneo se não adotasse as práticas que transnacionalizasse o mercado e que moldasse o Estado para assumir o papel de condutor dessa “modernização globalizante”. Revela-se emblemática, para ilustrar essa questão, a ocasião em que o presidente Collor criticava os automóveis utilizados pelos brasileiros, caracterizando-os como “carroças”. O país precisava se adaptar as práticas econômicas, gerenciais e de consumo que o mundo contemporâneo utilizava. Daí a necessidade da abertura comercial e financeira do país.

Essa movimentação ocorria em um contexto econômico de inflação galopante, e o plano de crescimento para o país envolvia a sua abertura para os investimentos estrangeiros (leia-se entrada de capital especulativo) e redefinição do modelo de Estado presente no país, remoldando-o às novas exigências e recomendações dos organismos internacionais.

Dessa maneira, um importante alvo de mudanças, e o primeiro a sofrer grandes impactos de forma a conduzir o processo neoliberal, é o aparato estatal. No caso em questão, o aparelho do Estado previsto no texto de 1988, mais interventivo, é visto como incapaz de responder a esses novos parâmetros, tendo em vista seu caráter extremamente burocrático, maximizado e, principalmente, sua responsabilidade por inúmeras questões concernentes à questão social, visto como um imenso entrave a modernização e inserção do Brasil em um mundo globalizado, trazendo problemas que envolvem a questão da “governabilidade”¹⁷.

¹⁷ A discussão sobre as condições ideais de governabilidade e as estratégias a serem organizadas para evitar uma crise de legitimidade estatal constituem-se em um dos principais focos de análise dos documentos oficiais e recomendações proferidas por organismos internacionais como ONU, Banco Mundial e FMI para os países com aparelho estatal considerado excessivo. A possibilidade de crise fiscal e estatal passível de ser gerada por esse “gigantismo do Estado” é apontada por esses organismos como um grande entrave à modernização e principalmente como abalo da confiança dos investidores internacionais na solidez do Estado. Insta ainda ressaltar que essa preocupação com a temática da governabilidade já era apontada em 1975 por meio de uma comissão trilateral que indicava a necessidade de medidas restritivas à operacionalização democrática e a previsão de uma crise fiscal incontrolável derivada deste fato. Para maiores

É importante frisar, na questão a que aludimos, que a constituição de 1988, tida como vilã por suas garantias amplas, mal tinha sido promulgada, e por tal razão, o Estado brasileiro ainda nem havia concretizado ou efetivado inúmeras dessas garantias classificadas como “extremamente perigosas” para o futuro do Estado brasileiro pela ideologia neoliberal.

No Brasil, como nos demais países da América Latina, onde o neoliberalismo mostrou sua face mais voraz, as recomendações de organizações como o Banco Mundial, atuam de maneira a tratar o ajuste como uma forma de resolução de problemas envolvendo a governabilidade desses países. Essa idéia de governabilidade está estreitamente ligada à crise fiscal concentrada principalmente no tamanho dos Estados. Um “excesso de democracia”, gestado no interior do ordenamento jurídico desses Estados, conduz a uma sobrecarga de demandas, burocratizando a vida pública e paralisando os Estados, podendo ter como consequência uma situação futura de perda da legitimidade estatal (BRITO, 2001). Há a construção de uma idéia de déficit fiscal e impossibilidade do aparelho burocrático estatal de lidar com as sucessivas demandas sociais – aliás, a afirmação é a de que os recursos estatais são limitados e as demandas da sociedade, infundáveis.

Fiori (1998, p. 12) realiza uma síntese das diversas atividades colocadas em prática para atender às exigências do Consenso de Washington, para efetiva adoção do modelo neoliberal. Segundo ele, trata-se de um processo seqüencial, que envolve três fases: a primeira ligada à estabilização macroeconômica com prioridade para superávit primário, revisão das relações fiscais e reestruturação dos sistemas de previdência; a segunda consistiria na realização das chamadas reformas estruturais, a liberalização dos mercados e a privatização das empresas estatais; e finalmente a terceira fase, que consistiria na retomada do crescimento econômico e dos investimentos.

A implantação do modelo neoliberal no país ressalta a existência de um consenso acerca da necessidade do cumprimento dessas três fases, e para isso se fazia urgente pensar em uma reforma do ordenamento jurídico, uma vez que a Constituição de 1988 e seu amplo elenco de reivindicações traziam sérios

detalhes vide BRITO, 2001.

problemas na medida em que geravam um excesso de demandas, prejudicando um dos elementos centrais para o neoliberalismo: a governabilidade.

A questão da governabilidade e a reiteração da necessidade das chamadas reformas estruturais são, segundo Fiori, os principais pontos utilizados para justificar o projeto neoliberal. Apoiados na idéia da crise fiscal do Estado e da ineficiência mostrada pelo mesmo na resolução e atendimento às demandas crescentes, esses dois elementos são interpretados de maneira diferente, de acordo com a conjuntura política em questão, para a definição de parâmetros para a gestão governamental. Ainda segundo o autor, no contexto dos anos noventa, a construção dessas bases é realizada principalmente pelo Banco Mundial, que elenca em seus documentos e recomendações, um detalhamento *“do que seria um governo pequeno, bom e, sobretudo, confiável do ponto de vista internacional”* (FIORI, 1998, p. 38).

Esse processo de “satanização” do Estado, tido como ingovernável, ineficiente, burocrático, pesado e, principalmente, dispendioso devido o inflacionamento das demandas sociais, é substituído por um novo (*sic*) modelo que privilegia a esfera privada, do mercado e das relações sociais (BORÓN, 2001). Trata-se de um Estado mínimo, subsidiário¹⁸ que parece (mas só parece) “retirar” sua ingerência nessas esferas, atuando somente em situações de interesse exclusivamente estatal.

A partir disto, o Estado se converte também em objeto de reforma (SANTOS, 1998), proliferando-se as privatizações e a sufocante política de ajuste fiscal, que onera ainda mais a grande massa de miseráveis e excluídos com os cortes da área social. Para reforçar e adequar o quadro político dos Estados a esse novo “estilo” são realizadas reformas nos mais diversos setores, do sistema de tributos à previdência, legitimando a flexibilização das relações de trabalho e a supressão de inúmeros direitos anteriormente conquistados. Como analisa Borón

¹⁸ O princípio da subsidiariedade, surgido dentro da doutrina social da Igreja, estabelece que o Estado deve se abster do exercício de atividades que possam ser exercidas por iniciativa e por meio de recursos particulares. Todavia, cabe ao estado fomentar, coordenar e fiscalizar a iniciativa privada para permitir o sucesso dos mesmos. Nas palavras do Papa João Paulo II: “O Estado deve respeitar a autonomia somente agindo indiretamente quando necessário para criar condições favoráveis ao livre exercício da atividade econômica” (DI PIETRO, 1999). Com isto, temos que referente princípio tem sido bastante festejado pela literatura dominante no que tange ao Direito Administrativo Brasileiro, notadamente ao versar sobre os novos parâmetros de atuação do Estado, as privatizações e concessões, os processos de desregulação e as conseqüentes criações das agências reguladoras e, principalmente, ao tratar dos novos mecanismos jurídicos de regulação das relações Estado/sociedade civil. Essas questões serão tratadas de forma mais abrangente ainda neste capítulo.

(2001), o próprio vocábulo “reforma”, que tinha conotação positiva e progressista, transformou-se em um sinal involutivo e de esvaziamento das instituições democráticas. Santos (1998) também analisa a utilização do vocábulo “reforma”, e contrapondo este à idéia de revolução, afirma que o reformismo costumava ser um paradigma de transformação social exercido pelo Estado, explicativo de situações nas quais a sociedade se mostrava como a entidade problemática, o espaço a ser objeto de mudança. Todavia, salienta o autor que, no contexto político em questão, os Estados são “reformados” com uma paulatina substituição da preocupação com a reforma pela preocupação com a governabilidade.

Os ensinamentos da cartilha neoliberal com seu tripé fundamental, democracia eleitoral, direitos humanos e globalização econômica (GÓMEZ, 2005) foram disseminados por meio do Consenso de Washington e reforçados pelo Pós-consenso, seguindo-se das privatizações em massa, da desregulamentação e da flexibilização das relações no campo do trabalho, da abertura crescente ao capital transnacional e principalmente do encolhimento progressivo da atuação do Estado na promoção dos direitos sociais, cujos gastos deveriam somar-se agora ao superávit primário, a fim de honrar o compromisso da dívida dos acordos crescentes com as agências financeiras internacionais e desse modo, garantir a tranqüilidades dos investidores.

Embora no governo de Fernando Collor de Melo já possamos visualizar a concretização dessas medidas, sobretudo no que diz respeito à abertura do mercado nacional ao capital estrangeiro, estas foram sendo paulatinamente intensificadas ao longo do governo Itamar Franco. Mas foi no governo Fernando Henrique Cardoso que o Estado foi objeto de uma estratégia política sistematizada atingindo de forma dura a Constituição de 1988 e o Estado brasileiro.

Fernando Henrique Cardoso chega à presidência principalmente devido à sua atuação como ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, quando pôs em prática o plano Real. Pela primeira vez desde o milagre econômico, o país assistiu a um período de baixa inflação. Todavia, esse movimento de estabilização da economia brasileira nada tinha a ver com reclames de justiça social ou combate à pobreza. Na verdade, a concretização do plano real se deu a partir de uma política econômica destrutiva que combinou, de um lado, uma abertura comercial indiscriminada e de outro, a adoção de taxas de juros extremamente elevadas. Francisco de Oliveira (2000) ressalta que esse mecanismo, utilizado para reduzir

ou anular um possível efeito inflacionário provenientes do intenso ingresso de mercadorias no país, ocasionou um terrível impacto ao setor produtivo nacional, além de elevar a dívida interna do país. Como consequência desastrosa, sucessivos cortes nos gastos sociais para pagamento da dívida, crescimento nos índices de desemprego e arrocho salarial dos servidores.

A importância da sociedade civil e da participação, uma das menções constantes de FHC, tomou forma por meio de um projeto que envolvia diretamente a primeira-dama Ruth Cardoso e várias personalidades, como Herbert de Souza, o Betinho, com direção da própria Presidência da República. O programa Comunidade Solidária tinha como alvo principal o combate à pobreza a partir de ações que congregassem sociedade civil e governo, fortalecendo a primeira e propiciando desenvolvimento social. De fato, como aponta Oliveira (2000), a possibilidade de discussão das diretrizes a serem seguidas pelo governo e a atuação conjunta entre esta e governo revelou-se uma grande falácia, tendo em vista seus resultados sociais inexpressivos: programas de alfabetização custeados por doações incentivadas por propagandas de televisão envolvendo artistas, bem como a distribuição de cestas básicas e outras ações focalizadas.

Estava integrado ao programa, como órgão de coordenação das ações do mesmo, o Conselho da Comunidade Solidária, criado para ser um espaço de diálogo entre Estado e sociedade civil na definição de ações comuns. Sua composição, pouco numerosa, mas sem modéstia alguma no que tange à escolha de nomes ilustres para as cadeiras do Conselho, contava com vinte e um membros, representantes da sociedade civil além de Ministros de Estado.

Com o intuito de debater e reunir pontos de convergência para ações comuns, o programa comunidade solidária revelou-se um importante instrumento de redefinição do conceito de sociedade civil e participação, deslocando seus sentidos. Com efeito, ao mesmo tempo em que realçava em seu discurso a importância de um canal institucional de participação e de discussão de questões relevantes para o combate à pobreza e a exclusão social, alimentava em sua prática um reducionismo da categoria sociedade civil, operada por meio da transferência das responsabilidades sociais do Estado para diversas entidades (TEIXEIRA, 2002), principalmente Ongs, fazendo dessa esfera um eixo importante no processo de retração estatal e privatização da questão social. Tenhamos em mente a partir de então a importância crucial do programa

Comunidade Solidária na difusão de uma cultura associativista que despolitiza a sociedade civil, transformando-a em um aglomerado de entidades prestadoras de serviços sociais, em um movimento de filantropização da pobreza (OLIVEIRA, 2000).

É preciso ressaltar ainda, que o Conselho do programa Comunidade Solidária desempenha, ao longo do governo FHC, um importante papel na construção de um novo ordenamento jurídico para as entidades da sociedade civil, o chamado marco legal do terceiro setor. Aliás, Ruth Cardoso (2000), já no início dos anos noventa defendia a importância do setor público não-estatal, o terceiro setor, para um projeto de radicalização democrática. Segundo Cardoso, a função do programa Comunidade Solidária é facilitar, mobilizar, canalizar energias e recursos e não executar projetos, convertendo-se em um espaço de diálogo e desenhos de diretrizes envolvendo governo e sociedade. De todo o modo, insere-o no universo do terceiro setor, não lucrativo e não governamental. (CARDOSO, 2000).

Cardoso deixa claro que a criação do programa Comunidade Solidária foi inspirada na idéia do terceiro setor, ressaltando entre a suas inúmeras virtudes a possibilidade de rompimento com a dicotomia público/privado, mas defende que essas ações não devem comprometer a autonomia dessas duas esferas. Ademais, explica que a intenção não é a de substituição da ação governamental o que tange à questão social, mas sim *“potencializar os recursos e as energias existentes no terceiro setor, combinando-as com as iniciativas governamentais”*.(CARDOSO, 2000).

A atuação do programa Comunidade Solidária revelou uma realidade diversa do discurso de sua mentora. O objetivo era a criação de mecanismos para a otimização da participação da sociedade civil no desenvolvimento social, mas o desenrolar das suas ações demonstrou uma realidade diversa: afóra alguns programas sociais, como alfabetização solidária e universidade solidária, implementados a partir de orientações do programa e executados a partir do mesmo, seu desenvolvimento foi fundamental para afirmar a tendência do terceiro setor e para incentivar ainda mais o seu crescimento. Conforme analisa Oliveira:

Os resultados da Comunidade solidária são pífios, para dizer o mínimo: resumem-se na maior parte dos casos, à distribuição de cestas básicas nos

municípios, tendo ganho alguma publicidade no caso da seca do Nordeste, e a realização de alguns convênios com municípios para algumas poucas ações, caracterizadas por completa descoordenação e caráter tópico, pontual. (2000, p. 33).

Já no que tange ao aparelho estatal, foi criado, em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com o objetivo de realizar uma ampla reforma no aparelho estatal brasileiro. O documento que orientou às práticas reformistas, o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) confirma, com base nos pressupostos neoliberais, que a intensa burocratização do Estado brasileiro, seus gastos exorbitantes e sua ineficiência são as causas primordiais da crise de governabilidade no Brasil. Esta crise do Estado seria derivada do modelo de desenvolvimento dos governos anteriores, causando crise fiscal e deteriorização dos serviços públicos. Para que a capacidade de governar fosse recuperada, uma redefinição nas atividades a serem desempenhadas pelo estado se revelava de extrema urgência.

Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro do MARE, confirma o movimento de redefinição do papel do Estado como uma unanimidade na década de noventa. Para ele, e de acordo com o exposto no Plano Diretor, esse processo de burocratização intensa do Estado, de agigantamento, de desvio de suas funções precípuas, foi agravado ainda mais com o advento da Constituição de 1988, devido a um total engessamento do aparelho estatal, da rigidez das regras e, principalmente, por tratar de um Estado interventor, atuante no enfrentamento da questão social, elencando e garantindo inúmeros privilégios (BRASIL, 1995).

A dificuldade crescente do Estado em administrar as demandas sociais causaria, na visão de Bresser Pereira, uma “cidadania frustrada”, devido à geração de crescentes expectativas sociais e a conseqüente ineficiência estatal no atendimento das mesmas. Essa ineficiência é agravada pelo fato do Estado brasileiro adotar, segundo Bresser, um modelo inspirado no *Welfare State*, totalmente superado pelas necessidades mais competitivas impostas pela globalização. Assim, a reação à crise fiscal deve estar fundamentada em uma reforma da estrutura organizacional do Estado, com ajuste fiscal, reformas econômicas orientadas para o mercado e inovação nos instrumentos de política social (BRASIL, 1995, p.11).

Para o autor tais características não vislumbram a criação de um Estado mínimo, não reconhecendo, portanto, no Plano Diretor uma norma definidora da implantação do neoliberalismo, mas sim de um Estado com autonomia financeira e com capacidade para implementação de políticas públicas. Trataria-se de um modelo gerencial de Estado. Santos (1998) expõe que a idéia do Estado gerencial faz parte de um discurso que encara o mesmo como uma segunda fase da expansão dos projetos de reforma do Estado: enquanto em uma primeira fase teríamos um Estado irreformável (Estado mínimo neoliberal), em uma segunda fase esta idéia seria substituída pela do Estado passível de reforma (Estado gerencial ou estado gestor).

Podemos verificar que, não obstante a classificação de Santos aluda a um Estado Gestor como uma nova fase, com outras percepções que não somente a do “Estado débil” da primeira fase do reformismo. Temos que o caso brasileiro é de uma reforma nos moldes neoliberais, escamoteada pela idéia de incrementação da cidadania, da democracia e da implementação (diga-se fomento) de políticas públicas pelo Estado. Senão, vejamos: o objetivo da reforma, segundo Bresser Pereira, é redefinir o Estado de forma que o mesmo só atue nas funções que não são próprias, eliminando seus excessos e tornando a sua gestão não regida por processos, mas por resultados, a partir de um modelo gerencial de administração. Assim, torna-se o Estado mais eficiente, deixando de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela produção de bens e serviços, passando a atuar como regulador e fomentador desses serviços. Para a concretização desse novo Estado gerencial, revelou-se necessário

(...) transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização das empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientamos outro processo tão importante quanto, e que, no entanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal de execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços da educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de publicização (Brasil, 1995, pp.12-13).

Na verdade, o modelo gerencial significa a importação da lógica privatista e empresarial orientada para maximização de resultados da máquina estatal, de forma a conferir a mesma mais agilidade, economicidade e eficiência próprias do

mercado. Na esteira da lógica empresarial, a cidadania abarca agora uma série de “serviços sociais”, e o cidadão se converte no “cliente privilegiado” dos serviços do Estado. Como consequência, temos um completo realinhamento das fronteiras entre o público e o privado, com a exaltação da esfera privada e o ataque frontal ao público na esfera econômica, vez que as privatizações são um elemento central na ideologia neoliberal (HARDT e NEGRI, 2004). Além disso, como bem coloca Atilio Boron (o triunfo do neoliberalismo tem como efeito recrudescente das desigualdades a *“mercantilização dos direitos e prerrogativas conquistadas pelas classes populares ao longo de mais de um século de luta, convertidos agora em bens e serviços adquiridos no mercado”* (2001, p. 9).

A confluência perversa apontada por Dagnino é explicitada por meio do papel estratégico reservado a sociedade civil nesse processo. De fato, é notório que o conceito de sociedade civil possui uma importância vital para o projeto neoliberal corporificado no Plano Diretor. Conforme o direcionamento deste documento,

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador diretos de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão de obra não especializada. Como promotor desses serviços o Estado continua a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, P.13).

A participação da sociedade através do estabelecimento de parcerias entre Estado e entidades pertencentes à sociedade civil possui uma dupla função, segundo o projeto: possibilitar um efetivo controle social da atividade estatal bem como possibilitar a participação da sociedade e sua responsabilização social. Partindo do entendimento utilizado neste trabalho da sociedade civil como uma esfera em luta por definição de significados para questões como cidadania e participação, percebemos que o conceito de sociedade civil sofre aqui um redimensionamento, passando a ser entendido como o setor público não-estatal, constituído por diversas organizações sem fins lucrativos que *“não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente pelo interesse público”* (BRASIL, 1995, p. 43). Ressalta-se mais uma vez a dicotomia

Estado/sociedade civil, mas dessa vez para elevar a última a *locus* da eficiência na prestação de serviços sociais.

O processo de reforma do Estado coloca em evidência um novo parâmetro para a dicotomia público/privado. Deslocando o sentido do que seja público para além do estatal, estabelece uma nova esfera, formada por diversos agentes privados cuja atuação estaria voltada para fins públicos. O conceito de público não-estatal torna-se um dos termos-chave da reforma, no rastro de um movimento que já no início dos anos noventa, ressalta o surgimento desse novo espaço, conceituado por Rubem César Fernandes (2002) como um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos, que possuem aqui uma dupla qualificação, a não lucratividade e o atendimento das necessidades coletivas. Ainda segundo o autor, esse conceito traria uma expansão da idéia corrente sobre a esfera pública, não se limitando somente ao governo mais incluindo também a atividade cidadã, reforçando que não há a característica de “substituição” do Estado.

O domínio do público não-estatal que, segundo Cardoso (2000), não possui uma definição exata de seu perfil ou de seu contorno, uma vez que o mesmo é preenchido por diversos tipos associativos, que por não estarem ligados nem a lógica estatal nem à lógica de mercado, representariam uma terceira esfera, uma terceira opção, um terceiro setor. Desse modo, o termo sociedade civil é substituído pelo termo estadunidense “terceiro setor”, que passa a definir o setor voluntário e não lucrativo em suas inúmeras manifestações, de movimentos sociais, instituições de beneficência, Ongs, entidades filantrópicas até fundações empresariais de apoio à educação, esporte, cultura, etc. Evelyn Ioschpe afirma que esse setor “(...) *confia mais nos mecanismos voluntários, de solidariedade humana, apelando para o senso de interesse público*”, e que o mesmo teria recebido, atualmente, um benefício duplo “*das iniciativas dos governos com a abertura para apoiar entidades do terceiro setor e das discussões sobre a responsabilidade social das empresas*” (1993, p.137).

A composição do terceiro setor, todavia, não é unanimidade para seus estudiosos. Ao contrário, até mesmo a definição “terceiro setor” é alvo de muitos questionamentos. Enquanto Rifkin (2000) entende como componentes do terceiro setor apenas as entidades formalizadas, Rubem César Fernandes (2002), em análise sobre o fenômeno de expansão do terceiro setor na América Latina, inclui

também diversas atividades realizadas de maneira informal. Segundo ele, o setor está compreendido por quatro segmentos gerais: formas tradicionais de ajuda mútua, movimentos sociais e associações civis, Ongs e entidades de filantropia empresarial.

A difusão da “importância” da atuação do terceiro setor tendo em vista o panorama político e social atual e o processo de reforma estatal caminham para um mesmo ponto: uma redefinição no campo da cultura política do conceito de sociedade civil e a introdução de todo um aparato jurídico-administrativo que amplia as possibilidades de ação desses novos atores, regulando as formas de parceria com o Estado e gerando inúmeras mutações no que tange às formas de organização dessas entidades bem como à atuação do Estado com relação aos direitos sociais. Afinal de contas, as mudanças tão propagadas pelo projeto neoliberal teriam revelado o caráter burocrático e ultrapassado de regulação do setor não-governamental no Brasil (BRASIL, 1995, 1997; GARRISON, 2000).

O primeiro passo nessa direção foi dado pelo próprio plano diretor do MARE. O intuito de implantar o modelo gerencial não estava baseado somente em uma reforma institucional a partir de mudanças no texto constitucional, mas também no intuito de *“promover a mudança na cultura administrativa e reformar a dimensão – gestão do Estado, enquanto vai sendo providenciada a mudança do sistema legal”* (BRASIL, 1995, p. 25). A partir dessa orientação, o Plano Diretor definia o que deveria ser entendido como funções precípua do Estado (núcleo estratégico, onde se encontram os três poderes e o Ministério Público; atividades exclusivas, como fiscalização, regulação e fomento) e outras funções, tidas como não estratégicas, que deveriam ser deixadas a cargo do mercado ou então sob responsabilidade do setor público não estatal, *“o que torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos Conselhos de Administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre sociedade civil e Estado”* (1995, p. 43).

Por essa razão, a idéia de um setor público não estatal, do terceiro setor, já presente no debate de alguns segmentos da sociedade civil ganha voz e corpo nas proposições do Plano Diretor, com a idéia do oferecimento de “serviços sociais”, por meio de parcerias entre o Estado (responsável pelo fomento) e o setor público não estatal (execução) como forma de construção de um novo pacto social propiciador da participação popular. Nesse sentido, a primeira elaboração legal

que se aproxima desse intento está presente na aprovação da lei 9637/98, que regula a atuação das chamadas **organizações sociais**, o principal mecanismo do processo chamado pela reforma de “publicização”. O principal objetivo dessa lei reside na extinção de órgãos públicos e na transferência de recursos e pessoal para entidades criadas pelo setor privado, principalmente sem fins lucrativos (SOUTO, 2000).

Tais entidades não são mais que pessoas jurídicas concebidas à luz da lei civil, sem fins lucrativos que podem ser, desde que atendidos requisitos legais, qualificadas como organizações sociais. A qualificação torna-se um dos requisitos para que as organizações sociais vinculem-se junto à Administração, através do contrato de gestão, a partir do qual possibilita-se o fomento financeiro, bem como a cessão de bens e servidores públicos, com ônus para o Erário, a fim de que possam cumprir as metas estipuladas na figura contratual, sendo importante observar que essa qualificação fica sob o crivo da discricionariedade administrativa¹⁹.

Como explicitado no plano, sobre a necessidade de implantação de medidas administrativas antes das mudanças legais, verificamos que a utilização do contrato de gestão iniciou-se ainda no Governo Collor, através de fixação de metas entre a Administração e diversas empresas estatais como a Vale do Rio Doce, Petrobrás e outras (DI PIETRO, 1999), implementando os principais objetivos visados pela reforma do Estado: definição de metas de desempenho, controle de resultados baseados em qualidade e em produtividade, bem como a concessão de maior autonomia na gestão dos recursos humanos, financeiros e orçamentários pelos dirigentes das entidades.

Obedecendo à lógica privada e empresarial tida pelo Plano Diretor como ideal, são estipuladas as metas, prazos para execução, enfim, tudo para transformar o contrato no principal mecanismo de controle dos atos das organizações sociais. Todas essas mudanças estariam “legitimadas” pela justificativa da necessidade de um aparelho administrativo mais eficiente e mais voltado para o cidadão (BRASIL, 1997). Aliás, há ainda nesse mecanismo uma

¹⁹ Estaria assim definido, nos moldes do Plano Diretor, o que consistiria o chamado Programa Nacional de Publicização, através do qual se viabilizaria a absorção das atividades não-exclusivas do Estado por entidades privadas qualificadas como Organizações Sociais. A intenção é de que os serviços possam ser prestados de forma mais eficiente pelo particular.

intensa alusão à possibilidade de participação proporcionada por essas entidades por meio da atuação social junto à Administração, expressa na condição imposta em lei, de que o Conselho de Administração²⁰, ou seja, o órgão deliberativo e normativo dessas entidades, contenha representantes da sociedade civil, do Poder Público e membros da sociedade com notório saber na atividade por ela desempenhada. Ademais, instrumentos como a ação popular e a ação civil pública também podem ser utilizados com participação do Ministério Público.

Outros instrumentos legais instituídos de forma a solidificar uma “cultura do terceiro setor” foram elaborados, como a Lei do Trabalho Voluntário (lei 9.608/98), que regula a realização de atividades não remuneradas prestadas por pessoa física a qualquer entidade pública ou privada de fins não lucrativos e de objetivos cívicos, culturais educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, com o intuito de conferir flexibilidade nas relações Estado/ sociedade civil. Há aqui a respectiva criação de uma figura contratual, o termo de adesão, onde se verifica a possibilidade de ressarcimento de despesas realizadas pelo voluntário, ajudas de custos aos dirigentes das instituições e a proibição de que o trabalhador vinculado à entidade por relação de trabalho regida pela CLT possa prestar, no âmbito da mesma entidade, atividade de natureza voluntária²¹.

Todavia, o marco regulatório do terceiro setor pode ser entendido como efetivamente concretizado com a promulgação da lei 9790/99, que regula a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como **organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)**. Por meio de mais uma nova figura contratual, o chamado termo de parceria, Estado e Oscip atuam em cooperação, cada um com funções pré-determinadas de fomento (Estado) e execução (Oscip),

²⁰ O art.3º I, da Lei 9637/98 dispõe sobre a composição do Conselho de Administração: a) vinte a quarenta por cento de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos no estatuto da entidade; b) vinte a trinta por cento de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos no estatuto; c) até dez por cento, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou associados; d) dez a trinta por cento de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; e) até dez por cento de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida no estatuto.

²¹ É importante também salientar o conteúdo da medida provisória 1.709/98 que regula o trabalho a tempo parcial e cria o “banco de horas” e que vem sendo discutida no âmbito da proposta de reforma sindical do governo Lula devido às críticas sofridas devido à “oportunidade” criada pela lei de um acirramento ainda maior da precarização das relações de trabalho, já que o trabalho voluntário e o trabalho a tempo parcial não possuem o abrigo dos direitos relativos às relações formais de trabalho.

de atividades de interesse público ligadas principalmente à promoção de assistência social, cultura, defesa do patrimônio histórico, do meio ambiente sustentável, do desenvolvimento econômico e social, do voluntariado, do combate à pobreza, promoção dos direitos humanos, da cidadania e da ética, desenvolvimento de tecnologias alternativas, estudos e pesquisas, entre outras.

Embora incorpore alguns elementos presentes em outras leis (como procedimentos relativos à elaboração do contrato de gestão presente na lei das organizações sociais), algumas inovações chamam a atenção. A relação entre Estado e Oscip é intensamente “profissionalizada” nos moldes privados, com a estipulação de metas, prazos, orientação para resultados. A avaliação da atuação da Oscip é realizada a partir da análise desse “balanço dos resultados”. Além disso, exige-se a prestação de contas por meio de relatórios no encerramento de cada exercício (DI PIETRO, 1999; SZAZI, 2001b, 2005).²²

A idéia desse amplo arcabouço legal é a de “modernizar” a legislação no que tange ao tratamento do setor não governamental do país, nos moldes das recomendações de organismos internacionais como o Banco Mundial. Ao realçar a necessidade de uma atuação conjunta que envolva Estado, sociedade civil e o organismo em questão, Garrison, principal autor de um dos documentos referentes a essa temática, indica a urgência de maior clareza na situação legal, sendo necessária uma delimitação do setor, bem como a introdução de novas formas de custeamento (incentivos fiscais e incentivos de doações financeiras por parte empresas, cidadãos), de forma a possibilitar cada vez mais uma ampla formalização e profissionalização. Esses “ensinamentos” do Banco Mundial são fielmente seguidos pela legislação recente brasileira, como pode se concluir de um dispositivo presente na lei das Oscips que estabelece uma obrigação às entidades: estas deverão escolher, dentro de um prazo, entre a realização do termo de parceria ou a continuidade de incidência dos antigos registros e seus respectivos benefícios (como por exemplo, a declaração de utilidade pública federal prevista no decreto n.º 50.517/61).

²² Embora inúmeros aspectos da legislação sejam alvo de críticas no que tange a prováveis ilegalidades com relação à observância aos princípios da administração pública, notadamente em questões que envolvem licitações, remuneração dos dirigentes das entidades, contribuições previdenciárias e outros aspectos (DI PIETRO, 1999), alguns autores e segmentos ligados ao terceiro setor criticam a excessiva formalidade do texto legal, que avaliam a aplicação de recursos quando o mais importante seriam os resultados. Outro alvo de preocupação estaria nos mecanismos de controle, pois caso fossem excessivos, poderiam ferir a liberdade de criação e atuação das entidades (SZAZI, 2005).

Como vimos, a inserção da figura do terceiro setor, com todo o respaldo jurídico analisado, redefine mais uma vez os parâmetros das relações Estado/sociedade civil e põe em evidência mais um significado para o conceito de sociedade civil, uma vez que, de forma intensamente freqüente, utiliza os termos como sinônimos. No que tange a essa abordagem específica, as organizações do terceiro setor são reverenciadas devido ao seu intenso ativismo, à sua inovação, flexibilidade, rapidez, e, principalmente eficiência, devendo ser as protagonistas na execução de políticas públicas e de projetos que contemplem os “serviços sociais”, ao mesmo tempo em que produzem as afirmações incontestes de que há uma total incapacidade do Estado e de seu aparelho burocrático de assumir essas funções de modo eficaz.

Sendo assim, faz-se necessário lembrar que toda a legislação referente ao terceiro setor está inserida em um processo maior de adequação do Estado brasileiro às diretrizes neoliberais, e a sociedade civil, transfigurada no chamado terceiro setor, exerce um papel de extrema crucialidade nesse processo. Desse modo, não se pode deixar de analisar de forma mais acurada as conseqüências dessa sinonímia sociedade civil / terceiro setor para os delineamentos de um projeto amplo de democracia que envolve não só a esfera estatal, mas principalmente, as relações estabelecidas no interior da sociedade civil.

3.4

AS CONSEQUÊNCIAS DA “CONFLUÊNCIA PERVERSA”: SOCIEDADE CIVIL E O DESLOCAMENTO DE SIGNIFICADOS

O reducionismo do conceito de sociedade civil realizado pelo processo de redefinição do papel do Estado brasileiro e dos moldes de sua atuação em conjunto com a sociedade civil no âmbito do neoliberalismo expressou-se por meio de uma fusão entre a categoria sociedade civil e fenômenos como o crescimento contundente das Ongs, de entidades não lucrativas, e de filantropia empresarial, restabelecendo uma visão homogênea da sociedade civil, ignorando a pluralidade e os conflitos inerentes a esse campo. Todos esses segmentos, diversos em suas formas organizacionais, em seus valores e em sua identidade, são abarcados pela lei e pela política por meio de um único termo: o terceiro setor.

Na mesma medida em que o discurso do terceiro setor torna-se cada vez mais unânime na mídia, na Academia e até mesmo no interior da própria sociedade civil, verificamos a gravidade das conseqüências acarretadas por esse novo sentido dado à categoria. Assim, inúmeras modificações no entendimento de cidadania, de participação e, principalmente de democracia, advém com o recrudescimento da política neoliberal e com a utilização do terceiro setor como um dos pilares desse processo.

No que tange à questão da cidadania, a concepção ampliada que traça - a partir da atuação dos movimentos sociais - um projeto de transformação que envolva política e as manifestações culturais autoritárias, afirma a importância do “direito a ter direitos” e a crucialidade da constituição de cidadãos ativos, que travam uma verdadeira luta pelo reconhecimento de novos direitos e pela construção de uma nova esfera social, de espaços públicos de participação, enfim, pelo direito a participar de um projeto que entende a cidadania desde baixo (DAGNINO, 2003; GÓMEZ, 2005). O projeto neoliberal, por sua vez, promove a anulação da ampliação desse conceito, restringindo a cidadania à noção liberal, num processo de mercantilização dos direitos e da cidadania. O cidadão se torna consumidor, os direitos sociais são execrados como privilégios ultrapassados e entrave ao livre desenvolvimento do mercado, que se torna a esfera reinante (BORÓN, 2001; DAGNINO, 2003; GÓMEZ, 2005; MONTAÑO, 2002).

A perversidade do discurso neoliberal está, segundo Dagnino, exatamente no deslocamento de sentidos que a doutrina neoliberal realiza para conceitos como o de cidadania. Munidos de um discurso que se vale das mesmas palavras, dos mesmos mecanismos, esse deslocamento de sentidos leva à utilização dessas noções como pontos estratégicos na implantação das políticas neoliberais, na tentativa de dotá-las de alguma legitimidade. Não é por acaso que a cidadania neoliberal também requer uma sociedade civil ativa, o desenvolvimento de uma cultura cidadã, a ampliação das redes de solidariedade social – mas é preciso ver com profundidade que os termos são os mesmos, porém muito diversos são os significados projetados sobre eles.

O termo cidadania passa a abarcar as mais diversas atividades: de projetos de inclusão através das artes, do teatro e dos esportes a mutirões para a realização de registros de nascimentos ou inscrição de identidade, passando pelo apoio à ações empreendedoras de pequeno porte na tentativa da conclusão de

desempregados e por passeatas pela paz. Soma-se a isso a difusão de um novo termo que tenta unir o mercado à cidadania – a chamada responsabilidade social – na qual os grandes setores do mercado, como os bancos mais lucrativos, por exemplo, passam a construir “projetos e centros” de inclusão social, de consciência cidadã, de promoção de atividades culturais e esportivas.

Em meio a essa vasta gama de atividades, um elemento comum caracteriza o sentido que recebe a noção de cidadania nesse contexto: a despolitização da noção de cidadania e a focalização das ações. Isso significa que as ações de solidariedade são dirigidas aos mais pobres dentre os pobres, numa espécie de nova modalidade de gestão da pobreza, somente àqueles totalmente incapacitados de adquirir esses “bens e serviços sociais” no âmbito do mercado. Assim, visualizamos a proliferação de

programas que criam “novas categorias de clientes entre os pobres e introduzindo novos discursos individualizados atomizadores, tais como “desenvolvimento pessoal”, “capacitação para o auto-desenvolvimento”, da “auto-ajuda”, da “cidadania ativa” e similares. Esses discursos pretendem muito mais do que o auto-gerenciamento da pobreza (...) eles parecem introduzir novas formas de auto-subjetivação, identidades e disciplina. Os participantes desses programas acabam se vendo nos termos individualizadores e economicistas do mercado (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p. 47-48).

Neste processo, destaca-se a relevância assumida por alguns termos, como descentralização e a revalorização do local e do tradicional (ALVAREZ, 1999). É interessante notar que, enquanto no contexto econômico assistimos a necessidade de modernização intensa, que inclui a supressão de vários direitos então entendidos como óbices ao avanço e a inserção em uma economia globalizada, no contexto social verificamos a reverência à formas tradicionais de solidariedade coletiva, de ajuda mútua, e uma intensa valorização do espaço local, da comunidade, como forma de promover a cidadania e o acesso, não à direitos, mas aos bens e serviços sociais. A política neoliberal distingue mais uma vez incluídos e excluídos – os primeiros, servem-se no mercado globalizado; os segundos, nas tradicionais formas locais de solidariedade. Esses espaços locais se transmutam em redes de contenção do risco social, que resgatam a idéia de comunidade e implantam a estratégia da descentralização nas práticas cotidianas da política estatal. Assim, (...) *el mercado es el actor protagónico de resolución de las necesidades humanas y si este falla se apela a la “tradicición” a la sociabilidad*

primaria, a las redes de proximidad “y contención” de las organizaciones de base o comunitarias y a las Ongs (ALVAREZ, 1999, p. 15).

Desse modo, a idéia de comunidade também é ressignificada e despolitizada. Ela é entendida com um microcosmo de experiências cívicas que envolvem a caridade privada e é acionada para atuar nesse processo de redefinição do Estado. Não se enxerga mais na comunidade a possibilidade de atuação e mobilização política conjunta na reivindicação de direitos. Trata-se, antes de tudo, de um fundamental espaço de implantação das políticas focalizadas, que escolhem não só os miseráveis dentre os pobres, identificando social e geograficamente a área abrangida pelas políticas, mas transforma-se em uma espécie de barreira de contenção ainda maior, na tentativa de verificar, dentre os mais miseráveis, quais seriam os grupos mais produtivos, ou seja, quais teriam uma maior potencialidade de desenvolvimento, de modo que possam servir de exemplo, provando a legitimidade do processo, no qual os cidadãos-clientes são tratados não como sujeitos de direitos, mas como objetos das ações políticas. (ALVAREZ, 1999; GOHN, 2005).

O conceito de sociedade civil também se despolitiza com a difusão do termo ‘terceiro setor’, abarcando inúmeras entidades que competem pelos recursos provenientes da esfera estatal, bem como pela realização dos termos de parceria com o Estado. Essa necessidade da disputa por recursos conduz as entidades à profissionalização, à formalização e, principalmente à utilização dos parâmetros regentes do Estado neoliberal, quais sejam a eficiência e a adoção da lógica empresarial voltada para resultados. A parceria nada mais é do que a execução de projetos já prontos, vindos de cima. A competição e a necessidade de obter fundos comprometem a autonomia das entidades envolvidas, em sua maioria como Ongs, facilitando a cooptação e levando ao questionamento de sua própria nomenclatura. Afinal, como podem ser não-governamentais as entidades que dependem dos recursos e parcerias com o Estado? (MONTAÑO, 2002). Dagnino também aponta o dilema vivido por essas entidades, onde a preocupação e a disputa pela gestão dos recursos públicos fazem com que aquelas fiquem divididas entre sua representatividade e a necessidade dos recursos.

Poderíamos dizer que o marco regulatório do terceiro setor no país, longe de proceder a uma delimitação do espaço não governamental, homogeneizou, fragmentou e desmobilizou os atores. A mobilização é substituída por formas de

organização da população para integrar projetos sociais “vindos de cima” e que atendam a uma parcela mínima da população (GOHN, 2005). A dependência dos financiamentos e a atuação segundo a lógica neoliberal transforma as Ongs em “braços terceirizados do Estado” (MONTAÑO, 2002), responsáveis por executar as políticas focalizadas e despolitizadoras de natureza local, ao mesmo tempo em que o Estado se desresponsabiliza paulatinamente pela execução de políticas garantidoras de direitos sociais, tornando-se um fomentador de políticas implementadas por Ongs. É preciso aqui ressaltar que não estamos tratando de um estado débil, um Estado que se “retira” do âmbito social. Muito ao contrário, ele permanece forte e direciona a atuação das entidades, que executam projetos consonantes com a sua estratégia política. Desse modo, o grande poder do Estado estaria no fato de que é ele o responsável pelo fomento e pela escolha das entidades com as quais as parcerias serão realizadas.

Esse modo de atuação afeta de modo contundente o campo das Ongs, causando uma verdadeira crise de identidade. Afinal de contas, como diferenciar as Ongs atuantes em um projeto de aprofundamento democrático e as Ongs utilizadas pelo Estado como ator estratégico na implantação de políticas neoliberais? Gohn (2005, p. 95) aborda a questão ressaltando o fato de que as chamadas Ongs cidadãs²³, que seriam aquelas fundadas em uma cultura política de transformação social e ampliação de direitos, não querem ou não reconhecem a nomenclatura terceiro setor, muito embora, “*participem de atividades onde estão presentes entidades declaradas nomeadas como sendo pertencentes ao terceiro setor*”. Já Dagnino (2003, p.102) lamenta que o reducionismo da sociedade civil ao terceiro setor e ao campo das Ongs, resultado do ajuste neoliberal, envolva diversos atores e experiências no engodo provocado por esse deslocamento de significados, ou que diante da necessidade de recursos, resolvam assumir

²³ A ABONG, associação brasileira de organizações não-governamentais, assumiu uma posição que fornece uma clara luz sobre esses argumentos. De início, muitas das ongs relutaram e se insurgiram contra a sua identificação como entidades do terceiro setor, afirmando-se no cenário político como “Ongs cidadãs”. Todavia, beneficiavam-se do termo quando o mesmo era necessário para a obtenção de recursos e formulação de parcerias. Além disso, a ABONG elaborou várias críticas à legislação do terceiro setor em vigor, principalmente nos aspectos relativos ao controle e fiscalização, aludindo ao fato de que a lei restringe a autonomia e independência das Ongs. Tanto é assim que, tem elaborado uma série de debates com outros setores e com o Legislativo com o intuito de promover um novo marco legal para o terceiro setor, que “*fortaleça a organização autônoma das cidadãs e dos cidadãos*” e que *harmonize as relações entre as entidades*. (ABONG, 2004; 2006).

responsabilidades pela implementação de execução de políticas públicas em vez de disputarem o espaço de participação na elaboração dessas mesmas políticas, comprometendo-se com o Estado no projeto de desresponsabilização da garantia dos direitos sociais (TEIXEIRA, 2002).

Além dessas questões, a identificação intensiva do conceito sociedade civil com o campo das ongs também traz profundas conseqüências para os movimentos sociais, principalmente aqueles de ações mais impactantes, onde poderíamos citar como exemplo maior e mais conhecido o MST. Não obstante alguns autores tratem a questão como um “refluxo” desses movimentos em detrimento de uma larga expansão do campo das Ongs, temos um processo de marginalização desses movimentos, uma vez que não se tratam de organizações flexíveis e confiáveis, mas de estruturas ideologizadas, politizadas e portanto, mais sujeitas ao conflito do que à parceria, o que redimensiona igualmente a idéia de participação com a respectiva

(...) adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria idéia de “solidariedade”, a grande bandeira dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir um outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despotilização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter seu lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas individualizadas de tratar questões como a desigualdade social e a pobreza. (DAGNINO, 2003, p.102).

Com breve visualização desse panorama em que as políticas do ajuste neoliberal afetam de maneira contundente o conceito de sociedade civil e de participação, exalando a perversidade da construção de dois caminhos políticos antagônicos, mas que utilizam os mesmos conceitos em uma disputa de sentidos e significados, vislumbra-se alguma possibilidade de retomada do projeto de aprofundamento democrático com a eleição, em 2002, de um representante popular como presidente da República. A eleição de Luís Inácio Lula da Silva trouxe inúmeras expectativas no que tange à questão da participação da sociedade civil, uma vez que um dos projetos desse porte mais conhecido e divulgado, o orçamento participativo, foi gestado no interior das prefeituras do Partido dos

Trabalhadores. Soma-se a isso o fato de que essa eleição parece ter provocado um certo deslocamento das relações entre Estado e sociedade civil, sendo o partido durante todo esse período uma referência para as organizações da sociedade civil, levando-a de certo modo ao poder e exteriorizando o desafio e a ambigüidade de ser governo e oposição ao mesmo tempo (OLIVEIRA, 2004). Por essa razão, faz necessário uma análise dos propósitos e atuação do governo, no que tange à formulação de mecanismos de participação da sociedade civil, de modo a pensarmos sobre os limites e as possibilidades de aprofundar a democracia.

POR UM NOVO CONTRATO SOCIAL? SOCIEDADE CIVIL E A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

“A esperança venceu o medo...”. Essa frase, parte da história recente do país, ilustra de forma interessante o ineditismo dos resultados políticos das eleições presidenciais do ano de 2002. Pela primeira vez na história do Brasil, um metalúrgico, representante sindical e uma das maiores lideranças populares dos anos 80, é eleito presidente da República, com um impressionante número de votos (aproximadamente 52 milhões) e com uma proposta de integração entre desenvolvimento e justiça social.

No que tange à sociedade civil e aos canais de participação, a vitória de Lula foi recebida com uma grande expectativa de mudança, haja vista a concretização de experiências de atuação conjunta nas administrações locais do PT. Os propósitos do governo Lula, expostos em seu programa de governo, mencionavam a necessidade de uma reforma democrática do Estado, realizando críticas ao governo anterior e as suas táticas institucionais liberais. Nesse processo, a sociedade civil ocuparia uma posição privilegiada, vez que o Estado teria sua atuação pautada pelas reformas decididas a partir de ampla discussão e aceitação da sociedade (BRASIL, 2003c).

O principal mecanismo concretizador dessa idéia, O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), foi criado imediatamente após a chegada de Lula à presidência e anunciado como o *locus* propiciador por excelência de um aberto diálogo entre os mais diversos setores da sociedade civil e o Estado, a fim de elaborar os caminhos a serem trilhados pelo novo governo. Assim, figura de extrema importância uma análise mais acurada, tendo em vista o contexto de disputa de significados para o conceito de sociedade civil e para a noção de participação, de forma a perceber que projeto político está sendo desenvolvido juntamente com a proposta de criação e atuação do CDES.

O presente capítulo versará sobre o objeto específico do presente trabalho, traçando um perfil da atuação do CDES durante o primeiro mandato do governo Lula (2002-2006). Para que se tenha uma visualização do contexto político em

que o Conselho é criado, cremos ser imprescindível uma análise sobre os principais direcionamentos tomados pelo governo, no que tange à relação entre economia, desenvolvimento, questão social e, finalmente, sobre o lugar da sociedade civil nesse processo.

Desse modo, dividiremos o capítulo em três partes: em uma primeira parte, teremos um breve histórico sobre o Partido dos Trabalhadores, a fim de explicitar, por meio de sua atuação ao longo dos anos noventa, a importância e a expectativa da concretização de um projeto político inovador a partir da conquista do governo. Aqui, teremos ainda um tracejamento geral da atuação do governo petista nesses quatro anos, a política econômica posta em prática, os programas sociais, as reformas realizadas. Numa segunda parte, analisaremos a criação do Conselho, seus aspectos legais, sua composição e seus objetivos, para, finalmente, em uma terceira parte analisarmos a atuação do Conselho em seus quatro primeiros anos de formação. Teremos em mente as seguintes questões: há o vislumbamento da possibilidade de construção de um novo contrato social a partir da atuação do Conselho? Que papel ocupa a sociedade civil nesse contexto? Qual a idéia de participação construída no âmbito de atuação do Conselho?

4.1

DA LUTA SINDICAL À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: BREVES APONTAMENTOS SOBRE A TRAJETÓRIA DO PT:

“(...) representantes das elites conservadoras já nos governam há muito tempo. O Brasil precisa dar uma chance a um representante da grande maioria do povo”.

Luís Inácio Lula da Silva, Julho de

2002.

A América Latina presencia ao longo dos anos noventa uma situação inédita em sua história: o crescimento da força política da esquerda, com a conquista progressiva de governos em escala local ou regional, o que traz a possibilidade de construção de um novo projeto político, alicerçado na idéia de um aprofundamento democrático. No entanto, esse movimento é acompanhado de

perto pelo veloz avanço do projeto neoliberal implantado nos países latino-americanos, muito embora o mesmo já estivesse expondo seus limites quer no contexto europeu, quer na própria América latina, com o incremento da desigualdade social, do desemprego e da precarização do trabalho, da desresponsabilização do Estado pela questão social etc.

Esses movimentos explicitam, como disse DAGNINO (2003), a confluência perversa entre um projeto democratizante e o projeto neoliberal, mas, principalmente, demonstram a tênue linha que separa os dois projetos, tornando cada vez mais complexa a sua distinção. Como visto, os dois projetos valem-se dos mesmos conceitos, das mesmas idéias, num jogo de deslocamento de sentidos. Assim, temos que o discurso e as práticas neoliberais deixam de ser utilizados somente pelos setores mais conservadores ou pelos segmentos econômicos dominantes para integrarem o cotidiano teórico-político da esquerda. Desse modo, novas formas de legitimação dessas mesmas práticas são construídas pela esquerda, dando continuidade às reformas caras ao neoliberalismo.

No que concerne ao Brasil, como vimos no capítulo anterior, a implantação do projeto neoliberal baseou-se em um conjunto de ações que envolveram uma política econômica de abertura comercial e financeirização da economia, corte vertiginoso nos gastos sociais do Estado e a criação de um aparato jurídico que tornasse possível as reformas necessárias e a desresponsabilização paulatina do Estado, ocorridos de forma sistemática no governo Fernando Henrique Cardoso. Vimos também que a sociedade civil, com sua metamorfose na expressão “terceiro setor”²⁴, ocupa um papel estratégico nessa redefinição estatal.

A campanha presidencial de Lula, nas eleições de 2002, insurgiu-se principalmente contra essa política posta em prática ao longo dos oito anos do governo FHC. Com efeito, o PT enquanto oposição no Congresso liderou inúmeras ações contra as privatizações realizadas, contra as reformas, como a da Previdência, estando também à frente de investigações acerca de atos de

²⁴ Estudos realizados apontam para o grande crescimento do chamado terceiro setor no Brasil. O *Jornal o Globo*, em março de 2004, publicou um estudo que indicava um crescimento de 157% do setor, que contaria com aproximadamente 275.000 fundações privadas. O setor é apontado pela economia, desde então como um novo “nicho” de mercados e de empregos (contando “aquela época com 1,5 milhão de empregados assalariados. (RODRIGUES, Luciana. País vive “boom” do terceiro setor”. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, p.E 33, 11 de janeiro de 2004).

corrupção naquele governo. Lula, agora candidato, propunha uma ruptura com o projeto neoliberal.

No entanto, hoje, inúmeras razões apontam para a assertiva de que o projeto neoliberal está em plena atividade. Parece ser então de extrema importância recuarmos um pouco a fim de compreendermos, a partir da trajetória do PT, de que maneira esse novo direcionamento do partido toma forma, bem como as razões que corroboraram para aquela afirmação.

O Partido dos Trabalhadores é forjado no calor da resistência contra a ditadura, e mais especificamente, no contexto do novo sindicalismo e das grandes greves ocorridas no coração da indústria brasileira, a região do ABC paulista. Fervilhavam os movimentos populares com suas demandas por direitos, e os trabalhadores uniam-se de forma a pressionar o empresariado e o Estado ao reconhecimento de seus direitos. Nesse processo, destaca-se uma grande liderança sindical, Luís Inácio Lula da Silva, um torneiro mecânico da metalurgia que mais tarde se tornaria o grande nome do PT.²⁵

A motivação desde a formação do partido, era a de trazer a sociedade civil para a participação ativa e a definição dos parâmetros de funcionamento do Estado. Enquanto se definia como representativo de uma esquerda moderna e democrática (GARCIA, 1995), o partido almejava a conquista dos governos central e regionais pela via eleitoral, com um conteúdo programático construído a partir das próprias reivindicações dos setores populares (FELTRAN, 2006).

Conforme a observação de Feltran (2006), a composição do partido era bastante heterogênea. Os discursos do setor progressista da Igreja Católica, dos intelectuais de índole marxista e as concepções forjadas no âmbito do chamado novo sindicalismo integravam setores tradicionais e renovados da esquerda brasileira. É importante ressaltar que, nos anos oitenta, cada uma dessas vertentes constitutivas do partido passava por um momento de reconstrução de suas bases e renovação de seus princípios, o que reforça ainda mais a diversidade de idéias que norteia a fundação do PT.

²⁵ Para uma melhor visualização da importância da figura de Lula nesse contexto, é indispensável a análise do documentário “Peões” realizado por Eduardo Coutinho (2004). Neste documentário, Eduardo entrevista vários operários que participaram das greves de 1979 e de 1980 comandadas por Lula, com o destaque para o fato de que nenhum desses entrevistados faz parte hoje do quadro político do PT. São anônimos que dão seu testemunho sobre aquele período e sobre a atuação de Lula nesse processo.

Com essa diversidade, o PT rechaçava tanto o comunismo de base marxista-leninista quanto o trabalhismo, cuja adoção no Brasil representou a formação de um sindicalismo corporativista, subordinado ao Estado. Muito embora nunca tenha se autoproclamado um partido comunista, fica clara sua tendência inicial anti-capitalista, bem como o forte conteúdo classista.

Em um primeiro momento, a questão central para o PT consistia na organização da classe trabalhadora. Ao posicionar-se contra o continuísmo das práticas políticas anti-democráticas, naturalizadas pelo discurso político brasileiro, essa precedência da função organizativa integrava um projeto de reorganização da idéia de representação. Por essa razão, ao longo de sua trajetória nos anos noventa, uma das principais bandeiras levantadas pelo partido diz respeito à questão da ética na política. A forma basista²⁶ de organização também parecia contribuir para esta idéia ética, na medida em que ressaltava a questão da fidelidade partidária e da vinculação das decisões do partido às suas bases sociais.

Para Virgínia Fontes (2005), essa constituição do partido por tendências diversas e divergentes não se traduzia em um problema, mas na verdade revelava-se um ponto positivo, enquanto havia a precedência da dimensão organizativa, na medida em que essas diversas tendências se “alimentavam” e evitavam o deslocamento de representantes, criando uma identificação entre a atuação do partido e sua base.

A ênfase na questão organizativa levou o partido a um rápido crescimento, com a ligação de diversas organizações populares na tentativa de realçar uma visão contra-hegemônica da política, levantando novas questões pertinentes ao universo dessas organizações. Esse crescimento do partido por meio da consolidação de sua militância não levou a uma expressividade eleitoral, muito embora tenha contribuído para a construção de sua imagem como o local privilegiado da diversidade política e de mediação das demandas desses segmentos populares, exercendo um importante trabalho de exposição de suas demandas durante as discussões da Constituinte (FONTES, 2005).

Já nos anos oitenta, os primeiros governos locais administrados pelo PT inovaram com a criação de espaços públicos que permitiram a vivência de

²⁶ Enquanto autores como Fontes (2005) e Oliveira (2006) ressaltam a importância da vinculação do partido à sua base social, Garcia (1994), alerta para o fato de que a constituição basista da esquerda brasileira poderia se revelar um problema, vez que essa dimensão, que ele chama de corporativista, poderia desembocar em uma subestimação da política institucional. Ressalte-se que o autor integrou os quadros do Partido dos Trabalhadores.

experiências de participação popular. De certa forma, tais espaços de discussão entre sociedade civil e Estado contribuíam para que houvesse uma aproximação dos cidadãos com o projeto partidário. Nesse sentido, o PT também investia em cursos para a formação de sua militância, juntamente com sindicatos e outros movimentos populares (FELTRAN, 2006). A já aludida experiência do orçamento participativo trouxe bastante repercussão para as administrações petistas.

A idéia de um projeto de transformação democrática, a partir da atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, aliada as experiências concretizadas após vitórias em eleições de âmbito local contribui para a visão do PT como importante ator nesse processo de democratização política e social. Desse modo, o partido

(...) oferecia aos indivíduos uma sensação subjetiva de pertencer a um campo de lutas compartilhado. A causa da transformação social preenchia imaginários de modo substantivo, e isto interferia de modo direito no delineamento das trajetórias individuais (FELTRAN, 2006, p. 388).

A importância da questão organizativa priorizada pelo partido até então vem à tona com os inesperados resultados das eleições presidenciais de 1989. Lula, então candidato, consegue chegar ao 2º turno, apesar da atuação da mídia brasileira e da ampla reunião dos setores dominantes numa espécie de terrorismo psicológico, caracterizando o partido como purista, comunista, classista, anacrônico, entre outros. Com o apoio da imponente aristocracia agrária e da burguesia brasileira, Fernando Collor de Mello, com uma plataforma bastante populista que lhe rendeu a alcunha de “caçador de marajás”, é eleito presidente, dando início a implantação do projeto neoliberal no país.

O projeto neoliberal viria ainda de forma mais sistematicamente aplicada no governo de Fernando Henrique Cardoso. Os efeitos dessa implantação também tiveram considerável impacto nas mudanças do rumo do PT. Isso porque o movimento sindical é um dos principais atingidos com o avanço do neoliberalismo, a medida em que o aumento vertiginoso do desemprego e a precarização das relações de trabalho enfraquece a organização sindical, uma das principais bases do partido.

Outra questão, também importante, se verifica com a crescente despolitização da sociedade civil operada a partir do termo terceiro setor e seu posicionamento estratégico como protagonista do processo de desresponsabilização do Estado. O notável crescimento do número de Ongs e a

idéia propagada por seus principais teóricos de um “refluxo dos movimentos populares”, quando não sua marginalização e criminalização (DAGNINO, 2003) é também um fator somatório ao conjunto de circunstâncias que levaram a uma “virada” na atuação do partido.

Assim, se antes já era possível notar uma tensão entre a questão organizativa e classista do partido e as ações voltadas para vitórias eleitorais, os fatores acima aludidos provocam um deslocamento na forma de atuação do PT. Segundo Fontes (2005), não só esses resultados eleitorais, mas questões externas ao partido, como a crise do socialismo real e o avanço do neoliberalismo aceleram essa mudança de tática partidária. O projeto político democrático popular ia cedendo lugar a um modelo de defesa da transformação “desde cima”, ou seja, da ocupação dos governos para a posterior implementação do projeto político (FELTRAN, 2006). Assim, pouco a pouco a idéia da importância de ampliação das bases vai sendo deslocada para a importância da vitória nas eleições, o que transforma de todo o modo o discurso do PT.

De maneira paulatina, o partido deixa de lado sua postura classista, passando a atuar principalmente na afirmação do caráter ético de sua atuação política, bem como em oposição ao projeto neoliberal e às reformas operadas no governo FHC, com atuação destacada nas CPIs e investigações de atos de corrupção.

A campanha de 2002, em exata contraposição a de 1989, é realizada nos moldes dos grandes partidos brasileiros: mais marketing e menos militância congregam uma nova imagem do PT e do candidato Lula. As lutas do tempo do sindicalismo são amenizadas, na tentativa de desvincular a figura de Lula de um projeto transformador, de esquerda. Circulavam na imprensa manchetes como “Lula light”, reforçando a fase do “Lula paz e amor”, que investe no diálogo, nas soluções pragmáticas e nas alianças políticas.

Para Oliveira (2006), a campanha de Lula à presidência, realizada por uma grande equipe de marketing, teve como objetivo principal “despetizar” o candidato, separando sua trajetória da trajetória do partido e seu posicionamento classista e questionador, fato que poderia trazer problemas para a eleição, notadamente no que diz respeito ao recente apoio de setores empresariais.

Esse apoio dos setores empresariais é realizado no campo político, por meio da formação de uma coalizão moderada e da composição da chapa como

vice-presidente José Alencar, representante do empresariado, porém com origem humilde e popular, conforme ressalta o próprio Lula em entrevistas. Há uma flexibilização das propostas de forma a construir uma imagem cautelosa e conciliadora como símbolo da sua proposta de governo (NOGUEIRA, 2006).

A campanha, apesar da “suavidade” conferida à imagem de Lula, sofre intensos ataques, principalmente com o alarde sobre a possibilidade de uma terrível crise econômica que poderia ser causada com a sua vitória, devido à desconfiança dos “investidores” internacionais no cumprimento dos contratos. O chamado risco-país torna-se uma expressão cotidiana dos noticiários. Assim, as alianças políticas realizadas com grandes setores do empresariado e com partidos conservadores, como o PL, por exemplo, não se revelam suficientes para a amenização dessa questão.

Por essa razão, em julho de 2002, Lula escreve uma “carta ao povo brasileiro”. Esse documento se revela bastante relevante na medida em que explicita o paradoxo de idéias defendidas no discurso do candidato Lula. Ao mesmo tempo em que reconhece que *“o povo brasileiro quer mudar para valer, recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado”* (LULA DA SILVA, 2002, s./p.), afirma o compromisso de respeitar os contratos e obrigações do país de modo a reverter a crise de confiança internacional no desempenho econômico brasileiro, preservando o superávit primário *“o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos”*.

Para os militantes e eleitores do PT, tais declarações eram recebidas como ações para acalmar as turbulências e garantir a vitória, e após esta sim, o início da implantação de um projeto transformador. Com efeito, quando Lula afirma que sua vitória iria representar uma “nova era” da política brasileira, com impactos na geopolítica de toda a América Latina e até mesmo mundial, tendo por base toda a sua história e a história do partido enquanto canalizador e catalizador das demandas de uma grande e diversificada rede de movimentos sociais (MORAES, 2005), gera uma enorme expectativa na esquerda brasileira e internacional.

O pragmatismo demonstrado pelo programa político mais “cauteloso” em 2002, vale-se sobretudo de dois aspectos importantes que merecem ser ressaltados pela força que exercem no processo eleitoral. O primeiro, traçado por Oliveira (2006), está baseado no reforço de um manto mítico do candidato, que navega

com um estranho movimento que o desliga do conteúdo e do passado classista do PT, mas reforça sua aura popular, sofrida e aguerrida. Para Oliveira

O carisma do presidente tem atuado como um poderoso anestésico sobre as demandas populares que cresciam sobre o governo FHC, e opera uma espécie de seqüestro da sociedade organizada; é próprio do carisma sobrepor-se a quaisquer outras determinações da divisão da sociedade e ele anula, sobretudo, a divisão de classes. O carisma é da ordem do mito e este é o avesso da política. (2006, p.30).

O outro aspecto diz respeito a própria conjuntura política em que se insere a candidatura de Lula. Com isso queremos dizer que a idéia de renovação política, de um novo projeto, de reconstrução do país de forma mais equitativa se alimenta principalmente do fracasso representado pelos oito anos do governo FHC principalmente no que tange à questão social. Nesse sentido, Moraes (2005) salienta que as conseqüências dos oito anos de administração do PSDB, como endividamento, a estagnação econômica, a deteriorização dos serviços públicos e principalmente o crescimento das taxas de desemprego, constituíram-se em importantes armas para defesa da plataforma de governo de Lula, baseado em três grandes metas: o aprofundamento democrático, o combate à exclusão e à pobreza e a construção de uma imagem externa independente, com a redução da vulnerabilidade do país (NOGUEIRA, 2005)

A vitória de Lula e o direcionamento de seu governo, após as garantias concedidas ao capital especulativo e aos organismos de financiamento internacionais, parecem, no entanto estar longe de confirmar o argumento utilizado pela militância de que se trataria apenas de uma tática para chegar ao poder. Marco Aurélio Nogueira afirma que a tentativa de articulação das elites econômicas pelo governo fracassa, uma vez que ações como a formação de uma equipe econômica ortodoxa, com atuação nas mesmas bases do governo anterior (política de juros altos e continuação do ajuste fiscal) tornando o governo do PT refém dessas elites e distanciados de seu projeto partidário inicial.

Alguns autores e parte da própria militância do PT analisam a política do governo como uma espécie de social liberalismo, ou seja, adoção de políticas liberais combinadas com ações voltadas para o crescimento econômico e inclusão social, o que o distanciaria do modelo anterior. Todavia, verificamos, além das

mudanças comentadas anteriormente, uma rápida alteração programática ocorrida entre 2001 e 2002. Da ênfase na necessidade de uma “ruptura global” com o modelo até então utilizado de abertura comercial e desregulação da economia, o partido, no programa de governo “um Brasil para todos” de 2002, adicionado da “carta ao povo brasileiro”, temos já a construção da imagem cuidadosa de um governo que respeitará acordos e contratos, preocupado também com a redução da vulnerabilidade externa, temáticas cujas abordagens já sinalizam uma certa condescendência com a política em vigor até então (MARQUES E MENDES, 2006).

Essas observações, quando conjugadas aos números exibidos pelo governo Lula, parece-nos provar contrariamente a tese de sua militância e da esquerda esperançosa de que sua política econômica, bastante ortodoxa, seria apenas uma espécie de efeito colateral, necessário ao posterior crescimento, para colocar o país no “caminho certo” como costuma dizer o presidente. Mas, como analisa Paulani (2004), parece tratar-se não de uma necessidade, mas sim de uma escolha deliberada do governo. Com a retórica de que determinadas decisões eram urgentes devido a possibilidade da crise econômica por desconfiança internacional, o governo Lula justificou a política de elevação das taxas básicas de juros, bem como a elevação das taxas de arrecadação do superávit primário, dos 3,75% do PIB exigidos para 4,25%.

Mesmo com a queda do risco-país, de 1.442 pontos em dezembro de 2002 para 441 pontos em dezembro de 2004, a arrecadação do superávit primário tem sido elevada constantemente, chegando a 5,58% em 2005 e 4,32% em 2006, sempre acima do recomendado. É claro que essa política econômica vem acompanhada de perto por um intenso ajuste fiscal, com conseqüências para os gastos governamentais, principalmente com relação à questão social. Os debates em torno dessa questão apontam para a solução a partir de uma maior focalização das políticas sociais, abrangendo aqueles em situação de extrema pobreza.

O combate à pobreza e à fome foi, sem sombra de dúvida, a principal bandeira social da campanha e do primeiro mandato do governo Lula. Com sua posse, foi dado início ao projeto Fome Zero, elaborado ainda em 2001 por diversas organizações da sociedade civil, como movimentos sociais, sindicatos, Ongs e instituições de pesquisa, com o objetivo de conjugar políticas estruturais de redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos e

políticas de caráter emergencial (SADER, 2004). O problema está justamente no fato de que este programa revela-se adequado ao ajuste fiscal seguido pelo governo, ao prezar pela descentralização e focalização. A política social tem como sinônimo os programas de transferência de renda, uma política de caráter compensatório para famílias que vivem em situação de extrema pobreza.

Os benefícios existentes no período anterior como o bolsa-escola, auxílio-gás e outros, foram unificados no governo Lula a partir da lei 10.863 de 9 de janeiro de 2004, instituindo o Bolsa família. Esse programa de transferência de renda atua de duas formas. Na forma do benefício básico, é destinado a famílias em situação de extrema pobreza (com uma estipulação de renda *per capita* de cinquenta reais mensais) que recebem um benefício mensal de cinquenta reais. O benefício variável, por sua vez, é destinado a famílias com renda *per capita* de até cem reais, que contenham gestantes e crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, que recebem no mínimo quinze e no máximo quarenta e cinco reais. Os benefícios podem ser cumulados, o que significa que uma família na situação descrita pela lei pode receber até noventa e cinco reais.

Na situação emergencial em que se encontra essa população, é evidente que o programa de renda básica torna-se essencial. Por essa razão, não poderíamos aqui realizar uma explanação que rechace o programa, que declare sua inutilidade e demande sua extinção. O que pretendemos é avaliar esse programa pelo viés do conjunto de ações tomadas pelo governo até então. Podemos dizer, tomando por empréstimo as observações de Moraes (2005), que muito embora o governo tenha demonstrado alguns pontos positivos, os resultados estão realmente muito aquém das expectativas geradas por Lula. Além disso, esse programa, quando integrado ao contexto político em questão, revela-se bastante funcional à estratégia de ajuste fiscal, na medida em que essas políticas focalizadas deixam de lado a universalização das políticas sociais e atendem somente os mais pobres dentre os pobres, em uma espécie de hierarquia da exclusão. A dimensão da cidadania cede lugar ao clientelismo, o direito cede lugar ao benefício e os não abarcados pelos critérios para integração nesses programas possuem duas alternativas: o mercado, caso sejam mais abastados, ou as redes assistenciais e filantrópicas, caso sejam pobres, mas não extremamente pobres.

Embora os índices do governo Lula tenham demonstrado um aumento considerável de gastos com programas de renda mínima, principalmente devido a

expansão do programa bolsa família que hoje atinge quase cem por cento dos municípios brasileiros²⁷, estudos verificaram uma queda nos gastos sociais de aproximadamente 2,7% em comparação com os gastos realizados em seu governo com os realizados em 2000/2001 (final do governo FHC, portanto)²⁸.

Analisando essas questões reiteramos a afirmativa de uma relação pragmática entre a postura econômica assumida pelo governo, o continuísmo do ajuste fiscal e a adoção de políticas compensatórias no setor social. Como vimos no capítulo anterior a interligação entre tais elementos constituem-se nos pressupostos para o cumprimento da agenda neoliberal divulgados pelos principais organismos internacionais. Além disso, a política social do governo Lula é apontada como uma espécie de novo populismo, com o latente intuito de criar uma nova base de apoio para o governo e para Lula, baseada nos setores mais populares, e de forma direta, sem mediações (MARQUES E MENDES, 2006).

A expressão “novo populismo” é utilizada, conforme explicam os atores, em seu sentido político, e não no sentido mais economicista, que alude à questões como irresponsabilidade fiscal e gastos sociais excessivos de forma a “conquistar” e dominar os setores populares. No caso específico do governo Lula, o novo populismo tem como ponto de partida o caráter carismático de sua figura, que teria o poder de anestesiar esse setor (OLIVEIRA, 2006). Além disso, essa comunicação do presidente com as massas se realiza sem mediações políticas, de forma direta e o principal instrumento que canaliza essa comunicação está presente na realização de programas sociais de caráter compensatório, com o anúncio de projetos e programas sociais próprios para um segmento carente e difuso da população.

²⁷ É importante realçar a importância que essa renda básica demonstra na economia de vários municípios brasileiros. Marques e Mendes (2006) analisam a questão e trazem alguns exemplos. Colocaremos aqui, por entendermos emblemático para esse tema o caso do município de Pedra Branca no Ceará. Segundo os autores, a renda recebida pelos inscritos no programa bolsa-família corresponde a 43% da receita disponível no município e são 13% superiores aos recursos federais do SUS e 212% superiores aos recursos provenientes do ICMS.

²⁸ Uma pesquisa de Marcio Pochmann publicada no Jornal o Globo de 22 de março de 2006 afirma a redução dos gastos sociais no Governo Lula (exceto o Bolsa-família), contestando o relatório divulgado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, que relatava um crescimento de 31% desses gastos. Segundo Pochmann, no período de 2001 a 2004 (final do governo FHC e início e dois primeiros anos do governo Lula), os valores destinados à Previdência Social, saúde, educação e cultura, por exemplo, declinaram 1,32%, 6,71% e 9,7%, respectivamente, e que por tal razão não se poderia afirmar que os gastos sociais provocaram uma diminuição na desigualdade de renda, uma vez que sequer houve aumento nesses gastos. Para mais detalhes, ver GALHARDO, 2006.

Reforça ainda o caráter populista presente nas ações do governo Lula a evidência de que tais políticas sociais, inclusive os programas de transferência de renda, não foram postas em prática com o objetivo de alterar as relações de poder de riqueza e de desigualdades, sendo apenas um elemento necessário dentro da conjuntura imposta pelo modelo neoliberal que prevê tais ações como forma de amenizar os efeitos perversos do neoliberalismo

Dessa maneira, segundo nos alerta Oliveira (2006), o populismo em sua forma tradicional trabalha com formas autoritárias de inclusão da classe trabalhadora na política. Já no que diz respeito aos representantes e as centrais sindicais, temos o silenciamento de formas de contestação por esses movimentos, a partir do contemplamento de suas principais lideranças com cargos no alto escalão do governo, paralisando-os realizando sua exclusão e a exclusão da questão de classe da política.

A questão da alteração das bases de apoio ao governo também deve ser mencionada. Afinal, como explicar, por exemplo, o relativo silêncio das bases sociais do PT diante da aprovação exemplar da reforma da previdência por um governo, que enquanto figurava na oposição, rechaçava essa questão e fez dela uma de suas bandeiras de campanha? Com efeito, a “captura” da sociedade civil pelo governo indicada por Oliveira (2003, 2006) poderia explicar a apatia inicial dos movimentos sociais e de setores da sociedade civil que constituíam a base de apoio do partido desde sua formação com os caminhos trilhados pelo governo Lula. Empossando militantes e dirigentes sindicais²⁹ para cargos do primeiro escalão, realiza o que Oliveira chamou de “estatização” do partido, trazendo para si lideranças como a CUT e paralisando a sua base social, principalmente aqueles setores ligados ao mundo do trabalho, que já se encontravam em um momento delicado de fragilização, com o aumento do desemprego e a precarização dessas relações.

Desse modo, o autor rechaça a tese veiculada pela mídia de “aparelhamento” do governo, afirmando que na verdade o que ocorre é uma

²⁹ Em sua obra “O ornitorrinco” (2003) Francisco de Oliveira fala acerca do nascimento de uma “nova classe” no interior do próprio partido, formada pelos administradores de fundos de pensão, classe que hoje está presente no interior de sindicatos e centrais, como a CUT. Essa nova classe seria formada a partir de uma nova relação entre Estado e mercado, a partir de dois movimentos importantes; a globalização econômica e a financeirização do capitalismo, culminando com os processos de privatização, inclusive do sistema previdenciário brasileiro, com a proliferação dos programas de aposentadoria complementar.

espécie de anulação das contradições no âmbito de sua política, transformando-se o PT no partido da ordem desvinculando-o de sua base social constitutiva. Nesse processo, portanto, o programa de renda básica faz crescer uma nova base de apoio popular, dessa vez baseada nos setores mais excluídos .

Portanto, a mudança do paradigma de atuação do PT, desde os idos de sua formação até sua chegada ao poder central, pode ser atestada a partir dessas diversas atuações, seja com relação a postura econômica do governo Lula, pela natureza das reformas realizadas em seu mandato, como a reforma da previdência, pelo continuísmo do ajuste fiscal severo que reduz os gastos sociais, na construção de uma nova base social e principalmente pela alteração que provocou em sua relação com a sociedade civil, mormente com os movimentos que historicamente estiveram unidos ao PT na construção de um projeto político que visasse um aprofundamento democrático e a valorização da cidadania a partir da universalização das políticas sociais e de uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil , com ampla participação desta na gestão estatal.

Por essa razão, analisaremos a questão da participação da sociedade civil no governo Lula a partir de um projeto emblemático em seu governo, por ter a pretensão de personificar não só a questão participativa, mas também o cerne do novo direcionamento do PT e do governo: a refundação social a partir da discussão ampla das grandes temáticas do país com vistas a construção de um grande consenso, em um projeto de concertação nacional.

4.2

UM PROJETO DE CONCERTAÇÃO NACIONAL: INSPIRAÇÕES E FUNDAMENTOS DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NO BRASIL

A idéia da relevância de um amplo diálogo com a sociedade civil sobre as temáticas que figuram na ordem do dia da política brasileira foi uma constante menção do ainda candidato Lula, presente em seu programa de governo, nas entrevistas, debates e na tão importante “carta ao povo brasileiro”. Com efeito, tal menção e importância concedida ao diálogo entre sociedade civil e governo reflete um pouco a própria história de Lula e do Partido dos trabalhadores, forjado a partir da ação de variados movimentos sociais, do sindicalismo, enfim, da

organização de sujeitos coletivos com um projeto de aprofundamento democrático. Além disso, experiências que cultivavam a questão do diálogo já estavam sendo postas em práticas, como o caso do orçamento participativo, experiência que virou uma espécie de “logomarca” das administrações do PT.

Todavia, o que era colocado em questão dessa vez estava longe do simples diálogo: o programa de governo de Lula insistia na possibilidade e na necessidade de construção de um novo contrato social, a partir da relação entre o novo bloco político dirigente e a sociedade civil em busca de uma nova forma de coesão social que construísse as diretrizes que orientariam a transição política. A questão principal era a formação de um projeto de nação, que não pertencesse a um partido ou a um governo, mas sim um projeto de longo prazo (GENRO, 2003a).

As inspirações para esse audacioso projeto estão presentes não só nas já aludidas experiências das administrações locais do PT, mas principalmente na origem dos Conselhos europeus e nas experiências vividas pela esquerda europeia no que diz respeito as negociações e acordos corporativos. Na verdade, as experiências com a criação e atuação de Conselhos são experiências recentes, presentes notadamente no contexto europeu pós-2ª Guerra. Constituindo-se a partir de um modelo consultivo e responsáveis pela discussão de questões relevantes (muitas delas envolvendo discussões que contrapunham interesses do capital e do mundo do trabalho), essas entidades tem o intuito de formular posições consensuais e exercer influência no processo de tomada de decisões políticas. Não obstante sua estrutura variável, os Conselhos são integrados principalmente por líderes sindicais e por representantes de associações empresariais, daí a afirmação do caráter corporativo constantemente atribuído a essas entidades.

A complexificação cada vez maior das sociedades e também sua maior organização trouxeram mudanças relativas à composição contemporânea desses Conselhos, abrigando novas manifestações e organizações presentes na sociedade civil, não obstante permaneça sua força no que tange às representações sindicais e empresariais (DULCI, 2003; CORREA, 2003; KUNHATH, 2005). Como exemplo dos diversos órgãos consultivos na Europa, temos como pioneiros o Conselho Francês, criado em 1925³⁰ e que hoje possui o maior número de

³⁰ As datas aqui referidas dizem respeito a instalação efetiva, com previsão em lei, das respectivas entidades consultivas.

representantes, 230 membros, o Conselho Italiano (1957), Belga (1952), o Conselho de Luxemburgo (1966) entre outros. Já o Comitê Econômico e Social Europeu, criado em 1957, adquiriu bastante relevância com o processo de formação da União Européia e, assim como nos demais conselhos, os participantes do Comitê Europeu são escolhidos dentre representantes dos empregadores, dos trabalhadores e do chamado grupo dos interesses diversos, que incluem setores econômicos e sociais não pertencentes aos dois primeiros grupos tais como cooperativas, consumidores, artesãos, ambientalistas e organizações não governamentais (CESE, 2006).

A expansão da unificação trouxe também o incremento dessas experiências consultivas para outros países da Europa, que a adotaram mais recentemente como Espanha, Portugal (1991) e Grécia (1994), alcançando mais tarde países situados muito além dos limites da comunidade Européia, como em África, com a formação dos Conselhos da África do Sul, Guiné, Costa do Marfim, Nigéria e Senegal e ainda os de Coréia e Macau, Argentina e Brasil.

Essa multiplicidade de entidades consultivas a surgir em todas as partes do mundo levou à constituição da Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais, a AICESIS, com o objetivo de permitir uma maior integração e diálogo entre os diversos Conselhos, para troca de experiências. Atualmente a entidade é integrada por cerca de 54 Conselhos, incluindo a experiência brasileira (AICESIS, 2006).

No caso brasileiro, cumpriria explorar quais foram as principais inspirações para sua idealização e implantação. De fato, as experiências geradas no contexto europeu influenciaram as idéias que nortearam a elaboração dos alicerces do CDES no Brasil. Todavia, devemos destacar alguns aspectos primordiais para a elaboração de seus alicerces.

Conforme observa Tápia (2005), uma experiência dessa natureza, além de ter sido uma crescente em todo o mundo, também se revelaria uma consequência do próprio desdobramento político brasileiro. Segundo ele, temos como precedente dessa criação as experiências difundidas durante todo os anos noventa de Conselhos ligados a áreas específicas como saúde, educação, assistência social e outros temas, proporcionando a formação de canais de diálogo entre sociedade civil e Estado e de espaços de participação social nas decisões políticas. Além disso, o autor ressalta que, desde aqueles idos, também havia uma reivindicação

de setores empresariais pela formação de espaços consultivos corporativos para uma participação mais influente na política governamental.

Kunrath (2005) observa que a elaboração do CDES do Brasil acompanha um movimento de ampliação de espaços consultivos e de participação para discussão de questões relevantes, bem como se mostra emblemático de um processo de mutação da própria experiência neocorporativa. Explica o autor que os estudos acerca dos arranjos corporativos costumavam priorizar a classificação dos países em mais ou não-corporativos, a partir da realização de uma correlação entre a existência de acordos dessa natureza e índices como grau de sindicalização, condições econômicas e sociais do país e outros. O fato é que o aspecto da concertação adquiriria pouquíssima importância para esse tipo de análise, muito embora tenha sido exatamente nesses países “mais corporativos” que a difusão de uma cultura de negociação tenha levado ao sucesso de práticas de concertação ocorridas nos anos de sessenta e setenta.

Contudo, no que tange ao cenário europeu, os anos oitenta e principalmente os anos noventa são marcados por uma intensa crise nas práticas de negociação mencionadas. A crise do *Welfare State* e o avanço das práticas neoliberais, juntamente com o processo de mundialização da economia afetam profundamente os arranjos corporativos. As transformações ocorridas no mundo do trabalho, como a questão da flexibilização e do desemprego tornam os processos de negociação coletiva descentralizados trazendo consequências graves para o sindicalismo e reduzindo consideravelmente o poder de negociação dos trabalhadores, que passam a ter como principal desafio a manutenção de seus postos de trabalho (KUNRATH, 2005; OLIVEIRA, 2006; TÁPIA, 2005).

Desse modo, a experiência brasileira não estaria incluída no modelo mais clássico de negociações europeu, mas sim como uma experiência decorrente de uma “segunda fase” de concertação, caracterizada pela busca de consensos, de soluções de compromisso, não obstante as posições controversas e conflitivas das partes envolvidas, trazendo principalmente questões que dizem respeito às reformas estruturais realizadas por esses Estados, como as ligadas à seguridade social e ao sistema fiscal. Além disso, essas novas entidades privilegiam não só os setores ligados aos trabalhadores ou empregadores, mas também os mais novos atores sociais como representantes de movimentos sociais, organizações não-

governamentais, entidades associativas diversas e membros do chamado terceiro setor.

Devemos ressaltar que uma experiência em especial trouxe muitas inspirações para a construção das principais bases do CDES. Estamos falando das práticas de negociação e diálogo ocorridas nos anos setenta em Espanha que caracterizaram o chamado pacto de Moncloa, bem como a posterior formação, nos anos noventa do Conselho Econômico e Social espanhol. Daí vem a palavra concertação, aportuguesamento de *concertación*, que no caso de Moncloa representou sobretudo um “*acordo político e pacto social com o objetivo declarado de facilitar a transição democrática e a consolidação do novo sistema político na Espanha*” (CORREA, 2003, p.23).

O Pacto de Moncloa, realizado no processo de reconstrução democrática da Espanha após a ditadura franquista constituiu-se em um acordo entre as elites políticas espanholas assinado por dez partidos, incluindo o Partido Comunista e o Partido Socialista Operário espanhol, de forma a construir novas instituições políticas no país e adotar o compromisso de um mínimo de consenso sobre as questões relevantes para a reconstrução política e social da Espanha. Boaventura de Souza Santos analisa o pacto de Moncloa como “*realmente um pacto em que há uma posição muito ampla sobre as mais diversas áreas da vida social, em que os diferentes atores e interesses sociais resolvem dialogar e renunciar a alguma coisa e criar um consenso para poder efetivamente continuar*” (SANTOS, 2004, p.19).

Esse pacto político que culminou com a promulgação da Constituição espanhola de 1978 parece explicitar quais seriam as bases do projeto elaborado para a construção de um novo contrato social no Brasil, ao dar corpo à idéia de um pacto entre conservadores, socialistas, comunistas, liberais, enfim, direita e esquerda. Segundo Montalvo Correa, ex-presidente do Conselho Espanhol, as experiências de diálogo social entre os anos de 1979 e 1984 resultaram em um número importante de acordos sociais, principalmente para realização do que ele chama de “*pacificação das relações trabalhistas*” e trouxeram contribuições para o aprimoramento das regras e do método de negociação.

Assim como em outros países da Europa, o processo de crise do modelo de bem-estar e implantação das práticas neoliberais trouxe em meado dos anos oitenta a realização de uma série de reformas estruturais, comprometendo

sobremaneira as pactuações realizadas até então, provocando um grande impacto sobre uma das principais forças de negociação: os sindicatos e organizações dos trabalhadores. Desse modo, a criação do Conselho Econômico e Social Espanhol, em 1991, marcou o desenvolvimento de um segundo momento nessa cultura, na tentativa de recuperação do diálogo prejudicado nos anos oitenta, buscando assegurar a participação de organizações empresariais, sindicais e de outras representativas de interesses da cidadania. Esses representantes discutem estratégias e decisões concernentes a assuntos fiscais, econômicos, relações de emprego e seguridade, saúde, meio ambiente, transporte, comunicações, moradia, desenvolvimento, entre outras (CORREA, 2003; CES, 2006). A problemática da desorganização paulatina dos trabalhadores devido à situação de desemprego estrutural e a conseqüente perda de poder de reivindicação dos sindicatos, como já mencionado, afeta de maneira pungente a possibilidade de uma discussão mais paritária entre esses dois segmentos tradicionalmente presentes na estrutura do Conselho.

Vistas essas características históricas que norteiam a formação do Conselho espanhol, já podemos notar grandes diferenças existentes entre as razões de sua criação no Brasil. Aqui, tivemos a permanência desde os anos trinta de uma cultura corporativa de Estado, o que teria prejudicado a formação e desenvolvimento de uma cultura de negociação, acrescentando-se a este dado a tradição autoritária existente no Brasil, com escassez de oportunidades e espaços propiciadores do diálogo e da discussão, fato que somente nos anos mais recentes vem sendo brandamente alterado pelo surgimento de algumas experiências dessa natureza.

Sendo assim, a idéia de construção de um novo contrato social deve levar em consideração essas variáveis, quando mais com a verificação que os primeiros passos na construção desse espaço já se realiza sobre as pesadas condições sociais impostas pela adoção do modelo neoliberal no Brasil. Mais uma vez recorremos a Santos (2004) para analisar essa questão. O sociólogo afirma que a construção de uma nova forma de coesão social está diretamente relacionada, no caso brasileiro, à postura do PT e do programa de governo de Lula, de construção de um governo que possibilite ampla participação e que acolha as demandas dos diversos setores da sociedade, ouvidos em espaços propícios ao diálogo e à formação de consensos democráticos.

Todavia, o autor ressalta que diversas situações tomadas como exemplo e inspiração não se aplicam ao caso brasileiro. A principal delas está ligada ao contexto histórico que permitiu a difusão dessa cultura de formação de um canal de coesão social em outros países. Vejamos a situação da Espanha, por exemplo, onde o chamado Pacto de Moncloa conseguiu reunir correntes políticas as mais diversas. Esse país tentava renascer das cinzas após a grande ruína social causada pela sangrenta ditadura de Franco. Desse modo, Santos afirma que esses pactos sociais possuem êxito em situações extremas, como guerra ou ditadura, fatos que não ocorrem no Brasil atual.

Dessa forma, é imprescindível que tomemos por análise a criação e atuação do CDES tendo por base nossa própria história e a história do Partido dos Trabalhadores. A realização de um processo de discussão amplo entre participantes muitas vezes com posicionamentos diversos ou antagônicos, que só a pouco começa a fazer parte do cenário político nacional, consta como uma dos alicerces da criação e atuação do PT. Afinal, como já foi antes colocado neste capítulo, o partido nasce da miscigenação de diferentes movimentos sociais, ligados ao sindicalismo, à Igreja e às demandas populares dos anos setenta e oitenta. Portanto, espaços de diálogo e formação de consensos já figuravam como práticas utilizadas no PT para a tomada de suas decisões mais relevantes, de modo a conjugar a diversidade de entendimentos existentes dentro do partido, mas que continham em si ação para a construção de um projeto popular e democrático de governo (KOWARICK, 2003).

E é dessa maneira que o PT constrói, dentro de seu projeto, a idéia de formação de um espaço para diálogo entre sociedade civil e Estado. Todavia, suas pretensões vão para além da discussão e do diálogo: a proposta do partido, presente no programa de governo de Lula, fala em uma refundação política do país a partir de um modelo de concertação nacional. A imagem de Lula como negociador disposto a um amplo diálogo, desde os tempos de sindicalista, também foi largamente utilizada durante a campanha para sublinhar a intenção de estender esse processo para a tomada de decisões políticas no âmbito do governo federal.

A construção teórica desse projeto ergue-se a partir da idéia da possibilidade de construção de um novo contrato social no país por meio de novas institucionalidades e espaços públicos, concretizando uma nova forma de participação social entre Estado e sociedade. Esse novo contrato, não seria

realizado de “cima para baixo”, mas horizontalmente, por meio de intensos diálogos para que os conflitos dispersos na sociedade pudessem ser contrastados e mediados por um determinado projeto de governo reforçando, portanto, a importância da participação da sociedade civil na definição das pautas governamentais (BRASIL, 2003c; DULCI, 2004; GENRO, 2003b). O principal arquiteto, teórico e defensor desse projeto de concertação, um nome bem expressivo dentro do Partido dos Trabalhadores, tornar-se-ia mais tarde um dos principais membros do governo Lula: Tarso Genro.

Genro sempre transitou entre a forte militância do PT e as produções teóricas, elaboradoras e sistematizadoras das principais diretrizes que regem o partido em sua trajetória recente. Tornou-se por isso, o principal nome a deflagrar a idéia e a necessidade do que ele chama de construção de um novo pacto social. Para isso, Genro analisa o processo de modernização e industrialização do país, visualizando nas transformações ocorridas nos anos trinta a fundação de um contrato social brasileiro moderno, caracterizado por um populismo democratizante. Para o autor, por mais que a implantação do projeto neoliberal tenha sido arrasadora com as premissas desse contrato, o mesmo manteve alguns traços essenciais, hoje imprescindíveis para a construção de um novo projeto (GENRO, 2004).

Em sua análise das terríveis conseqüências sociais e políticas do neoliberalismo, Genro aponta principalmente a substituição das categorias políticas pelo mercado, em um processo de financeirização da política, que retira do seu campo decisões importantes, demandas e lutas políticas do espaço público, substituindo-as pelo tecnicismo das decisões financeiras. Além disso, vislumbra no processo crescente de exclusão social o principal causador dessa despolitização. Daí a necessidade de que um projeto democrático contemple uma reinvenção democrática no Brasil, com a criação de novos marcos normativos e a possibilidade de construção de uma nova maioria política no país (GENRO, 2003b; 2004).

Esse projeto congrega a idéia de uma nova forma de coesão social onde a esquerda possui um papel importante. Genro se coloca como crítico do que chama de “velha esquerda”, defendendo que é a emancipação, através de uma luta imediata por inclusão, recoesão nacional e distribuição de renda, a temática que deve ocupar o cerne de um projeto contemporâneo de esquerda (GENRO, 2004).

Não há que se pensar em ruptura, aliás, a função principal do novo contrato social é justamente oferecer uma terceira alternativa à visão de conciliação de classes. O autor ressalta o quão problemático para a democracia brasileira seria se utilizássemos as soluções habituais para esses conflitos: a ruptura e por consequência a descoesão social com a luta e confronto de classes, ou a conciliação de classes através da cooptação, obscurecendo suas heterogeneidades e conflitos.

O discurso de Genro ilustra muito bem o perfil reformista que o PT e o governo vem assumindo desde o final dos anos noventa, deixando aos poucos de lado a questão classista e de construção de um governo popular, que antes permeava as ações do partido, para investir em um projeto de conciliação de classes, sobrepondo as temáticas inerentes ao que chama de “questões nacionais” e não mais interesses de uma classe: o projeto agora é de “um Brasil de todos” onde há diálogo e consenso, e não mais disputa entre interesses corporativos, fato que fica clarividente nas falas proferida por Lula desde o início de sua campanha, em 2002.

Portanto, é como símbolo dessa nova orientação e como alternativa a cooptação ou ao confronto direto, que se apresenta o projeto de refundação nacional, forjando *“não só um novo tipo de Estado, mas também uma nova reflexão sobre um novo tipo de socialidade, uma prática cotidiana que expresse um novo modo de vida”* (GENRO, 2004, p. 55). Para essa construção, a figura da sociedade civil e de sua participação se revela imprescindível, uma vez que o autor coloca o controle público do Estado como um conceito chave para o futuro das democracias. Propõe como saída para a crise das democracias contemporâneas uma dissolução das barreiras burocráticas responsáveis pela separação entre Estado e o cidadão comum. Assim,

A representação política - estável, previsível, claramente normatizada - deve ser articulada com as representações de fato e de direito, que tenham capacidade de organizar a cidadania ativa, que hoje organiza a sociedade civil por baixo (...) É uma nova rede social de defesa coletiva da cidadania que apareceu como reação democrática, da sociedade fragmentada e carente de canais de participação, contra a impotência do ritualismo democrático formal (GENRO, 2004, p.65).

A criação de um Conselho, um espaço público não estatal onde o Estado figurasse como participante e não como potestade e onde os variados

representantes da sociedade civil pudessem expor suas demandas, conflitando-as, e tensionando-as em busca de posicionamentos consensuais seria o principal instrumento de realização desse projeto. Essa estrutura dialogaria com o Estado e com ele formaria relações (GENRO, 2004, p.100).O projeto recebeu ampla atenção tanto durante a campanha presidencial de Lula, quando foi por várias vezes anunciado como uma das principais “inovações” de seu futuro governo, quanto após sua vitória, com sua rápida composição e articulação comandada por Tarso Genro.

Desse modo, Lula afirmava, com sua já famosa retórica, que não queria sociedade civil na arquibancada, mas sim participando durante os noventa minutos de jogo, mais os trinta de prorrogação, se necessário, e traduzia então em termos populares o papel estratégico do Conselho na formulação de um governo aberto à participação. Nas palavras de Genro,

O governo tem três objetivos: a curto prazo, criar um espaço permanente de relação com a sociedade civil organizada; a médio prazo, aprovar algumas reformas fundamentais que o Estado brasileiro precisa realizar, de uma parte, para resolver graves problemas sociais e de outra, para nos libertar o mais rapidamente possível da necessidade de capitais de curto prazo, que sufocam o Estado brasileiro e que determinam o crescente financiamento da política; e num transcurso de médio a longo prazo, consolidar uma ampla maioria social capaz de dar permanência continuidade ao projeto. Isso significa, portanto, romper de maneira previsível e regulada – com a maioria social e com a articulação sólida – e transitar para um outro modelo econômico completamente diferente deste, que não proporcione a ruptura ou a descoesão. (2003b, p.37).

Com essas palavras, percebemos que a concepção de concertação que norteia a criação do Conselho, não tem a pretensão de exalar neutralidade ou isenção. Muito ao contrário, já que Genro explica que esse espaço de conjugação e trânsito dos conflitos dispersos na sociedade na cena pública, nas discussões políticas, **se encontra permeado por um determinado projeto de governo**. Isso significa que, enquanto órgão de diálogo e consultivo, sua função é a de construir consensos. Todavia, essa função possui o balizamento formado pelo programa de governo, que se considera legítimo a partir do momento em que foi aprovado com o processo eleitoral (GENRO, 2003a, 2003b; 2004).

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social parece representar então, muito mais do que um fórum de discussão ou um *locus* importante na

construção de um novo contrato social. Demonstra, em seus alicerces teóricos, uma crucialidade no projeto de governo de Lula e do PT, uma entidade importante para o asseguramento de sua governabilidade, por meio da formação de um amplo sistema de alianças, para além da questão partidária, construindo uma espécie de governabilidade social. O Governo Lula, seu programa de governo, e as intervenções de Tarso Genro visualizam na criação do Conselho um importante atalho para a constituição de uma aliança de classes no país, bem como na consolidação de um novo bloco dirigente. Nos parece então que a análise do funcionamento, da composição e da atuação do Conselho deve estar estreitamente relacionada a essas questões, para que possamos vislumbrar seu papel e o papel que a sociedade civil representada nesse processo exerce.

4.3

A INSTALAÇÃO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECÔNOMICO E SOCIAL: FUNCIONAMENTO E COMPOSIÇÃO.

Se a sociedade civil não tivesse a fortíssima organização que tem, Lula não seria presidente da República. A vitória não se deu apenas por causa do PT e de seus aliados, foi também resultado da auto-organização da sociedade civil. Então, vamos, antes de mais nada, valorizar, sem triunfalismo, sem auto-apologia, aquilo que nós próprios construímos

Luiz Dulci

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi criado por meio da medida provisória n.º 103/2003, assim que Lula foi empossado como Presidente da República, em 1º de janeiro de 2003, sendo oficialmente prevista a sua criação no artigo 30 da lei 10.683 de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios.

De acordo com a referida lei, o Conselho integra a Presidência da República enquanto órgão de assessoramento imediato ao presidente da República

(art.1º, §1º, VIII), figurando a Secretaria Especial do Conselho como órgão de consulta do Presidente, com seu Secretário Executivo possui status de Ministro de Estado (cargo então ocupado por Tarso Genro). Além disso, a intenção do governo de demonstrar uma intensa preocupação com a integração da sociedade civil nas discussões do governo o levou a definir como função precípua da Secretaria-Geral da Presidência assistir o presidente no desempenho de suas funções, principalmente no que concerne ao seu relacionamento com entidades da sociedade civil, bem como na criação e implementação de instrumentos de consulta.

Já em 2005, com alterações na organização da Presidência da República realizadas pela lei 11.024 de 5 de dezembro daquele ano, a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social passa a ser parte da estrutura da Secretaria de Relações Institucionais, competindo a esta a coordenação do funcionamento do Conselho, com o objetivo de promover a articulação da sociedade civil para a consecução de um modelo de desenvolvimento capaz de configurar um novo contrato social (art.2º, §1º e §2º da lei).

Não obstante essas mudanças na estruturação da Presidência, salvo pequenas adaptações visando a otimização do procedimento, mantiveram-se durante os três anos de atuação do Conselho as mesmas regras no que tange à composição e funcionamento. De acordo com sua definição legal, trata-se de um órgão que tem como função principal o assessoramento do Presidente na formulação de políticas e diretrizes específicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social, atuando na produção de indicações normativas e propostas políticas, assim como no debate e apreciação de propostas de políticas públicas e de reformas estruturais.

Esse debate visaria, além da articulação entre governo e sociedade civil no processo de tomada de decisões relevantes para a temática do desenvolvimento econômico e social do país, promover um amadurecimento político dessas idéias e decisões, bem como avaliar sua aceitação social. O objetivo é a formação de vontades e posições consensuais sobre essas questões: trata-se de um espaço político para a criação de consensos sobre temas controversos e complexos.

Embora os variados discursos que teorizaram sobre o Conselho e sobre a importância dessa experiência tenham mencionado o mesmo como integrante crucial em um projeto maior de nação, um projeto de concertação nacional

(DULCI, 2003; GENRO 2003a, 2003b, 2004.) e não como um projeto de um partido político, de um governo ou de um mandato, tais afirmações podem ser amplamente questionadas a partir de uma análise sobre os seus pressupostos de atuação, sua composição e funcionamento. Por isso a insistência, desde o início desse capítulo, de que não percamos de vista a trajetória econômica e política do governo Lula quando lançamos o olhar sobre o Conselho.

Devemos lembrar que, antes de ser definido com um órgão de participação, o Conselho é definido como um órgão de assessoramento do Presidente. A essa questão acrescenta-se que o órgão é presidido pelo próprio Presidente da República, sendo ainda integrado (de acordo com a lei 10.683/2003 com alterações dadas pela lei 11.204/2005) pelos ministros-chefes da Casa Civil, da Secretaria Geral e do Gabinete de Segurança; pelos Ministros da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social e Combate à fome, do Trabalho e Emprego, do Meio-ambiente, das Relações Exteriores e pelo Presidente do Banco Central. Com as alterações conferidas pela lei de 2005, o Ministro das Relações Institucionais exerce a função de Secretário-Executivo do CDES.

A sociedade civil possui sua representatividade exercida por meio da participação de noventa cidadãos, com reconhecida liderança e atuação, que designados pelo próprio Presidente para exercerem um mandato de dois anos, podendo os mesmos serem reconduzidos por igual período. Esses membros, os conselheiros, são chamados de parceiros estratégicos, visto que são esses atores sociais que buscarão a realização de parcerias, efetuando consensos e pontos em comum para a realização das reformas e concretização de um projeto de desenvolvimento com inclusão (BRASIL, 2003a , 2003e).

É preciso mencionar que os noventa membros do Conselho, os Conselheiros, não são escolhidos por seus pares ou instituições, mas sim pelo próprio Presidente da República. Segundo as diretrizes de construção do Conselho, essa medida não visa centralizar poderes nas mãos do Presidente, mas sim assegurar que haja ampla representatividade dos mais diversos setores da sociedade civil no órgão, e que a participação dessas pessoas esteja vinculada a idéia de um projeto nacional, com discussões visando o interesse comum e não corporativo ou das instituições que esses membros representam (DULCI, 2003; GENRO, 2003a, 2003b; 2004; KOWARICK, 2003; KUNRATH, 2005) Por serem

nomeados por sua reputação, atuação e experiências em processos de diálogos, a atividade dos conselheiros não possui remuneração.

Kowarick (2003) comenta que, para a escolha dos Conselheiros, Lula já havia se reunido, no período de transição, na ocasião das primeiras discussões sobre as balizas de criação do Conselho, com aproximadamente 300 pessoas ligadas a diversas entidades e movimentos da sociedade civil de onde surgiram mais de 400 sugestões sobre os nomes que integrariam o Conselho. Ainda segundo o autor, o principal critério de escolha teria sido a capacidade de negociação e o pluralismo de idéias e posicionamentos, já que a intenção era formar consensos a partir da aproximação de posições diversas e por vezes antagônicas. Desse modo, o Conselho tem por objetivo integrar, em seu interior, indivíduos pertencentes a setores da sociedade civil ligados ao capital e ao trabalho (sindicatos e associações empresariais), representantes de movimentos sociais, organizações não-governamentais, intelectuais e algumas personalidades. Um pouco mais tarde avaliaremos com mais profundidade a questão da representatividade e da escolha dos membros do Conselho.

As temáticas alvo de negociação são debatidas em reuniões plenárias ordinárias que ocorrem a cada dois meses, nas quais devem estar presentes a maioria dos conselheiros ou seus suplentes avisados com antecedência de sete dias pela Secretaria do Conselho. Todavia, é possível que ocorra convocação para uma reunião extraordinária, diante de fatos imprevistos que sejam cruciais para as discussões sobre desenvolvimento e inclusão. Ainda é possível, a formação de comissões de trabalho de caráter temporário, também organizado pelo Secretário Executivo do Conselho, formado por membros do governo e conselheiros, bem como por servidores de institutos ou fundações que possam corroborar para o estudo em questão, que versará sobre temas específicos, de grande relevância para a questão do desenvolvimento.

A conjugação dessas informações sobre a organização e composição do Conselho nos levam à verificação, ainda que de forma superficial, da posição preponderante do governo em sua atuação, embora haja a preocupação de suas lideranças em afirmar que o seu direcionamento e que o desenvolvimento de suas ações não são impostas de maneira unilateral pelo governo. O fato é que, como vimos, toda a pauta de discussão do Conselho é elaborada pelo Poder Executivo, e

é a partir dela que ocorre a organização dos debates e participações dos Conselheiros, somente após a explanação dos Ministros ou líderes.

Sendo assim, vemos que o poder de proposição de temáticas pelos próprios conselheiros fica bastante restrito. Embora Tarso Genro saliente que o Conselho é um marco, o órgão fundamental no processo de construção de um novo contrato social, deixa claro que esse novo contrato pretende afirmar uma nova hegemonia e por essa razão o projeto de governo é a principal baliza para as discussões do Conselho. O Secretário-executivo do CDES afirma que haverá sempre a tentativa de inclusão de outros assuntos na pauta que não os definidos pelo governo, quando esses forem, por consenso, considerados essenciais para a questão do desenvolvimento. Como veremos adiante, não há dúvidas de que o Conselho ficou atrelado às questões mais urgentes do governo, como as reformas estruturais, principalmente a da previdência, no primeiro ano de funcionamento (GENRO, 2003b).

Juntamente a essa discussão sobre o papel preponderante do governo em um órgão cuja construção teórica apontava ter como uma das principais características o fato de não estar vinculado a um governo ou a um mandato, voltamos a uma outra questão que também remete a sérias indagações: a representatividade da sociedade civil no Conselho. Como já foi dito, o presidente eleito reuniu-se com representantes de diversas organizações da sociedade civil para a discussão sobre a instalação do Conselho. A idéia contida nas defesas teóricas apontam para um órgão de grande e diversificada representatividade, a fim de que os diversos conflitos e os distintos projetos políticos viessem a ser confrontados e discutidos em busca de proposições consensuais. Todavia, a escolha dos noventa nomes dentro dos mais de quatrocentos recebidos como indicação ao Presidente nos permite uma interpretação diversa da questão. Vejamos o porquê.

Uma concertação nacional a partir de um projeto pensado, elaborado e construído em conjunto pelo Estado e pela sociedade civil, com esta representada em toda a sua complexidade enquanto arena de disputa entre projetos políticos distintos e até antagônicos, necessitaria de um Conselho em que se conseguisse ver essa imagem refletida. Muito embora inúmeros documentos oficiais do CDES ressaltem a todo o momento a sua ampla representatividade, os números nos trazem o questionamento dessas assertivas. Tomaremos de empréstimo a tabela

utilizada por Kowarick (2003) para a demonstração da área de atuação de cada conselheiro do CDES:

| ESFERA³¹ | QUANTIDADE | % |
|----------------------------|-------------------|-------------|
| Empresarial | 45 | 0,50 |
| Social | 18 | 0,20 |
| Trabalho | 13 | 0,14 |
| Personalidades | 14 | 0,16 |
| TOTAL | 90 | 1,00 |

Percebemos aqui a razão pela qual a questão da representatividade foi um dos temas com maior número de críticas no que tange às primeiras análises sobre a instalação do Conselho. Como podemos observar na tabela, o número de representantes oriundos do setor empresarial é gritantemente desproporcional aos demais setores representados, o que compromete, e muito, a intenção presente na descrição legal e em seus pressupostos teóricos, de construção do CDES como espaço amplamente representativo. Ainda que não se quisesse produzir uma esfera de concertação em níveis mais tradicionais (concentrada principalmente entre Estado, capital e trabalho) a desproporcionalidade não se dá apenas entre esses dois setores, mas sim do fato de que somente um setor representado (o empresarial) preenche cinquenta por cento dos acentos do Conselho.

As explicações para as críticas produzidas por diversos autores como Francisco de Oliveira (2003, 2006), Kowarick (2003) e Leonardo Avritzer (2003), foram várias, mas não parecem convencer diante da clareza dos números. Genro, o primeiro a sair em defesa de sua “cria”, dispõe de vários argumentos. Em um primeiro momento, esclarece que para a criação de um novo bloco social dirigente, que promova a transição de um modelo neoliberal que financeiriza a política para um modelo inclusivo de desenvolvimento social é imprescindível a participação do empresariado, do capital, do setor que produz e que pode gerar desenvolvimento e emprego. Além disso, a trajetória histórica de Lula já conduzia os setores como movimentos sociais e entidades sindicais a um apoio “natural” às

³¹ Segundo explicação de Kowarick (2003) sobre as esferas de representação, temos que a esfera social congrega entidades e organizações relacionadas às questões de gênero, raça, religião e cultura, movimentos sociais, associações estudantis entre outros organismos sem ligação direta com reivindicações ligadas ao mundo do trabalho. Já na esfera do trabalho estão incluídos os sindicatos e as centrais sindicais, enquanto a esfera das personalidades é constituída por artistas, professores universitários e intelectuais.

medidas tomadas pelo governo Lula. Isso justificaria a presença de um maior número de empresários.

Essa modalidade de justificativa foi utilizada inúmeras vezes por Genro, sugerindo a necessidade do governo Lula de ampliar suas alianças para além da coalisão partidária que o levou a vitória. Luiz Dulci (2003) também interpreta o fato como uma forma de construção de uma governabilidade ampliada a partir da participação social no governo. Para ele

(...) interessa ao novo governo brasileiro que a participação da sociedade civil não só continue sendo tudo aquilo que já é, mas seja muito maior, mais ampla, mais profunda, mais diversificada. Se não for dessa forma teremos muito mais dificuldades para fazer as mudanças (...) a força transformadora dos governos precisa ser atualizada a cada momento. A legitimidade fundamental é dada nas eleições, mas a força, a dinâmica política real, a correlação de forças – para usar um termo antigo – é estabelecida a cada momento. E ela depende do sentimento social, da vontade da sociedade civil. (2003, p. 44).

Genro reforça em todas as suas falas a impossibilidade de se efetuar a construção de um novo projeto de nação sem a contribuição dos empresários e que muitas das questões importantes a serem discutidas não dizem respeito a interesses de classes, mas sim a interesses nacionais. O fato é que, conforme apontado por Kowarick (2003), a super representação do empresariado provocou reações dos próprios Conselheiros, pois alguns deles viram nesse fato a possibilidade de se estar privilegiando os interesses do capital. Mais uma vez a resposta vem de Tarso Genro, com uma intrigante justificativa:

Dentro do Conselho existem várias posições políticas, simpatias partidárias de várias origens, de diferentes classes sociais, e existe uma grande representação do empresariado. Isso não foi gratuito: o Conselho é um instrumento de ampliação política das relações do governo. Vários companheiros do movimento sindical me cobraram que “tem muitos empresários no Conselho”. E respondo que, em primeiro lugar, o Conselho não é deliberativo; em segundo lugar, o Conselho é um instrumento de ampliação política do governo, para incluir nesse diálogo vários setores empresariais. **Os trabalhadores, na visão que temos da representação política, estão muito bem representados pelo Presidente da República neste novo contrato social.** (2003a, p.105, grifos nossos).

A partir de então concluímos que a questão se desdobra em duas partes: a primeira delas pode ser reduzida ao entendimento de que a figura do Presidente da

República (que é também o presidente do Conselho) enquanto oriundo da classe trabalhadora, compensa ou equilibra a representação numericamente maior do empresariado. A segunda, presente na leitura literal da fala de Genro, induz ao entendimento de que a representação majoritária do empresariado não foi um lapso, um descuido ou uma tentativa de equilíbrio entre capital e trabalho (visto que o Presidente Lula representaria o segundo), mas que teria razões óbvias e políticas: a necessidade de ampliação de sua base de apoio, para que incluísse o setor empresarial e sua adesão às propostas do governo. A governabilidade, nesse aspecto, parece ter adquirido prioridade sobre a inclusão social e a formação de um espaço para debate e participação de forma ampla e diversificada.

Diante de todo o clima de instabilidade e terrorismo econômico que permeou o processo eleitoral de 2002, onde se anunciava uma enorme e grave crise econômica com a possibilidade da vitória de Lula e a desconfiança dos setores ligados ao grande capital, parece inevitável a conclusão de que o Conselho foi estrategicamente utilizado como forma de ampliação de sua relação com o empresariado. O debate sobre a representação da sociedade civil no órgão consultivo também passou por outro tipo de questionamento, dessa vez relativo a representação regional, visto que mais de dois terços dos Conselheiros são oriundos da região Sudeste e mais da metade deles de São Paulo, podendo com isso trazer controvérsias sobre algumas temáticas e supostos benefícios para as regiões com maior representação, prejudicando o pacto federativo, principalmente na discussão das reformas. A reforma tributária, por exemplo, foi apontada como uma das mais problemáticas para realização de uma discussão com esse tipo de representação no Conselho.

A opção política do governo Lula na formulação do Conselho com uma composição maciçamente composta por empresários e presidida pelo próprio Presidente da República, destacamos que dessa forma, não há paridade de representação no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, deixando o governo, nesse caso, de seguir exemplos advindos de experiências locais e regionais, algumas delas surgidas dentro das próprias administrações petistas, bem como nos modelos de representação utilizados nas experiências consultivas de outros países.

Para citar um exemplo que emane alguma luz à essa discussão, temos que algo diverso ocorre no CES Espanhol, uma das inspirações dos mentores do

Conselho brasileiro. Nele a representação é organizada da seguinte maneira: de um total de sessenta membros, vinte membros são designados pelas associações empresariais mais representativas, vinte designados pelas associações sindicais mais representativas, bem como um terceiro grupo com vinte membros: três representantes do setor agrário, três do pesqueiro, quatro do Conselho de consumidores e usuários, quatro por associações de cooperativas e seis especialistas nomeados pelo governo por indicação do Ministro do Trabalho e Assuntos Sociais e da Economia. Além disso, o reconhecimento do mesmo como órgão consultivo está instituído em sede Constitucional, e embora suas decisões não sejam vinculantes, a consulta sobre questões relativas ao trabalho, seguridade e outras matérias sócio-econômicas é obrigatória emitindo o órgão pareceres sobre os projetos de lei que versarem sobre tais questões (CES, 2006; CORREA, 2003)

Com as primeiras impressões sobre a instalação e composição do CDES, cumpre analisar a atuação do Conselho durante o primeiro mandato de Lula (2003-2006), para que possamos visualizar de maneira mais ampla como foi realizada a estruturação das discussões, que temáticas foram abordadas e principalmente como foi pautado seu desenvolvimento enquanto fórum de participação da sociedade civil. Afinal de que sociedade civil estamos falando quando olhamos para o Conselho? Há uma relação de autonomia do mesmo com relação ao governo? Essas são perguntas que tentaremos responder a seguir:

4.4

A ATUAÇÃO DO CDES EM QUESTÃO: OS PRIMEIROS RESULTADOS DE UM PROJETO DE CONCERTAÇÃO.

“as críticas que o Conselho possa receber serão críticas normais de uma coisa nova criada do Brasil (...) O Conselho pode se transformar numa das coisas mais importantes do mandato de quatro anos”

Luis Inácio Lula da Silva – pronunciamento de instalação do CDES, fevereiro de 2003.

O tracejamento de um perfil da atuação do CDES em seus primeiros anos de funcionamento se revela uma tarefa bastante complexa, principalmente devido

ao formato inovador que o mesmo assume no cenário político brasileiro. Ainda que já houvesse estudos sobre algumas experiências de participação e diálogo, como é o caso do orçamento participativo e dos Conselhos gestores, as peculiaridades que envolvem a organização dessa entidade e a escassez de análises sobre o tema têm sido um dos maiores obstáculos. Todavia, tentaremos eleger os pontos principais desse processo continuado de discussão a partir dos próprios documentos oficiais disponibilizados pela Secretaria do Conselho (SEDES), principalmente as atas das reuniões plenárias, relatórios e diagnósticos elaborados a partir dos debates do Conselho.

Em sua primeira reunião ordinária, em fevereiro de 2003, o Conselho foi oficialmente instalado, com apresentação dos Conselheiros e pronunciamento do Presidente Lula sobre a função que o mesmo ocuparia em seu governo enquanto órgão de assessoramento. Nessa reunião, a principal temática abordada, além das diretrizes gerais de funcionamento do Conselho, foi a necessidade de ampla discussão das reformas agendadas pelo governo. Na ocasião, o Presidente ressaltou que o principal objetivo do Conselho, a formação de um novo modelo de concertação nacional depende da realização das reformas e que o órgão deve priorizar a discussão sobre os princípios orientadores das mesmas.

Um dos principais assuntos em questão, nesse primeiro contato entre governo e conselheiros, ainda no início do mandato de Lula, foram as primeiras iniciativas tomadas pelo mesmo no que diz respeito à economia. As justificativas para a política econômica posta em prática, da continuação do ajuste fiscal e da priorização do superávit primário estiveram bastante presentes. Segundo Lula, trata-se de medidas duras (*“remédio amargo”*) para controlar a grave situação do país, sendo emergencial a recuperação da confiança externa e interna do Brasil. Não custa lembrar mais uma vez que, à época da eleição de Lula, o chamado risco-país atingiu índices altíssimos, levando-o inclusive a um pronunciamento oficial garantido o respeito aos contratos internacionais tornando importante para o governo essa justificativa “social” da questão e a formação de um consenso em torno da mesma. Sendo assim,

A busca de consensos constitui para a sociedade avançar, criando condições para que os empreendedores invistam com segurança e tranquilidade e os assalariados possam ter uma remuneração justa, com seus direitos sociais e trabalhistas respeitados (BRASIL, 2003e, s/p.).

A já suscitada polêmica com relação à maior representação empresarial no Conselho ainda antes da realização de sua reunião de estréia, ocasionou uma mudança procedimental que traz importantes conseqüências para a sua atuação. Como esses questionamentos atingiram também o interior do Conselho, já que algumas representações entenderam no gesto do governo uma maneira de privilegiar interesses ligados ao capital, o sistema decisório previsto para o Conselho foi alterado. Inicialmente, as decisões e orientações do Conselho seriam formuladas pelo critério majoritário, todavia, após as divergências com relação às escolhas do Presidente, alterou-se para o critério consensual. Isso significa que somente as matérias unânimes são aprovadas pelo Conselho e levadas para apreciação do Executivo.

De acordo com o procedimento descrito acima, as discussões realizadas pelos conselheiros podem gerar três tipos de soluções: As primeiras, chamadas de consenso, são as definidas por unanimidade entre os Conselheiros; as segundas são aquelas bastante mencionadas durante a reunião e que obtiveram um número expressivo de adesões, chamadas de recomendações; e finalmente, aquelas proposições levantadas por um número bem pequeno de integrantes, chamadas de sugestões. No caso das recomendações, podem ocorrer propostas distintas, complementares e/ou antagônicas sobre uma mesma questão. A intenção dessa mudança, acordada pelo Conselho, era de acalmar os ânimos alterados com o privilegiamento da representação empresarial, possibilitando o registro das posições minoritárias para o executivo e acenando com a possibilidade que essas sugestões possam “agradar” o Presidente e, talvez assim, consideradas.

Ao longo do primeiro ano de funcionamento do Conselho, foram realizadas cinco reuniões ordinárias e apenas uma convocação extraordinária, em março de 2003. Esta, foi convocada para a discussão e votação do relatório aprovado nos GTs (grupos temáticos, depois também chamados de grupos de trabalho) da reforma tributária, ocasião onde o ministro da Fazenda Antônio Palocci corroborou as afirmações anteriores do presidente de que o país está seguindo o rumo econômico certo para o desenvolvimento e que por isso, o norte da política econômica do governo é a realização intensa do controle do déficit

público e do aumento da eficiência, sendo importante a aprovação de uma reforma tributária que promova “justiça fiscal”.

Mais uma vez, a questão econômica é privilegiada nas discussões do Conselho, que é utilizado como *locus* para legitimação social das medidas tomadas pela equipe econômica do governo. Com a aprovação do relatório, elencando como pontos de convergência a promoção de justiça fiscal, a elevação da eficiência e competitividade econômica e a simplificação da cobrança e pagamento dos tributos, Lula elogia a rapidez do Conselho na proposta, almejando levá-la rapidamente para votação, ainda no primeiro semestre de 2003, revelando otimismo e satisfação com o que chamou de “a menina dos olhos” de Tarso Genro (BRASIL, 2003e).

É importante ressaltar que todo o otimismo manifestado por Lula nas primeiras reuniões, em grande parte devido à “eficiência e rapidez” do Conselho com relação às discussões sobre as reformas, emergenciais para o governo não é em hipótese alguma ofuscado pelo anúncio realizado no âmbito da reunião extraordinária, de um corte orçamentário de quatorze bilhões de reais. Ao contrário, esta medida foi justificada como absolutamente necessária pelo presidente: mais uma dose do remédio amargo necessário para a cura e recuperação econômica do país rumo ao desenvolvimento.

A recorrente pressão realizada sobre o Conselho para a urgente e ágil discussão das diretrizes orientadoras das reformas estruturais trouxe como consequência a realização, já na segunda reunião plenária, em abril de 2003, de um relatório sobre a reforma da previdência. Muito embora não tenha havido posicionamentos consensuais do Conselho para diversas questões importantes em discussão, como a unificação do limite de idade para aposentadoria entre homens e mulheres, a contribuição dos inativos, a elevação da idade mínima para aposentadoria e a instituição de teto para os Três Poderes, a temática da previdência complementar e a instituição do regime complementar para os servidores públicos tornou-se ponto consensual, havendo divergências e, portanto recomendações distintas apenas no que tange à forma de operação desse sistema (entidades fechadas de previdência complementar sem fins lucrativos ou se também poderia o novo regime ser operado por entidades abertas e seguradoras, com fins lucrativos).

Mais espantosa do que a discussão realizada em tempo recorde pelo Conselho com relação à reforma da previdência, foi o tratamento dado ao caso pelo governo Lula. De certo, durante as campanhas presidenciais, Lula não descartava a realização de reformas estruturais, mas não havia uma ostensividade no tratamento da reforma da previdência como temática urgente. Em algumas entrevistas pouco antes de ser eleito, Lula já arriscava algumas posições mais firmes, como quando disse já haver um consenso na sociedade brasileira de que deveria haver uma previdência mais justa, que combatesse os privilégios (LULA DA SILVA, 2002). As respostas dadas nos debates televisivos quando essa temática era levantada sempre soava evasiva, algo como “o governo fará as reformas necessárias para que o país possa crescer”.

Exatamente por essas razões, a euforia e a pressão do governo sobre o Conselho com respeito à urgência e imprescindibilidade dessa reforma causou um certo espanto, mais ainda quando percebemos que as proposições feitas vão muito além daquelas realizadas com a reforma da previdência no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o PT exerceu um forte oposição, com claras manifestações contrárias à sua efetivação. A questão é que a proposta discutida pelo Conselho e levada adiante pelo governo é, quando comparada àquela que foi fruto da oposição do PT, muito mais audaciosa, tocando em questões delicadas como a taxação dos inativos e tratando o sistema dos servidores públicos como “privilégios” que prejudicavam o equilíbrio previdenciário. É aqui, na mais clara demonstração de sua base programática, que se verifica a tendência do governo observada por alguns autores (MARQUES E MENDES, 2006; OLIVEIRA, 2006) de continuidade, ou até mesmo aprofundamento da política de FHC.

Esse cenário demonstra não só o deslocamento do partido ocorrido com a vitória, da oposição para a situação, como sinaliza também o deslocamento de seu posicionamento histórico, afastando de sua base de apoio segmentos importantes da classe trabalhadora – os servidores públicos, integrando ao governo representações que levam ao abandono pelo partido de questões programáticas consideradas mais “radicais” e o acirramento das divergências no interior do próprio partido, resultando na expulsão de membros do partido, integrantes de uma minoria que se opunha a realização da reforma e no enfrentamento da oposição à mesma manifestada pela esquerda representada nos movimentos

sociais e intelectuais – formadores da “antiga” base de apoio do PT (MARQUES E MENDES, 2006; SADER, 2004).

Outra questão importante a fazer parte da agenda de discussões do CDES foi o debate e proposições para a aprovação do Plano Plurianual (2004-2007) a partir de relatórios com diagnósticos realizados por três grupos temáticos criados em abril de 2003. A apreciação e realização desse relatório ocorreu já na terceira reunião plenária. Segundo o Ministro Luiz Dulci (BRASIL, 2003f), em apresentação na reunião do pleno, a intenção do governo era a elaboração do plano a partir da realização de uma consulta bastante ampla à sociedade, a fim de que houvesse uma construção compartilhada entre Estado e sociedade civil dos objetivos a serem atingidos pelo governo durante o quadriênio. Além da discussão no âmbito do Conselho, foram criados fóruns nos vinte e sete Estados-membros para a proposição de metas para o plano.

O relatório consolidado pelo Conselho elaborou algo como uma síntese das orientações estratégicas para o plano plurianual, elencando os chamados mega objetivos (grandes opções estratégicas que compõem o projeto de desenvolvimento) e seus desdobramentos em desafios, enumerando ações indispensáveis para implementação do modelo de desenvolvimento almejado. Foram inseridas questões como inclusão social e redução das desigualdades (onde o Conselho acordou sobre a ampliação do programa de transferência de renda, combate à fome, ampliação da produção e consumo de bens populares etc.), crescimento econômico ambientalmente sustentável, geração de emprego e renda (ampliação de fontes de investimento e formação de linhas de crédito bem como o impulsionamento dos investimentos em infra-estrutura); promoção da cidadania (ênfase nos direitos humanos, na educação, diversidade e ampliação do acesso à educação e transparência na gestão pública) entre outros temas eleitos como essenciais na orientação das estratégias do governo e na elaboração de seus programas sociais (BRASIL, 2003g).

Outro movimento que ratifica o novo direcionamento do partido no governo Lula e evidencia a alteração da importância de sua base de apoio e toma corpo na discussão de outra reforma: a trabalhista e sindical. No Conselho, foram criados grupos para a formulação de estudos sobre geração de empregos (como a criação do programa primeiro emprego), crescimento econômico, informalidade e a instalação de um Grupo de acompanhamento permanente da conjuntura

econômica³² para a análise de questões como o crescimento econômico, política monetária e política fiscal, bem como a realização de um balanço da política econômica monetária e industrial brasileira também estão entre as temáticas discutidas no ano de 2003. Com relação a essa última questão, a política de juros altos do governo e dos empréstimos oriundos de organismos internacionais, tornou-se alvo de discordância de diversos conselheiros³³, que recebiam do governo a justificativa do “mal necessário” com a exibição de provas do “caminho certo” tomado pelo governo devido ao período de confiança dos investidores internacionais e a queda do risco-país em mais de 500 pontos.

Reforçando e defendendo os mecanismos adotados pela política econômica do país, Henrique Meirelles, presidente do Banco Central também apresentou ao Conselho, na última reunião de 2003, uma interpretação otimista dos rumos do primeiro ano de governo de Lula, vislumbrando o desenvolvimento de uma *“uma nova fase para a economia nacional”*, já que após um período de déficits primários, *“está sendo atingido resultado positivo elevado, sem mecanismos artificiais, fruto do ajuste fiscal das contas públicas e da implementação de reformas estruturais”*.(BRASIL, 2003e). A seguir, tentamos sistematizar as principais realizações do CDES em seu primeiro ano de funcionamento:

| SESSÕES ³⁴ PLENÁRIAS DO CDES | TEMÁTICA DISCUTIDA | DATAS DE REALIZAÇÃO | GRUPOS TEMÁTICOS/ PROJETOS CONSTITUÍDOS |
|---|----------------------------|------------------------|---|
| 1ª Reunião Ordinária | Instalação do Conselho. | 13/02/2003 | Grupo de Trabalho “Reforma da Previdência” Grupo de Trabalho “Reforma Tributária” |

³² Esse grupo realizou várias reuniões com a equipe econômica do governo, inclusive com Henrique Meirelles e Antônio Palocci, elaborando também um relatório com propostas concretas para a MP 135/03, que dispõe sobre a COFINS. O objetivo era embasar modificações na medida de forma a minimizar “impactos setoriais” (Brasil, 2003f).

³³ Conselheiros como Eros Grau, Sonia Fleury, Paulo Simão e Jurema Werneck realizaram críticas ao otimismo dos números apresentados pelo governo, no que diz respeito à política econômica, questionando a possibilidade de crescimento econômico com ajuste fiscal e a realização de empréstimos com o FMI como “medida de segurança”. Para mais detalhes ver (BRASIL, 2003f).

³⁴ As tabelas construídas neste capítulo não abrangem exhaustivamente as atividades do Conselho possuindo apenas a função de facilitar a visualização das formas de atuação da entidade, com caráter meramente exemplificativo.

| | | | |
|------------------------------|---|------------|---|
| | | | Grupo de Trabalho “Reforma Sindical e Trabalhista” |
| 2ª Reunião Ordinária | Reforma da Previdência. | 10/03/2003 | Grupo de Trabalho “Plano Plurianual” Grupo de Trabalho para elaboração dos “Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento” Grupo de Trabalho “Micro e Pequena Empresa” |
| 1ª Reunião Extraordinária | Reforma Tributária. | 31/03/2003 | _____ |
| 3ª Reunião Ordinária | Plano Plurianual, Reforma Sindical e Trabalhista. | 12/06/2003 | Programa Primeiro Emprego |
| 4ª Reunião Ordinária | Retomada do crescimento econômico | 04/09/2003 | _____ |
| 5ª Reunião Ordinária | Política Econômica, Monetária e Industrial | 10/12/2003 | _____ |

Como podemos perceber, as reformas estruturais avaliadas como urgentes e necessárias para a governabilidade do país, juntamente com a política econômica do governo, foram os principais pontos da agenda do Conselho no ano de 2003. Além das reuniões do plenário, outros eventos como seminários e congressos, nacionais ou regionais, tinham como meta difundir as questões em evidência. As discussões realizadas em torno da temática da construção de um novo contrato social resultaram na elaboração de documentos com sínteses e diretrizes propostas pelo órgão, as chamadas cartas de concertação. Ao todo, foram cinco cartas produzidas ao longo das reuniões do ano de 2003 e uma sexta carta, elaborada em março de 2004. Esses documentos apontam aspectos conceituais inerentes às prioridades do desenvolvimento, bem como questões ético-normativas concernentes à produção de consenso no âmbito do conselho (BRASIL, 2003f; KOWARICK, 2003; TÁPIA, 2005).

As cartas têm a finalidade de traçar um histórico das discussões do Conselho, ressaltando o processo de diálogo e de produção de consensos. Estabelecem a renovação política e social como grande desafio, de forma a construir uma cultura de negociação ainda pouco expressiva no país e evitar a descoesão social pelo confronto ou pela ruptura. Nelas estão presentes os mesmos pontos que balizaram a instalação do Conselho, como a transformação do modelo econômico neoliberal em um modelo de desenvolvimento com inclusão e a importância da política de alianças do governo, apresentada como uma *“saída inovadora para a construção do destino nacional”* (BRASIL, 2003g).

Embora cada carta especifique uma temática diferenciada (ação política para a mudança e a concertação; progresso e inclusão social; fundamentos para um novo contrato social; transição e o papel da sociedade na retomada do crescimento; desenvolvimento e política industrial para uma agenda de desenvolvimento), todas trazem em si a essência do discurso que norteia a construção do CDES. Os documentos evidenciam principalmente a tarefa de construção de um novo contrato social, partindo de uma concepção de sociedade civil na qual se *“pressupõe a existência de conflitos, mas não se coaduna com a intransigência de agrupamentos e corporações que tentam submeter o conjunto da sociedade a seus interesses particulares”* (BRASIL, 2003g). Vejamos na presente tabela as questões abordadas por cada carta de concertação:

| DOCUMENTOS CONSENSUAIS ELABORADOS | DATA DE REALIZAÇÃO | TEMÁTICA ABORDADA |
|---|--------------------|--|
| 1ª Carta de concertação | 13/02/2003 | Ação Política para a mudança e a concertação |
| 2ª Carta de Concertação | 10/04/2003 | Ação pelo Progresso e Inclusão social |
| 3ª Carta de Concertação | 12/06/2003 | Fundamentos para um Novo Contrato Social |
| 4ª Carta de Concertação | 04/09/2003 | O Desafio da Transição e o papel |

| | | |
|-------------------------|------------|--|
| | | da Sociedade: a retomada do crescimento |
| 5ª Carta de Concertação | 10/12/2003 | Caminhos para um Novo Contrato Social |
| 6ª Carta de Concertação | 11/03/2004 | Política Industrial como Consenso para uma Agenda de Desenvolvimento |

Desse modo, são recorrentes nas cartas explanações sobre a posição privilegiada que o Conselho ocupa na representação da pluralidade e diversidade da sociedade civil garantido o Conselho que a explicitação de divergências sobre questões estruturais sejam direcionadas para a construção de convergências de pontos consensuais ou recomendações de número expressivo dos representantes. As cartas de concertação se referem às disputas ocorridas no interior do espaço do Conselho não como tentativa de imposição de interesses específicos ou corporativos, mas sim como possibilidade de busca “*de um sentido aceito por todos*” (BRASIL, 2003g). Nelas, é também recorrente o apelo à urgência das reformas como requisito essencial para o desenvolvimento (a reforma da previdência é vista como um grande passo na correção de extremas desigualdades) e há a combinação retórica de medidas que promovam o desenvolvimento econômico e a cidadania e a emancipação social.

Sem entrar profundamente no mérito da provável incompatibilidade entre as proposições contidas nas cartas de concertação a condução da política econômica do governo, uma vez que a manutenção dos juros altos leva a estagnação do crescimento econômico, enquanto o recrudescimento do ajuste fiscal e aumento das metas para o superávit primário afetam de maneira gravíssima as políticas sociais, temos que mencionar a visão ornamentada pelos documentos do Conselho dos representantes da sociedade civil que o compõe. Como mencionamos, é bastante comum nesses documentos a referência à diversidade e aos conflitos existentes no âmbito da sociedade civil, mas ao lado desta caminha outra afirmação: a de que os Conselheiros agem e discutem tendo em mente os interesses comuns, gerais, o interesse nacional permeado pelo projeto de desenvolvimento que esse governo coloca em pauta.

Assim como encontramos nas proposições teóricas de Tarso Genro uma super valorização da categoria sociedade civil como solução para a crise causada pelas ações postas em prática com o modelo neoliberal, há a tentativa nas propostas contidas nas cartas de concertação de neutralizar os diversos e antagônicos interesses de grupos específicos ou corporativos através de enunciados vagos e generalistas, contribuindo para que se construa dentro e a partir da atuação do Conselho uma visão da sociedade civil como uma esfera diversificada. Todavia, esses processos (o alicerce teórico e os documentos do Conselho) corroboram para uma visão homogênea dos atores ali situados, pressupondo o fato de que, guardadas algumas diferenças, todos os participantes estariam voltados para um projeto de aprofundamento democrático. Então, poderemos estar a um passo de proceder a uma concepção angelical da sociedade civil, o que traz implicações relevantes para a análise do Conselho e de seu funcionamento, uma vez deixado os conflitos e os projetos divergentes em segundo plano.

As reformas estruturais podem ser um exemplo emblemático para essa discussão. Na ocasião da candidatura de Lula à presidência, a questão da necessidade de reformas era um tema tratado com certa vagueza. Enquanto no governo passado alguns argumentos utilizados no tratamento da questão eram taxados de falaciosos, temos no novo governo e no interior do Conselho a utilização de argumentos bastante semelhantes e um consenso no que tange a sua aceitação realizada pela nova base de apoio do PT. Movimentos sociais, militantes e trabalhadores ofereceram resistência aos argumentos, enquanto o Conselho chegava a conclusões apressadas ainda no início de seu funcionamento, fornecendo ao projeto o “selo de qualidade” das decisões elaboradas conjuntamente entre Estado e sociedade civil de forma democrática, enquanto possibilitadora da exteriorização das divergências que povoam a sociedade civil.

A priorização das discussões ocorridas no primeiro ano de atuação do Conselho em torno da elaboração dos relatórios com propostas para as reformas estruturais, agora entendidas como essenciais, chegou a levar ao questionamento alguns autores que analisaram o processo de instalação do Conselho, temendo inclusive pelo seu futuro após a aprovação dos relatórios sobre as reformas (KOWARICK, 2003; KUNRATH, 2005). Para nós, os elementos que constituem o Conselho, os procedimentos, a forma de representação e, principalmente, as

temáticas envolvidas na realização dos debates, conferem ao Conselho não a aparência de um espaço de participação e diálogo, mas sim de um espaço onde se procura legitimar as propostas políticas do governo Lula, principalmente com relação à sua nova base de apoio (o setor empresarial), conferindo às mesmas uma aura democrática e legítima por ter sido emanada também da vontade da sociedade civil, representada no Conselho.

Em 2004 a primeira mudança no Conselho ocorreu a partir da reforma ministerial, na qual Tarso Genro passou a ocupar o cargo de Ministro da Educação e o cargo de Secretário Executivo do Conselho passou a ser exercido pelo ex-Ministro do Trabalho Jacques Wagner. Em sua primeira atuação, reiterou a importância do papel do Conselho para a construção de um projeto nacional pactuado entre Estado e sociedade civil e, mais uma vez, a temática das reformas esteve na ordem do dia. Com as reformas da previdência e tributária já implementadas e o encaminhamento da proposta de reforma trabalhista e sindical, foi solicitada na primeira reunião do pleno de 2004 a formação de um GT para discussão sobre a reforma universitária, sendo destacada também a importância da elaboração de uma política industrial condizente com o modelo de desenvolvimento que se está planejando para o país (BRASIL, 2004e).

Dois projetos importantes são produzidos no ano 2004: a discussão dos princípios basilares da Agenda Nacional de Desenvolvimento e o projeto chamado “Brasil três tempos: visões do país em 2007, 2015 e 2022”. Com eles, o intuito do Conselho era avançar na elaboração de estudos e propostas para um projeto de longo prazo, com participação de órgãos como IPEA, BNDES e sob coordenação da Casa Civil. A idéia do estudo, cuja conclusão foi estimada em seis meses, teria como ponto de partida experiências e ensinamentos conseguidos até então e a utilização dos instrumentos de planejamento para traçar um perfil de mudança para o país (BRASIL, 2004e). A primeira reunião também foi marcada por algumas críticas à taxa de juros excessiva aplicada pela equipe econômica do governo e o descontentamento de alguns conselheiros com os rumos tomados pela reforma tributária. Para estes, a lei teria ido à direção contrária as recomendações do Conselho, que falavam em simplificação do sistema e não do aumento da carga tributária.

Sader (2004) aponta que a reforma tributária nos permite uma melhor visualização da situação do governo. Para o autor, o governo se tornou uma

espécie de “refém” dos governadores após o apoio unânime concedido por eles na aprovação da reforma da previdência, impedindo a realização das alterações necessárias no sistema tributário. Desta feita, o texto aprovado deixou inalterado a questão da desigualdade na cobrança dos tributos, limitando-se a redistribuição da carga entre o governo federal, os Estados e Municípios. Temáticas como a correção da tabela do imposto de renda foram deixadas completamente de lado.

Um novo grupo de acompanhamento também foi criado em 2004, desta vez com o objetivo de averiguar o direcionamento das políticas sociais adotadas pelo governo, além da realização de novas discussões sobre investimento em infra-estrutura e a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. A questão dos financiamentos também foi integrada à pauta, e a explanação do Ministro Antonio Palocci caminhou para a redução da necessidade de financiamento do setor público e da reversão da situação de desequilíbrio fiscal para a construção de créditos mais acessíveis e com maior prazo para o país. Nessa ocasião, a discussão sobre os altos índices da dívida pública e a possibilidade de renegociação da dívida levantada por alguns membros do Conselho foi rechaçada por Palocci, que justificou: *“nenhum país do mundo conseguiu resultados positivos renegociando dívidas. Normalmente um país deixa de pagar uma dívida quando se desorganiza”*. A solução para a questão, segundo o Ministro, só serão resolvidas com redução do gasto público e equilíbrio fiscal. (BRASIL, 2004e).

Com efeito, a política econômica foi uma das temáticas onde podemos visualizar, por parte de alguns membros do CDES, alguma resistência às justificativas governamentais no que diz respeito à condução da política econômica. O tratamento tecnicista dado à questão econômica, a política de juros e até mesmo a identificação de uma continuidade das decisões tomadas no governo anterior foram apontadas por alguns Conselheiros, o que não chegou a significar um foco resistente de divergência ou uma declaração mais ostensiva de oposição. Todavia, como resposta, o governo reiteradamente ressaltou como “diferencial” de sua atuação a construção de uma economia equilibrada do ponto de vista fiscal, ou seja, a política macro-econômica do governo Lula tem sido estável e fiscalmente responsável, com contenção das despesas públicas através de ajuste fiscal e geração de superávit primário suficiente. E esse panorama é abordado nas apresentações ao Conselho como o principal alicerce para o

crescimento econômico, que não ocorreria em um ambiente de “instabilidade macroeconômica”.

Em maio de 2004, houve uma alteração procedimental nas discussões no âmbito do Conselho. Enquanto no primeiro ano de funcionamento a dinâmica consistia na exposição dos temas pelo governo, com posterior debate livre do assunto pelos conselheiros, com a mudança há uma alteração da participação dos mesmos. Após a explanação dos membros do governo, são ouvidos apenas três conselheiros como debatedores, dentre os mais familiarizados com a temática, para que só em um terceiro momento, seja o debate aberto para os demais conselheiros, momento em que o presidente poderá estar ausente (BRASIL, 2004e).

Um documento bastante importante produzido pelo CDES e que nos permite ter uma visão maior da sua composição é o relatório da pesquisa “Visões da realidade brasileira: a percepção dos Conselheiros do CDES” (KUNRATH,2005). Essa pesquisa ouviu cerca de cinquenta por cento dos integrantes do Conselho, na tentativa de traçar um panorama das posições dos membros sobre diversas temáticas consideradas pelo governo como importantes para o país e objeto de discussão no âmbito do Conselho, detectando principalmente quais seriam os principais problemas e desafios a serem enfrentados tendo como horizonte a realização de um projeto de desenvolvimento econômico e social.

Entre os principais problemas do país foram mencionados a desigualdade social, a pobreza, a miséria e concentração de renda (15%), a educação (11%), o desemprego e a crise econômica (7%), a dívida externa e a dependência do capital estrangeiro (4,6%), as desigualdades regionais (3,9%) além de excesso de burocracia, violência, altos impostos e outras questões menos citadas. Já entre as potencialidades, forma apontadas a abundância de recursos naturais (13%), o potencial turístico (8%), a diversidade étnica e cultural (6%), a biodiversidade (5%), o potencial de exportação (2%), entre outros (KUNRATH, 2005)

Esses dados foram utilizados no projeto “Brasil em três tempos” e também para a discussão e elaboração da “Agenda Nacional de Desenvolvimento”. A partir da pesquisa, os pontos foram reunidos em seis âmbitos problemáticos e constituindo-se na seqüência grupos de trabalho para a realização de estudos e diagnósticos sobre formas de enfrentamento das questões, elencando a partir daí

metas e objetivos a serem alcançados, bem como as responsabilidades a serem assumidas pelo governo e pelos atores sociais nessas tarefas. (CDES, 2005c; 2005d). O quadro a seguir permite uma rápida visualização das principais temáticas abordadas pelo CDES em 2004:

| SESSÕES PLENÁRIAS DO CDES | TEMÁTICA DISCUTIDA | DATAS DE REALIZAÇÃO | GRUPOS TEMÁTICOS/PROJETOS CONSTITUÍDOS |
|---------------------------|--|---------------------|---|
| 6ª Reunião Ordinária | Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. | 11/03/2004 | Projeto “Brasil em três tempos: Visões do País em 2007, 2015 e 2022”. Grupo de Acompanhamento de Políticas Sociais |
| 7ª Reunião Ordinária | Crescimento Econômico Sustentável. | 13/05/2004 | Grupo Temático “Trabalho e renda para uma estratégia de desenvolvimento” |
| 8ª Reunião Ordinária | Política Energética e Mineral na Estratégia do Desenvolvimento Sustentável | 04/08/2004 | _____ |
| 9ª Reunião Ordinária | Política Nacional de Desenvolvimento Regional. | 02/09/2004 | _____ |
| 10ª Reunião Ordinária | Política Tributária e de Crédito. | 10/11/2004 | _____ |

No ano de 2005, a principal realização do CDES foi a continuação das discussões em torno da elaboração da “Agenda Nacional de Desenvolvimento”. A partir da formação dos âmbitos problemáticos, foram realizados estudos e consultas com outros órgãos e institutos especializados, além de seminários e debates sobre os temas envolvidos, com apresentação de relatório ao plenário do Conselho em maio de 2005. Mais uma vez foram instituídos oito grupos, organizados de acordo com o grau de afinidade e convergência de interesses, reunindo a totalidade dos conselheiros para a discussão final da proposta da agenda, cujo projeto foi apresentado no mês de julho e concluído em agosto do mesmo ano, conforme demonstra a tabela abaixo:

| SESSÕES PLENÁRIAS DO CDES | TEMÁTICA DISCUTIDA | DATAS DE REALIZAÇÃO | GRUPOS TEMÁTICOS/ PROJETOS CONSTITUÍDOS |
|---------------------------|---|---------------------|--|
| 11ª Reunião Ordinária | Perspectivas 2005: Oportunidades de Desenvolvimento | 10/03/2005 | Relatório do Grupo Temático “Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento” |
| 12ª Reunião Ordinária | Micro e Pequena Empresa, Autogestão e Informalidade | 19/05/2005 | Apresentação do Pré-projeto da Agenda Nacional de Desenvolvimento Apresentação do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo Moção do Grupo de Trabalho “Governança do Conselho Monetário Nacional” |
| 13ª Reunião Ordinária | Agenda Nacional de Desenvolvimento | 25/08/2005 | Apresentação da Agenda Nacional de Desenvolvimento Completa |
| 14ª Reunião Ordinária | Desindexação da Economia – Segurança Pública e Cidadã | 05/10/2005 | Apresentação do Relatório do Grupo de Trabalho “Desindexação da Economia” e do Grupo de Trabalho “Segurança Pública e Cidadã” |
| 15ª Reunião Ordinária | Política Externa | 01/12/2005 | Grupo de Trabalho “Avaliação do CDES 2005: Aperfeiçoamento e Fortalecimento Institucional” |

A elaboração dessa Agenda revelou-se um processo bastante complexo, com inúmeras atividades de debates, pesquisas, reuniões e estudos dos grupos temáticos, totalizando aproximadamente onze tipos de atividades até a apresentação do texto final, dividido em duas partes: uma em que se apresenta o processo que resultou na formação de um perfil do país, de um modelo desejado

pelos Conselheiros e a segunda, onde se estabelece as diretrizes estratégicas que possibilitariam a transição para o modelo de país que foi desenhado a partir de cada âmbito problemático, indicando medidas iniciais ou emergenciais para cada um deles.

As discussões foram orientadas por alguns valores, elencados pelos conselheiros como essenciais na construção de um novo projeto nacional. São eles: democracia, liberdade, equidade, identidade nacional, sustentabilidade, respeito à diversidade sócio-cultural e soberania. Como em todos os documentos do conselho, é ressaltado o fato de que esses valores e as diretrizes elaboradas tenham sido fruto de um processo de diálogo realizado entre atores sociais muito distintos, bem como a importância do Conselho enquanto espaço que representa a sociedade brasileira, como *“um mosaico bastante fidedigno da nossa diversidade social, étnica, econômica e regional”* (BRASIL, 2005b). As medidas apontadas como necessárias também são semelhantes a várias já mencionadas aqui, como ampliação da escolaridade, reformas do sistema tributário, ações para aumento da produção e emprego, parcerias entre governo, empresas e universidades para o estudo de inovações tecnológicas, administração pública eficiente e gerencial, investimentos em infra-estrutura e discussão urgente da reforma política.

Todos esses objetivos ou metas apontados na Agenda têm como pressuposto a ação coordenada e integrada dos governos e a iniciativa privada. Um ponto interessante mencionado pelo documento diz respeito à necessidade de que as políticas macroeconômicas sejam concebidas e executadas consoante os objetivos da agenda. Temos que apontar aqui as dificuldades concretas desse processo. O desenvolvimento da política econômica implantada pela equipe do governo Lula tem afirmado repetidas vezes a necessidade de adoção de decisões com base na técnica. O discurso aponta que as decisões econômicas não deixam espaço para discussões ou questionamentos de natureza política sobre a questão. Como seria possível então coadunar as diretrizes propostas na agenda e as decisões tomadas pelo governo no campo macroeconômico? Mais uma vez, afirmamos a provável incompatibilidade dessas duas ações, pois a concretização de diretrizes como redução de desigualdades sociais e regionais, por exemplo, nos parece impossível diante da política de ajuste fiscal e redução dos gastos com a questão social.

Ademais, algumas orientações propostas pela agenda, principalmente no que diz respeito à atividade estatal e seu aparelhamento, também não são nada inovadoras ou revolucionárias e fazem parte do vocabulário estatal há algum tempo. A transferência da lógica privatista para a organização e funcionamento do Estado já está presente no projeto de Reforma do Estado elaborado em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, com projetos para a profissionalização da burocracia, gestão orientada para resultados, descentralização e a visão da participação sobre o prisma do controle social.

As discussões acerca da elaboração de metas para a construção de um projeto de desenvolvimento de longo prazo continuaram no ano de 2006, último ano do primeiro mandato de Lula, com a volta de Tarso Genro como Secretário Executivo do CDES e Ministro das relações institucionais. Depois da elaboração da Agenda, com um amplo ciclo de debates, o Conselho voltou-se para duas atividades fundamentais: a elaboração dos enunciados estratégicos para o desenvolvimento e a discussão da reforma política. Para esta última, além da criação de um grupo temático, também estiveram envolvidas nas elaborações a Ordem dos Advogados do Brasil e a Fundação Getúlio Vargas, que também participa de inúmeros estudos sobre temáticas abordadas no Conselho, como desenvolvimento, educação, equidade, direitos humanos e também na construção dos enunciados (BRASIL, 2006a), conforme podemos perceber com o resumo realizado na tabela a seguir:

| SESSÕES PLENÁRIAS DO CDES | TEMÁTICA DISCUTIDA | DATAS DE REALIZAÇÃO | GRUPOS TEMÁTICOS/ PROJETOS CONSTITUÍDOS |
|---------------------------|--|---------------------|---|
| 16ª Reunião Ordinária | A Educação como Prioridade Nacional para o Desenvolvimento | 23/03/2006 | Apresentação da proposta de criação do “Observatório da Equidade”. |
| 17ª Reunião Ordinária | Princípios Econômicos e Políticas Indutoras do Desenvolvimento | 19/05/2006 | Grupo de Trabalho para a realização do Plano Nacional de Logística de Transportes |
| 18ª Reunião Ordinária | Desafios Estratégicos do financiamento para | 29/06/2006 | _____ |

| | o Desenvolvimento | | |
|-----------------------|--|------------|---|
| 19ª Reunião Ordinária | Enunciados para Diretrizes de Planejamento | 24/08/2006 | Apresentação dos Enunciados para o Desenvolvimento Grupo de Trabalho “Reforma Política” |
| 20ª Reunião Ordinária | | 05/12/2006 | Apresentação do documento final “Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento” Grupo de Trabalho “Agenda da Infra-estrutura para o Desenvolvimento” Apresentação dos resultados do 1º ciclo de observação do “Observatório da Equidade” |

Mais uma vez, os objetivos se mostram semelhantes. A elaboração desses enunciados consistiu em discussões e construção de diretrizes a serem posteriormente utilizadas pelo governo na formulação de suas políticas no campo econômico e social. No entanto, essas metas, sobre variados temas que apontariam para a retomada do desenvolvimento, seriam pensadas dentro da mesma idéia do projeto Brasil em três tempos: elaborar objetivos para o Brasil a partir de 2007 tendo como meta final o ano de 2022, quando o país comemorará 200 anos de sua independência. Os estudos e as reuniões para a realização do projeto, que também incluía a questão da reforma política tiveram o assessoramento técnico da Fundação Getúlio Vargas. Segundo consta no documento, cada conselheiro teve liberdade para incluir questões que considerasse importante, e depois disso a Secretaria do Conselho realizou a síntese dos enunciados. Desta vez, o procedimento aprovado para a realização dos enunciados foi o de que somente as propostas objeto de consenso seriam consideradas, sendo as divergências descartadas (BRASIL, 2006c).

O documento oficial foi apresentado na penúltima reunião plenária do Conselho em agosto de 2006, com um total de vinte e quatro enunciados sobre temas como política social (enfrentamento das desigualdades sociais e regionais,

saúde, educação e revalorização do salário mínimo) política econômica, reforma fiscal, redução da taxa de juros, política industrial, infra-estrutura, reforma agrária, informalidade, segurança pública, justiça e governança. A escolha das temáticas abordadas de acordo com a relevância para a elaboração dos enunciados, segundo o documento, foi possível após a concentração nas prioridades econômicas, aqui entendidas como o equilíbrio das contas públicas, inflação controlada, superávits expressivos e a diminuição da vulnerabilidade externa. Assim, essas medidas constituíam-se em pressupostos necessários para que se pudesse pensar no crescimento sustentado e na distribuição de renda no país (BRASIL, 2006c).

Um outro estudo produzido nessa mesma linha foi realizado no interior das discussões do “Observatório da Equidade”, um grupo de trabalho criado a partir da construção de um consenso por parte dos conselheiros de que a promoção de equidade se traduz em um ponto central na discussão sobre desenvolvimento no país. Desse modo, o Observatório se propõe a monitorar os problemas nacionais que envolvem diretamente a questão, bem como as políticas governamentais adotadas para seu enfrentamento, avaliando sua eficácia e funcionalidade na redução de desigualdades, com o apoio de instituições como o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). Os primeiros resultados obtidos pelo observatório revelaram as disparidades regionais no que tange ao acesso à educação, demonstrando que as regiões norte/nordeste são as mais afetadas pelo analfabetismo e pelos baixos índices de escolaridade. Relações entre esses mesmos níveis e a comparação racial e de gênero também demonstraram que negros e mulheres possuem menos oportunidades no que tange à educação quando comparados aos homens e aos brancos (BRASIL, 2006e).

Já a questão intensa e talvez a mais polêmica discussão realizada no âmbito do Conselho nesses três primeiros anos de funcionamento diz respeito a uma delicada temática: a reforma política. Desde a insinuação do presidente sobre a possibilidade de uma nova constituinte, até o tratamento da questão da fidelidade partidária e da cláusula de barreira, tais temas revelaram sua complexidade quando foram expostos aos debates no Conselho por meio das propostas realizadas pelo Conselho Federal para a Reforma Política. Aliás, as

polêmicas com relação à questão foram intensificadas ainda mais com a repercussão pela imprensa das proposições iniciais e dos debates das mesmas pelo Conselho.

É importante aproveitar este momento para avaliar um fato: não obstante a proposta de criação e funcionamento do Conselho tenha caminhado no sentido de constituição de um espaço de participação da sociedade civil na discussão das principais ações do governo, contribuindo assim para a elaboração de suas decisões políticas, as ações do órgão não tiveram grande visibilidade na mídia. De uma maneira geral poucas foram as publicações a respeito da atuação ou das propostas elaboradas pelo Conselho, mormente quando se trata dos telejornais, que atingem maior parcela da população. Na ocasião das discussões da reforma política, a união da temática à realização das eleições presidenciais, nas quais Lula era franco favorito, trouxe, ainda que de maneira tímida, o foco da imprensa para o papel exercido pelo Conselho na elaboração das propostas.

Em observação pessoal³⁵ das discussões realizadas no âmbito dos grupos de trabalho sobre a reforma política, podemos visualizar as grandes divergências que permeiam a questão e que demonstram a aridez da temática e a ainda longínqua possibilidade de construção de posições consensuais com relação a inúmeros pontos. Os principais objetos de discussão, de acordo com o termo de referência, estão definidos no enunciado estratégico que trata do tema e são: a fidelidade partidária, o financiamento público de campanha e a votação em lista, com a finalidade de promover a valorização dos partidos políticos. O aprimoramento da democracia direta também foi objeto de discussão, devido às referências no projeto elaborado pela OAB (2006) e pela CNBB a alterações nas formas de participação popular direta. Com efeito, os primeiros debates sobre a questão realizados no CDES trouxeram à baila uma variedade de posições e choques de interesses intensos com relação a vários pontos inclusos. A última reunião do ano, realizada em dezembro de 2006, e, portanto após a reeleição de Lula, confirma o terreno arenoso em que situa a questão.

³⁵ As observações pessoais foram frutos da participação nas reuniões do GT de Reforma Política realizadas em novembro de 2006 e da participação como observadora na Sessão Plenária do Conselho em dezembro de 2006. Nessa última ocasião, a discussão sobre reforma política revelou-se bastante acalorada, suscitando a participação dos mais variados segmentos que compõem o Conselho, empresários, intelectuais, representantes de movimentos etc. Este é mais um sinal da relevância e da necessidade de uma ampla discussão pública acerca da questão.

Tarso Genro, nessa ocasião, ressaltou a necessidade de que o Conselho tratasse com seriedade a questão, levando em consideração interesses gerais e o projeto de país já elaborado pelo Conselho. Para ele, o órgão, enquanto representativo da sociedade civil, possui uma blindagem contra a corrupção sistêmica do sistema político, e por essa razão deve concentrar-se em sua função primordial, que é fornecer elementos e propostas que possam contribuir para as decisões políticas sobre o assunto. Assim, o ministro rechaça o levantamento do que chamou de “pontos infinitos” que, segundo ele, podem comprometer o avanço democrático e formação de um mínimo consensuado para essa reforma.³⁶

Alguns conselheiros³⁷ aliaram à discussão da reforma política o entendimento da necessidade verificada de uma reforma institucional, uma reforma estatal que promova um choque de gestão, discutindo o papel e o tamanho do Estado. Novamente, a questão da burocracia estatal e de sua ineficiência no trato de inúmeras questões foi posto em pauta.

Além da reforma política, a necessidade de investimentos em infraestrutura como ação indispensável para a promoção de desenvolvimento econômico, questão onipresente nos debates do Conselho durante os três anos de atuação, também culminou com a elaboração de um documento, um relatório da agenda da infra-estrutura para o desenvolvimento. As fontes de investimento em infra-estrutura e a necessidade de efetivação concreta das parcerias público-privada, as PPP's são os principais pontos. Aliás, o instituto foi constantemente citado em todos os debates sobre infra-estrutura como principal mecanismo de desenvolvimento de ações no setor. Por isso, o documento defendeu além do controle fiscal e o aperfeiçoamento da gestão pública, o estímulo aos investimentos privados.

Considerada uma iniciativa muito avançada, a recente lei 11.079/04 que versa sobre a instituição da Parceria Público-Privada (PPP), revela-se extremamente importante para o projeto de governo de Lula, redefinindo formas de relacionamento entre Estado e mercado com a previsão de transferência de

³⁶ Essas palavras foram proferidas no decorrer da última reunião do CDES, após uma exaustiva discussão com levantamento de inúmeras e diversas questões sobre a reforma política. Ressalte-se que essa observação é fruto da observação do autor à última reunião do Pleno do CDES, realizada em dezembro de 2006.

³⁷ Esse posicionamento foi defendido principalmente nas exposições dos Conselheiros Rodrigo Costa da Rocha Loures (Presidente da Fundação Brasileira de Desenvolvimento Sustentado), Paulo Figueiredo (Advogado) e João Bosco de Oliveira Borba, embora tal abordagem tenha estado presente em outros momentos de atuação do Conselho.

execução de atividades para a iniciativa privada. Novamente, notamos semelhanças entre o direcionamento do governo e a atuação do governo anterior. Com efeito, a justificativa para a atuação da iniciativa privada nessas atividades está na idéia de incapacidade de gestão de vários setores pelo Estado, bem como a escassez de recursos, levando o Estado a atuar em parceria com a iniciativa privada.

Esta lei teria como preocupação central a questão do retorno da capacidade de atender às demandas de criação e manutenção de infra-estrutura, por meio da constituição de parcerias entre o Estado e empresas privadas para implantação ou gestão de serviços e empreendimentos de interesse público, havendo um aporte de recursos pela iniciativa privada, com partilha de riscos e de futuros ganhos econômicos entre Estado e iniciativa privada.

Todavia, entende-se que o grande marco regulatório das parcerias entre Estado e o mercado uma lei menos recente, a lei das concessões públicas (Lei 8987/95). A lei das PPP's, como é chamada a lei 11.079/94, veio de forma a regular novas situações, incidindo de maneira residual onde não fosse possível a realização da concessão.

Mais uma vez, verifica-se a legitimação de uma alteração legal calcada na tese de crise fiscal do Estado e de sua ineficiência na execução dessas atividades, reforçando o entendimento neoliberal de que atividades que não constituem o núcleo estratégico do Estado devem ser deixadas a cargo do terceiro setor ou do mercado, como verificamos no caso em questão. Assim, de acordo com a lei, os entes privados poderão não só proceder à cobrança de tarifas aos usuários, como empregar outras formas de realização de ganhos. Acrescente-se a isso a necessidade aludida pela lei, de criação pelo Estado de fundos fiduciários compostos de bens móveis, ações, títulos e outros a fim de garantir o pagamento ao setor privado. Todos esses benefícios em contratos de parcerias que podem ter um prazo de amortização de até trinta e cinco anos. Alguns autores trazem como ponto polêmico justamente a aplicação da cultura de resultados à execução de obras públicas, bem como o longuíssimo prazo de amortização.

A vitória comemorada com a aprovação da lei não foi total e a concretização da mesma não foi efetivada, o que gerou a continuação das discussões sobre a necessidade das PPPs para o enfrentamento das questões relativas à infra-estrutura. No documento elaborado pelo CDES, bem como nas

discussões, o principal ponto levantado foi justamente o maior entrave para que a lei fosse utilizada na prática estatal: a importância de conceder maiores garantias ao setor privado, proporcionando assim um estímulo maior para a realização desses investimentos pela iniciativa privada.

Assim, embora esta não tenha sido a única meta em questão na Agenda sobre infra-estrutura, é interessante notar a incessante referência à necessidade de maior incentivo às PPPs, e a realização de mudanças legais, com vistas a elaboração de um marco regulatório mais claro e preciso para a questão, que permita investimentos mais seguros à iniciativa privada. O instituto é visto como essencial para que não se impeça o avanço das realizações com o que foi chamado de “excessos do processo licitatório”. Desse modo, a questão do financiamento para realização das medidas no campo da infra-estrutura tem o tom de absoluta prioridade nas discussões, enquanto aponta, de forma muito tímida, alguns direcionamentos que foram chamados de “sociais” para a questão, como o crescimento do emprego, a formalização e o respeito aos direitos trabalhistas (é preciso aqui ressaltar que, no decorrer da explanação sobre o relatório, a presença desses marcos ditos sociais foram creditados à presença nos estudos e na elaboração dos enunciados de Luiz Marinho, ex-presidente da CUT e Ministro do Trabalho e Emprego).

Esse outro lado do projeto apresentado, mencionando a necessidade de visualização das conseqüências sociais de uma agenda para infra-estrutura, levantou uma questão importante, ainda que proferidas por uma minoria dos conselheiros, que diz respeito a uma ampliação do conceito de infra-estrutura, abarcando a questão social, uma vez que esta também integra a discussão sobre desenvolvimento a que se propõe o CDES³⁸.

A última reunião do Conselho do ano de 2006 foi, na verdade, um balanço das atividades realizadas e o fechamento do que foi chamado de “1º ciclo” de atuação do Conselho. Além da apresentação dos relatórios já mencionados, ressalta-se que a reunião não teve caráter decisório, de discussão de propostas, mas apenas de apresentação e síntese de alguns estudos e diagnósticos que estão sendo realizados pelo Conselho, como a apresentação de relatórios dos grupos de

³⁸ Esse posicionamento foi manifestado por um dos integrantes do grupo temático sobre infra-estrutura, o presidente da CUT, Artur Henrique da Silva Santos, mas ampliado pelas intervenções das Conselheiras Tânia Bacelar de Araújo e Joenia Batista de Carvalho, por ocasião da exposição do termo de referência sobre infra-estrutura, na última reunião do Conselho, em dezembro de 2006. Mais uma vez ressalte-se que tais pontuações são oriundas da observação do autor à reunião.

trabalho da Agenda para a infra-estrutura, do primeiro ciclo de observações do Observatório da Equidade e do grupo de trabalho para a Reforma Política. Na apresentação, o Ministro Tarso Genro aludiu a um esgotamento das funções do órgão, no sentido de que o mesmo haveria cumprido sua função de trazer à tona os diálogos e contradições que permearam as discussões sobre as propostas elaboradas.

Como principais êxitos apontados pelo Ministro foram mencionadas, entre outros, as contribuições para a reforma da previdência, a elaboração do projeto de lei que dispõe sobre as micro e pequenas empresas, a chamada Lei do Simples aprovada pelo Congresso (Lei 9.317 de 05 de dezembro de 2006) e de um projeto muito festejado pelo CDES, o que dispõe sobre o FUNDEB (Fundo para Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica), já que muitas das proposições contidas nesse projeto teriam sido oriundas das discussões do Conselho.

Outras realizações “exitosas” do Conselho, ainda de acordo com a análise do Secretário-Executivo Tarso Genro, estariam presentes nas proposições para a realização das reformas estruturais, principalmente a Reforma da Previdência, considerada pelo governo como essencial para a prevenção de um grande déficit público e as realizações no campo social, a partir de propostas do governo aliadas a recomendações ou otimizações realizadas pelo CDES. Entre essas políticas podemos citar, devido a sua grande popularidade, o ProUni, (Lei n.º 11.096/2005), programa criado para fornecer bolsas de estudos para jovens de baixa renda em universidades privadas; a redução da alíquota de impostos de matérias da cesta básica da construção civil (Decreto 5.697/2006), as políticas para otimização e aumento no consumo de bens duráveis e semi-duráveis; a elaboração de um programa de crédito para desenvolvimento com financiamento do BNDES e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem).

Embora Genro tenha ressaltado o êxito do CDES nas tarefas de que foram incumbidos, o Presidente Lula, em um pronunciamento ao final da última reunião, discordou de Genro, afirmando que o Conselho ficou aquém do que poderia ser realizado, e ressaltou que o florescimento das contribuições do Conselho não serão visualizados de imediato, mas sim a partir de resultados de longo prazo. Para Lula, o Conselho

(...) não pode prestar todo o serviço eu poderia prestar, porque a ele não foram dados os desafios que precisariam ser dados, todos, pelo menos, e possivelmente não tenhamos cobrado as coisas que tantas vezes vocês queriam discutir e não foi possível discutir (BRASIL, 2006a).

A questão da representatividade também foi mencionada em seu discurso, no qual revelou a intenção, para o próximo mandato, de um Conselho mais diversificado, com uma representatividade maior dos setores. Reafirmou a probabilidade de um diálogo maior com todos os setores para que possa realizar de maneira mais rápida, eficiente e democrática o que chamou de “destravamento da política e da economia”, vez que “as amarras”, utilizando-se aqui as palavras do presidente, foram colocadas quando o Estado estava deficitário.

A partir das questões expostas até então, podemos perceber o impressionante volume de questões elaboradas pelo Conselho em seus primeiros três anos de funcionamento. Além das discussões sobre a reforma política, infraestrutura e dos estudos sobre a proposição de metas concretas para o cumprimento dos enunciados estratégicos, que continuam na pauta do Conselho no ano de 2007, temos uma impressionante quantidade de documentos, estudos e diagnósticos, a constituição de inúmeros grupos temáticos e a realização de várias conferências regionais sobre a atuação do Conselho e as temáticas discutidas pelo mesmo, o que nos fazem concluir pela real e intensa atividade do Conselho. Definitivamente, não foi um órgão constituído apenas legalmente – contou com uma estrutura concreta cujos resultados revelam números expressivos, do qual ressaltamos apenas alguns exemplos nas tabelas utilizadas ao longo deste capítulo. Além disso, passou a integrar ainda em 2003 a Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS) e estabeleceu acordos de parcerias com outros conselhos internacionais, contando também com a inicialização da instituição dessas experiências no âmbito das entidades da Federação, com a criação de alguns Conselhos Estaduais de Desenvolvimento.

Todavia, após toda essa exposição, é preciso realizar a reflexão do que o Conselho realmente representa no que tange a construção de espaços públicos participativos, persistindo no questionamento de que tipo de entendimento ele realiza da categoria sociedade civil.

Como podemos verificar, parece haver algumas contradições importantes entre o discurso teórico que precede e fundamenta a criação do Conselho e a

manifestação de sua atuação concreta. Talvez a primeira delas diga respeito a face mais polêmica do órgão, ou pelo menos, a que recebeu mais atenção de estudiosos e também da imprensa – a sua capacidade de representar a sociedade civil em sua pluralidade. Ora, a composição do Conselho está muito longe de ser plural e representativa, e nisso os números falam por si só. A justificativa dada por Tarso Genro, de que a super-representação dos trabalhadores através da figura do presidente do Conselho, o próprio Lula, torna a representatividade entre trabalhadores e empresários equilibrada é apenas um dos pontos que nos permitem concluir que o papel real do Conselho inclui muito mais questões do que enuncia a lei que o instituiu.

Com isso queremos dizer que a instalação do Conselho nos moldes analisados neste estudo manifesta um interesse político que vai muito além do simples cumprimento de uma espécie de “ritual histórico” das administrações petistas de promover a formação de espaços públicos para discussão e elaboração conjunta de suas decisões políticas. Trata-se também, e principalmente, de uma estratégia que permitiu ao mesmo tempo, a afirmação formal do compromisso de Lula com a sua principal base de apoio – os movimentos sociais, populares e organismos da sociedade civil historicamente comprometidos com um projeto de aprofundamento democrático - ao mesmo tempo em que realizou uma ampliação de sua estrutura de alianças, à semelhança do que foi feito na disputa pelas eleições, na tentativa de incluir em sua base de apoio o setor empresarial, que até então havia se portado de maneira bem cética com relação à eleição de Lula, embora a composição de sua chapa com José de Alencar tenha trazido para a campanha a adesão de alguns representantes daquele segmento.

Portanto, o Conselho, enquanto retrato da sociedade civil, parece estar fora de foco. Está realmente longe de ser plural e diversificado, e de possibilitar a manifestação dos conflitos inerentes àquela esfera no âmbito do Conselho. Até mesmo a forma como foi realizada a representação dos trabalhadores é questionada por Avritzer (2003), já que para o autor, a escolha dos conselheiros a partir da atuação de centrais sindicais, também não permite uma ampla representação da classe trabalhadora, excluindo os trabalhadores informais, os trabalhadores rurais etc. Avritzer também evidencia que os escolhidos dentre o setor empresarial são representantes do grande capital e denuncia que a representatividade do Conselho está muito aquém da capacidade de organização

desenvolvida progressivamente no período de democratização e nas experiências pós-88.

Oliveira (2006) vai ainda mais longe, e acusa a intenção do PT e do governo Lula de, a pretexto de construir um espaço de participação da sociedade civil para a construção de soluções consensuais, promover a consolidação de um espaço homogeneizador, que obscurece os conflitos inerentes à esfera da sociedade civil, e de maneira ainda mais forte as questões classistas, ocultando também os interesses específicos que realmente estão sendo tratados ali. Para ele, o Conselho representa mais uma das atitudes do PT e do governo de desvinculação com a sua própria história, propondo um novo contrato social como forma de suplantação dos conflitos de classe durante muito tempo foi temática central para o PT.

Oliveira também ressalta que o tipo de construção teórica utilizada para promover a negociação e o diálogo como a grande marca do governo Lula e do Conselho em especial, forja uma concepção simplista e ingênua de consenso. Nesse sentido, o esforço para conseguir aliados e realizar a tão falada concertação esconde a fraqueza do governo com relação ao empresariado. Sem dúvida, temos como conseqüência dessa visai simplista de consenso uma alusão a esfera da sociedade civil como necessariamente e totalmente interessada e vinculada a um projeto de desenvolvimento e inclusão social.

Ademais, atestamos a dificuldade de evidenciar em grande parte dos documentos constituídos pelo Conselho, qual o posicionamento adotado por seus participantes diante das discussões realizadas. Isso ocorre devido ao procedimento adotado por orientação do governo, após toda a celeuma envolvendo a participação do setor empresarial na entidade, de não registrar votos ou posicionamentos, mas sim os direcionamentos, frutos de decisão consensual ou não (as chamadas recomendações ou sugestões). Esse procedimento promove uma diluição dos conflitos, deixando transparecer a imagem de uma real construção de uma concertação nacional, o que se revelou muito proveitoso para o governo. Assim, um novo contrato social parece estar realmente tomando forma, todavia, ele em nada se parece com aquele desenhado nas proposições teóricas presentes nos projetos iniciais do PT, mas sim que explicita sua nova natureza, sua nova forma de atuação política e o papel, mais uma vez importante e estratégico, exercido pela esfera da sociedade civil nesse contexto.

A análise das temáticas tratadas pelo Conselho, à luz dos acontecimentos políticos ocorridos no primeiro mandato de Lula também nos encaminham para a observação da posição estratégica ocupada pelo Conselho, na plataforma política posta em prática pelo governo. Durante o primeiro ano, o Conselho viu-se as voltas com a pressão para a urgência das discussões sobre as reformas estruturais, principalmente a da previdência, aprovada de maneira absurdamente rápida, após um ciclo de debates de uma brevidade ainda mais impressionante, realizado no âmbito do Conselho. Alia-se a esse fato a proposição de medidas que estão muito longe de representarem uma transformação do modelo de desenvolvimento, como o tão falado choque de gestão, a descentralização da gestão das políticas públicas e a necessidade de construir um modelo gerencial de Estado, orientado para resultados, foram uma constante nas pautas de discussão, e objetos de pactos consensuados.

Outra questão que merece atenção é o procedimento de escolha dos conselheiros. O Conselho foi criado para ser um espaço de participação e diálogo, mas os diversos organismos da sociedade civil, representativos das variadas nuances inerentes à esfera não têm qualquer tipo de participação nesse processo. Embora o Presidente tenha discutido a instalação e composição do Conselho com várias dessas entidades, não há nenhuma garantia presente na lei que permita qualquer tipo de influência formal no processo de escolha dos representantes. Eles são indicados pelos ministros, escolhidos e nomeados pelo Presidente da República e não a partir da indicação dos setores supostamente representados no Conselho, comprometendo de maneira efetiva a independência ou a mínima possibilidade de autonomia do Conselho.

Podemos somar a esse argumento o exercício da presidência do Conselho pelo próprio Presidente da República, não havendo mais uma vez, a escolha dentre os representantes, o que corrobora o entendimento de que antes de um espaço da sociedade civil, o Conselho é um espaço do governo Lula, onde o mesmo apresenta seu projeto de governo, suas propostas de reformas, colhendo um ou outro argumento que possa transformar em democrática e participativa as decisões políticas colocadas em pauta. Legitima-se socialmente o direcionamento do governo, validado pelo “consenso” da sociedade civil “amplamente representada naquele espaço de participação de exposição de conflitos e divergências”.

Kunrath (2005) argumenta que em todos os lugares onde atuam, os governos sempre exercem o papel preponderante com relação aos Conselhos, mas ousamos afirmar que temos aqui uma situação que mostra algumas peculiaridades: além de exercer o papel predominante, o Conselho está extremamente subordinado ao governo, seja por meio da definição de sua pauta, realizada pelo Executivo, seja pela composição é totalmente decidida pelo governo, e é o governo que decide o que deve ser objeto de debate. Desse modo, somente as decisões que necessitam ser “carimbadas” com o consenso para respirarem os ares da democracia são expostas no e para o Conselho.

Quanto aos resultados, temos a aprovação de algumas leis e alguns programas elaborados a partir de recomendações discutidas pelo Conselho. Mas, a julgar pela extensa quantidade de documentos, relatórios e estudos realizados sobre temáticas como educação, distribuição de renda, emprego, informalidade desigualdades regionais e sociais, entre outros, a efetivação, a realização de políticas públicas ou de programas que propiciem de alguma forma desenvolvimento econômico e social a partir desses estudos fica muito aquém do volume de papel e tinta desses mesmos relatórios.

Por último, reitera-se a necessidade de olhar para o Conselho tendo em mente que sua imagem é um reflexo de todo o novo direcionamento tomado pelo PT e mais especificamente pelo governo Lula, ocasião em que essas novas balizas foram expostas em todas as suas nuances, revelando um deslocamento de ações, de um projeto de base democrática popular, verificado nos primeiros anos de democratização, a um projeto bem mais complexo, que não representa o projeto neoliberal em seu estado puro, mas acena com peculiaridades importantes, fazendo uma combinação de liberalismo na economia e políticas sociais compensatórias. Para alguns, como Oliveira (2006) e Paulani (2004), sinais de um novo populismo, baseado no carisma e na comunicação direta, sem intermediação política, com as massas, mas também de uma continuação da implementação do modelo neoliberal. O fato é que não podemos verificar uma ruptura com o modelo anterior, e o Conselho faz parte de toda essa engrenagem como uma peça fundamental: é ele quem deve tentar manter viva a essência democrática e participativa presente na fundação do PT, e que o acompanhou historicamente, enquanto inaugura a possibilidade um novo contrato social, com aura e espectro

de diálogo democrático, mas com o desenho reducionista da categoria sociedade civil, obscurecendo seus conflitos e a sua natureza de arena de disputa política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate conceitual acerca da sociedade civil, no que tange não só ao seu desenvolvimento histórico, mas também no que diz respeito as quatro grandes matrizes teóricas elaboradas na contemporaneidade atestam e reforçam a afirmação de que se trata de um conceito múltiplo, variado, polissêmico. Observa-se ainda que é justamente essa multiplicidade conceitual que permite seu reavivamento em imensas proporções no contexto político mundial recente, ressaltando sua importância e versatilidade, o que o torna hoje quase onipresente em todo e qualquer discurso. A importância de que se reveste o termo sociedade civil tanto nas proposições teóricas quanto nas práticas políticas parece revelar uma unanimidade: esquerda, direita, conservadores e libertários utilizam o mesmo vocábulo e atribuem a este um importante papel político.

Com relação ao panorama político brasileiro, o desenvolvimento e complexificação dessa esfera foi responsável, ainda no final dos anos setenta, por uma intensa resistência e movimentação contra o regime militar, desenvolvendo ao longo dos anos oitenta uma perspectiva apontada para a ampliação da previsão e reconhecimento de direitos, constituindo uma idéia de cidadania ampliada e a possibilidade de construção de um regime democrático aprofundado.

Ainda que com algumas derrotas sofridas durante o percurso do processo constituinte, o texto da Constituição de 1988, representou um aceno importante para as reivindicações desses diversos movimentos e de sua variedade de demandas, por meio da inclusão de um amplo rol de direitos sociais e princípios democráticos, além de reconhecer a necessidade de formas participativas de democracia.

Todavia, essa Constituição, que parecia mesmo representar o “bailar do último cisne”, apresentando um texto que remetia a idéia de construção de um Estado de bem-estar, foi ferida de morte já em seu primeiro fôlego. Isto por O início dos anos noventa seria marcado por dois importantes acontecimentos: o mandato do primeiro presidente eleito diretamente após duas décadas de ditadura e os primeiros passos de implantação da agenda neoliberal no país.

Nesse cenário nebuloso, podemos visualizar a constituição de experiências participativas, de espaços de discussão e participação da sociedade na formulação das decisões políticas do Estado, contribuindo para a explicitação da heterogeneidade da esfera da sociedade civil. Caminhando ao seu lado, a implantação dos preceitos neoliberais também recorre à utilização do conceito de sociedade civil como um elemento com papel estratégico no novo modelo de Estado a ser implementado. Nele, a sociedade civil participativa é imprescindível para a democracia e para a governabilidade, atuando no controle da gestão estatal e na realização dos serviços sociais, fonte principal da ineficiência e da crise fiscal do Estado.

Verificamos assim a confluência perversa observada por Dagnino (2003), entre esses projetos antagônicos que possuem como uma de suas principais referências o uso recorrente dos termos sociedade civil, participação, cidadania. A disputa política entre projetos distintos envolve também uma disputa no campo das palavras e de seus significados, deslocando-os e ressignificando-os. Neste momento, o conceito de sociedade civil adquire extrema relevância ao revelar-se como elemento central dessa disputa. Ambos os projetos apontam a importância de uma sociedade civil ativa e propositiva. Todavia, o modelo neoliberal, que envolve essencialmente uma atuação estratégica da sociedade civil através da figura reducionista do terceiro setor, contribui para a realização paulatina da desresponsabilização do Estado no que tange às questões sociais, com a implantação de uma cultura gerencial de Estado, baseada na eficiência e no controle de resultados, a partir da aplicação na esfera estatal de critérios próprios da iniciativa privada. A sociedade civil desenhada por esse modelo mostra-se eficiente, criativa e sem os vícios da corrupção, devendo então se responsabilizar pela execução das políticas sociais.

O ápice do neoliberalismo ocorre durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, na mesma ocasião em que se verifica um enorme crescimento do campo das Ongs e das entidades do terceiro setor e em que assistimos nos noticiários o pulular de projetos sociais envolvendo educação, esporte, saúde, artes e outras questões, reforçando o coro da importância da participação da sociedade civil e exaltando sua eficiência frente a “falência” do Estado. Verifica-se também neste período a inserção no ordenamento jurídico do chamado marco

legal do terceiro setor, destinado a “modernizar” a legislação pertinente e a desburocratizar as relações entre Estado e sociedade civil.

Por essas razões, a candidatura de Lula e o projeto do PT, ainda que em 2002 assumisse uma postura chamada pela imprensa de “*light*”, parecia inicialmente representar uma alternativa ao modelo neoliberal do governo FHC, principalmente devido ao papel de oposição que o PT exerceu com relação a inúmeras questões políticas daquele governo, como a reforma da previdência, por exemplo. A postura do PT no Legislativo invocava a defesa de um movimento ético na política, além de denunciar as falácias utilizadas para justificação de decisões políticas levadas a cabo pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, mormente nas questões relativas às privatizações e a implantação ostensiva das práticas presentes na agenda neoliberal proposta desde o Consenso de Washington.

O tratamento dado à questão da sociedade civil também aparentava receber de Lula e do PT um tratamento distinto do realizado no governo anterior, seja pela condição histórica do partido como grande representante dos movimentos sociais, sindicais e populares, seja ainda pelas experiências locais das administrações petistas que forjavam um comprometimento com a construção de possibilidades de atuação conjunta e de diálogo entre Estado e sociedade civil.

A defesa de um projeto democrático de diálogo entre Estado e sociedade civil para que houvesse ampla participação de todos os segmentos sobre os caminhos a serem trilhados pelo governo foi uma constante promessa de campanha do ainda candidato Lula. Mais do que isso, o programa de governo formulado por grandes nomes do partido, propunha uma refundação social, um novo contrato. Para que tal objetivo pudesse ser posto em prática, desenvolveu-se a idéia da instalação de um Conselho, seguindo os moldes de experiências já desenvolvidas em vários países da Europa, e que vem atualmente sendo ampliada para todos os continentes.

Desse modo, a realização de um estudo dedicado a essa entidade parece realmente importante diante da pretensão emanada pela mesma. Todavia, tecer uma análise sobre uma experiência tão recente quanto a de criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social se revelou um tarefa bastante árdua, exigindo muita sutileza no trato da questão sem perder de vista o viés crítico que se propôs a ser uma constante neste trabalho. Sem dúvida, trata-se de um processo

ainda em construção, cujas arestas estão sendo aparadas, cujas formas de funcionamento estão aos poucos sendo aprimoradas e redefinidas de acordo com o sucesso ou insucesso das estratégias seguidas pelo Conselho.

Apesar disso, podemos afirmar, a partir da análise que se pretendeu realizar neste trabalho, dos primeiros direcionamentos advindos da atuação do Conselho registrados nos inúmeros documentos, relatórios, estudos e debates por ele realizados, que se revela possível a realização de um traçado de seu perfil em seus três primeiros anos de funcionamento. Se nos detivéssemos ao que consta nas disposições teóricas e legais de sua criação, poderíamos dizer que se trata de um espaço de participação diferenciado, de índole institucional, com a tentativa de promover uma “cultura de negociação” entre governo e os setores diversos representativos da sociedade civil. Todavia, um olhar mais acurado revela outros posicionamentos importantes, e por isto, entendemos como imprescindível que qualquer estudo ou análise dos encaminhamentos principais do Conselho fosse acompanhado de uma investigação atenta das propostas e decisões do governo, apreciando assim ao mesmo tempo, “o criador e sua criatura”.

Ao realizar tal afirmação, devemos realçar que não se trata somente de ver no Conselho algo semelhante a um espelho, cujo único trabalho é reproduzir a “imagem refletida” das decisões governamentais. Seu primeiro ciclo de atuação revela algo mais do que apenas um processo de participação em construção, uma vez que visa também à construção paulatina de um projeto de país de longo prazo. A diversidade e a quantidade de estudos, pesquisas e relatórios realizados pelo CDES nesse período nos deixam perplexos, nos levando a sensação de estarmos realmente diante de uma entidade eficaz e atuante. Todavia, se nos atermos aos objetivos do Conselho, veremos que sua atuação deixa a desejar, ainda quando analisamos somente os aspectos procedimentais que norteiam sua organização.

O critério de soluções por consenso foi adotado sobre o pretexto de amenizar as acusações polêmicas da imprensa, de alguns intelectuais e de até mesmo de alguns membros do Conselho, de que a formação do mesmo com uma sobre-representação empresarial estaria explicitando as reais intenções do governo de privilegiamento dos interesses dos setores ligados ao grande capital, maciçamente bem representados naquele espaço. Não obstante, longe de representar um problema, este critério mostrou atender aos verdadeiros interesses do governo: diluem-se as opiniões e principalmente as divergências, que são

colocadas como recomendações ou meras sugestões, no corpo dos relatórios levados para o Executivo, não permitindo a real identificação dos projetos políticos em disputa no interior do Conselho. Assim, as decisões mais importantes e caras para o governo, quando decididas por consenso, deixam em suspenso a possibilidade de resistência ou divergência, e reforçam a tese de conciliação entre os interesses da sociedade civil e do governo.

A composição do Conselho, com sua maioria empresarial, também se revelou estratégica para o governo, ante a necessidade de apoio do setor. Não há que se falar em amplo diálogo, ou explicitação de conflitos nesse espaço, salvo algumas divergências pontuais, e de uma minoria que não consegue exercer influência diante de um procedimento que não registra posições ou votos, mas apenas recomendações e consensos, dando a falsa impressão de que o critério majoritário não está presente, para não expor a verdadeira natureza do Conselho: um *locus* de ampliação de base de apoio do governo no meio empresarial e de legitimação de suas decisões políticas, artificialmente envoltos numa aura consensual, participativa e democrática.

A íntima relação entre o governo Lula e o CDES, verificadas não só na submissão das pautas a serem discutidas, mas explicitadas sobretudo na pressão para aceleração das discussões das diretrizes sobre as reformas estruturais, a todo tempo ressaltadas como vitais para o governo, vicia a pretensão da construção de uma entidade autônoma. Mais uma vez, realçamos a importância fundamental do CDES na legitimação social das reformas estruturais presentes na pauta do governo, vez que as divergências pontuais sobre alguns aspectos da política econômica, principalmente a questão dos juros, não abalaram em absoluto o amplo consenso e a atuação a partir das decisões “técnicas” da equipe econômica do governo.

Temos então na figura do Conselho um elemento essencial em um determinado projeto de governo, nesse caso, um projeto que se auto-demominava transformador e democrático, cujo ápice da participação e discussão das decisões políticas entre sociedade civil e governo se encontrava personificado na idéia de criação do CDES e da conseqüente possibilidade de um diálogo amplo e abrangente para construção de um modelo de desenvolvimento que rompesse com o cumprimento severo da agenda neoliberal verificado ao longo dos governos dos anos noventa, principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso. È

crucial ressaltar a incompatibilidade entre as diretrizes apontadas pelos inúmeros estudos do Conselho e o direcionamento tomado pelo governo, principalmente pela sua política econômica, baseada na redução de gastos sociais e principalmente no atendimento à exigências internacionais (como por diminuição do risco país por meio de elevação do superávit primário), combinada com políticas de renda mínima no campo social, de natureza claramente compensatória, uma vez que não vislumbram essa questão pela perspectiva dos direitos sociais, prejudicando e retrocedendo a visão de cidadania ampliada tão ressaltada ao longo dos anos oitenta e noventa, como demonstramos no segundo capítulo deste trabalho. Em todo esse processo verificamos as condições de construção das bases de apoio de Lula: os empresários no Conselho, os líderes e representantes de centrais sindicais no alto escalão do governo e talvez aquela que tem se revelado de extrema importância: os mais pobres entre os pobres brasileiros, atendidos por seus programas sociais.

Nesse sentido, a experiência do Conselho, nesses primeiros três anos, parece nos revelar variadas e novas realidades: a nova realidade do principal partido da esquerda brasileira parece ser a mais importante dessas revelações. Forjado na efervescência da luta de diversos movimentos e organizações da sociedade civil pela democratização do país, o PT, o governo Lula e a experiência do Conselho parecem representar hoje, muito mais do que um projeto democrático, um retrocesso no que diz respeito às formas organizativas da sociedade civil desenvolvidas no contexto brasileiro recente. E assim, caminhamos, com essa experiência para um novo contrato social, que revela, sobretudo, a nova face do PT, do governo Lula e as bases principais de seu novo projeto político, que tende a se distanciar cada vez mais de um aprofundamento democrático.

Embora não tenha se constituído em objetivo deste trabalho, uma análise mais aprofundada do perfil político dos conselheiros componentes do CDES, assim como as concepções de desenvolvimento e inclusão manifestadas pelos mesmos nos documentos elaborados, também parecem importantes para uma melhor compreensão do tema. Com efeito, um estudo exaustivo de todo o material produzido pelo Conselho merece e deve ser objeto de outras pesquisas. Por esta razão, esperamos que este trabalho venha a contribuir, a semear e possibilitar novas e diferentes discussões e posicionamentos acerca dessa temática tão

importante para o nosso enriquecimento democrático. De tudo, encerramos essas páginas com o pensamento de que se trata de uma jornada apenas iniciada, imensamente instigante, e por isso mesmo ainda inconclusa e com a certeza de que há não só a necessidade, mas sobretudo a vontade, pulsante, de seguir em frente nessa caminhada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG. *Nossa opinião: sinais de avanços no debate sobre o Marco Legal*. In: *Informes ABONG*, nº 375, 12 a 18 de dezembro 2006. Disponível em: www.abong.org.br. Acesso em: 10/01/2007.

_____. *Propostas da ABONG para o marco legal das ONGs* (maio de 2004). Disponível em www.abong.org.br. Acesso em 27-06-2005.

AICESIS. *Adhérents*. Disponível em: www.aicesis.org.fr. Acesso em: 20/12/06.

ABRUCIO, Fernando. "Em Busca de um Novo Paradigma para a Reforma do Estado no Brasil". In: *Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, ano 48, número 1, jan./abr. 1997, pp. 149-155.

ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs.). *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

ALVAREZ, Sonia. Solidariedade privada e indiferencia pública: la nueva cara de la política social para los excluidos. In: *Revista Umbrales*, n.6, 1999. Disponível em www.clacso.org. Acesso em 23/02/06. pp.9-32.

ALVEZ, Giovanni. Do sindicato a concertação nacional: ascensão e crise do sindicalismo no Brasil (1978-1998). *Revista de Sociologia e Política*, nº 15. Curitiba: Nov/2000, pp. 111-124.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. "Governo quer cuidar apenas de ações e áreas estratégicas": Entrevista. In: *Revista do Legislativo - "Organizações Sociais: a que fim se destinam?"*. Belo Horizonte: ALEMG, número 22, abril/junho de 1998, pp. 20-26.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: Sader, Emir & Gentili, Pablo. (orgs.) *Pós-neoliberalismo In: As políticas sociais e o Estado democrático*. 5º Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000, pp. 9- 23.

ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e direita no espelho das ONGs. In: *Cadernos ABONG*, nº27. São Paulo: Autores Associados, 2000, pp. 03-27.

ARATO, Andrew e COHEN, Jean. *Sociedad civil y Teoria Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

ARON, Raymond. *As Etapas do pensamento sociológico*. Brasília, Editora da UNB, 1982.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: uma interpretação habermasiana*. Coleção Debates, 272. São Paulo, Perspectiva, 1996.

_____. Governo Lula e o desafio da participação. In: *Teoria e Debate*, n.º 54. jun/jul/ago 2003, pp. 10-15.

_____. O orçamento participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp. 17-46.

_____. (org.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994.

_____ e COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-729, 2004.

BANCO MUNDIAL. *A relação do Banco Mundial com a sociedade civil no Brasil: percepções e perspectivas*. Junho de 2002. Disponível em: www.bancomundial.org.br. Acesso em: 05/09/2005.

BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *O futuro da democracia*. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORON, Atilio. Os “novos Leviatãs” e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e a decadência da democracia na América Latina. In: Sader, Emir & Gentili, Pablo. (orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* 3º ed. Petrópolis: Vozes, 2001, pp. 07-67.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 6 out. 1988.

_____. Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do Art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 7 abr. 1998a.

_____. Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1 jul. 1999a.

_____. Decreto nº 3.504, de 13 de junho de 2000. Altera dispositivos do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do certificado de entidade de fins filantrópicos a que se refere o inciso IV do Art. 18 da Lei nº

8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 14 jun. 2000.

_____. Decreto nº 4.381, de 17 de setembro de 2002. Acresce parágrafos ao Art. 3º do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do Art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 18 set. 2002a.

_____. Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. *Diário Oficial [da] União*. Rio de Janeiro, 4 set. 1935.

_____. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 19 fev. 1998b.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do programa nacional de publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 18 maio 1998c.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 24 mar. 1999b.

_____. Lei n.º 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 29 de maio. 2003a

_____. Lei nº 10.933 de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 12 ago. 2004a.

_____. Lei nº 11.044 de 24 de dezembro de 2004. Altera a Lei n.º 10.933 de 11 de agosto de 2004 que dispõe sobre o Plano Plurianual 2004/2007. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 24 dez. 2004b.

_____. Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 31 dez..2004c

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estudos & Pesquisas*. Informações econômicas n. 4. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2004d.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Organizações sociais: Cadernos do MARE 2*. Brasília: MARE, 1997.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

_____. Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília, 2003b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Brasil de Todos. *Participação e inclusão. Orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social*. Brasília, DF, 2003c.

_____. Presidência da República. *Revista Brasil n.º 6: mais desenvolvimento, menos desigualdade*. Brasília, 2005a. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 10/06/06.

_____. Projeto de Lei nº 1.639, de 7 de agosto de 2003. Institui o Programa de Estímulo ao Terceiro Setor, o Fundo Nacional de Estímulo ao Terceiro Setor e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 8 ago. 2003d.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Agenda Nacional de Desenvolvimento*. Brasília, 2005b. disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em :05/06/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Atas das reuniões do Pleno do CDES*. Brasília, 2003e. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 05/06/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Atas das reuniões do Pleno do CDES*. Brasília, 2004e. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 05/06/06.

Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Atas das reuniões do Pleno do CDES*. Brasília, 2005c. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 05/06/06.

Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Atas das reuniões do Pleno do CDES*. Brasília, 2006a. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 20/12/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Disseminação do diálogo social*. Brasília, 2006b. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 05/06/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Enunciados estratégicos para o desenvolvimento*. Brasília, 2006c. Disponível em www.cdes.gov.br. Acesso em: 20/12/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 2003f. Acesso em: 12/11/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Pré-projeto da Agenda Nacional de Desenvolvimento*. Brasília, 2005d. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 11/12/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Primeira carta de concertação: ação política para a mudança e a concertação*. Brasília, 13 de fevereiro de 2003g. Disponível em : www.cdes.gov.br. Acesso em: 23/05/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Quarta carta de concertação: O desafio da transição e o papel da sociedade; a retomada do crescimento*. Brasília, 4 de setembro de 2003h. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 05/06/06

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Quinta carta de concertação: caminhos para um novo contrato social* Brasília, 10 de dezembro de 2003i. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 05/06/06

Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Relatório Consolidado do Plano Plurianual*. Brasília, junho de 2003j. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 10/11/06.

Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Relatório Consolidado da Reforma Trabalhista e Sindical*. Brasília, 2003l. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 10/11/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Segunda carta de concertação: ação pelo progresso e inclusão social*. Brasília, 10 de abril de 2003m. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 05/06/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Sexta carta de concertação: política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento*. Brasília, 11 de março de 2004e. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 05/06/06.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Terceira carta de concertação: fundamentos para um novo contrato social*. Brasília, 12 de junho de 2003n. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 05/06/06.

BECK, Martha. Superávit para além da meta. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, p.E 25, 2 jan.2007.

BENHABIB, Seyla. Modelos de espaços públicos: Hannah Arendt, tradição liberal e Jürgen Habermas. In: CALHOUN, C. (org.) *Habermas and the public sphere*. Cambridge. MIT PRESS, 1996. Tradução: Marcia N. Bernardes (*mimeo*).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & GRAU, Nurria Cunnil. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____. (Orgs.). *O público não estatal na reforma do Estado*. São Paulo: Editora FGV, 1999, pp. 15-48.

_____. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: *Cadernos Mare da Reforma do Estado, n.1*. Brasília: MARE, 1997.

_____. *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. (Conferência ministrada nos seminários sobre a reforma constitucional realizados com os partidos políticos). Brasília, janeiro de 1995.

_____. Nova esquerda social-liberal. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. ° 215. Rio de Janeiro: Editora Renovar, jan/mar 1999, pp. 35-43.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUEY, Francisco. *Marx (sem ismos)*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

CACCIA BRAVA, Silvio & PONTES, Lúcia. As ONGS e as políticas públicas na construção do Estado democrático. *Serviço social e Sociedade*, n° 50, ano XVII, Abr,1996, pp. 133-142.

CALHOUN, C. (org.) *Habermas and the public sphere*. Cambridge. MIT PRESS, 1996.

CARDOSO, Ruth. O Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg(org.) *Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado*. 2ª Ed. São Paulo: Paz e Terra/GIFE, 2000, pp. 07-12.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Maria do Socorro Vieira de. "Desenvolvimento Gerencial no Setor Público: velhas questões e novos desafios". In: *Revista de Administração Pública*, 29 (4). Rio de Janeiro, out./dez. 1995.pp.27-37.

COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU. *O CESES em dez perguntas e respostas*. Disponível em: www.eesc.europa.eu. Acesso em: 15/12/2006.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL: *Caminhos para um novo contrato social – estratégias de desenvolvimento e concertação*. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em : 21/05/2006.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL. *Contribution au debat de la représentation institutionnelle de la Societé Civile*. Disponível em: www.ces.fr/ces. Acesso em: 15/08/2006.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *Memoria socioeconómica y laboral de España*. Disponível em: www.ces.es. Acesso em: 14/12/2006.

CORREA, Jaime Montalvo. A experiência do Conselho Econômico e Social espanhol: funções e estrutura. In: _____ *et al. Novos espaços democráticos – Diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. *et al. Novos espaços democráticos – Diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

COSTA, Sérgio. A Democracia e a dinâmica da Esfera Pública. in: *Lua Nova*, v. 1995, n.36, 1995, pp.55-66.

_____. *As cores de Ercília. Esfera Pública, democracia, configurações pós-nacionais*. BeloHorizonte, Editora da UFMG, 2002.

_____. Categoria analítica Ou passe-partout politico-normativo: notas bibliográficas Sobre O Conceito de Sociedade Civil. *BIB*, nº 8, 1997, pp. 1-29.

_____. Contextos da Construção do espaço público no Brasil. in: *Novos Estudos Cebrap*, nº. 47, 1997, pp. 179-192.

_____. Esfera Pública Sociedade Civil e Movimentos Sociais No Brasil. *in: Novos estudos Cebrap*, n. 38, 1994, pp. 38-52.

_____. Quase crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 16, n. 2, 2004, pp. 73-100.

_____. Teoria social, cosmopolitismo e a constelação pós-nacional. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 2001, n. 59, 2001, p. 4-19.

COUTINHO, Carlos. Nelson. A dimensão objetiva da vontade geral em Hegel. *In: Lua Nova*, São Paulo, n.43, p. 59-76, 1998.

_____. Crítica e utopia em Rousseau. *In: Lua Nova*, n.º 38, São Paulo, 1996a, pp. 5-30.

_____. *Contra Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo; Cortez, 2000a.

_____. *Democracia e socialismo: questões de princípio e contexto brasileiro*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. *El concepto de sociedad civil em Gramsci y la lucha ideologica em el Brasil de hoy*. México (mimeo), 2000b.

_____. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. *In: _____ e NOGUEIRA, Marco Aurélio (org). Gramsci e a América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1988, pp.103-128.

_____. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. e TEIXEIRA, Andréa de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Marxismo e Política: A dualidade de poderes e outros ensaios*. 2º Ed. São Paulo: Cortez, 1996b.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. e PAFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina (org). *Anos 90 – Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994

_____. Cultura, Cidadania e Democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia; DANGINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000, pp. 61-102.

_____. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ (org.). *Anos 90 – Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. pp. 103-115.

_____. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2003. pp. 95-110.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A defesa do cidadão e da *res publica*. in: *Revista do Serviço Público*. Fundação Nacional Escola Nacional da Administração Pública, n.º 49. Brasília: ENAP, abril/jun 1998. pp.127-132.

_____. *Direito Administrativo*. 16ª.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Dumará, 1995.

DUARTE, Patrícia. Aperto fiscal extra de R\$ 11,3 Bi. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, p. E 19, 31. Jan. 2006.

DULCI, Luiz. Governabilidade ampliada e participação social no governo Lula. In: GOMIDE, Denise (org.) *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*. São Paulo: Peirópolis/ABONG, 2003.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. e PAFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, pp. 371-416.

FERGUSON, Adam. *An essay on the history of Civil Society*. Library of the Congress: United States, 1991.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado, porém público. O terceiro setor na América Latina*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Relume e Dumará, 2002.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. As organizações sociais e as organizações da sociedade civil de Interesse Público: considerações sobre o regime seu regime jurídico in: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, jul/set. 1999, v.217, p.105-118.

FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

FONTES, Virgínia. *Reflexões Impertinentes*. Rio de Janeiro: Bom texto, 2005.

GALHARDO, Ricardo. Gastos Sociais caíram 2,7% no governo Lula. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, p.8, 22 de março de 2006.

GARCIA, Marco Aurélio. Acelerar as transformações. Entrevista com Marco Aurélio Garcia por Ricardo de Azevedo. In: *Revista Teoria e Debate*, nº 67, out/nov/dez 2006. Disponível em: www.2.fpa.org.br. Acesso em: 06/01/2007.

_____. Esquerdas: Rupturas e continuidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90 – Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994, pp.

GARRISON, John W. *Do Confronto à Colaboração: Relações entre Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial*. Brasília: Banco Mundial, 2000.

GENRO, Tarso. Democratizar as relações entre Estado e Sociedade. In: CORREA, Jaime Montalvo et al. *Novos espaços democráticos – Diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003a, pp.97-106.

_____. *Esquerda em processo*. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. O PT tem que ser refundado. In: *Revista Teoria e Debate*, nº 63, jul/ago 2005. Disponível em: www.2.fpa.org.br. Acesso em: 06/01/2007.

_____. Por um novo contrato social no Brasil. In: GOMIDE, Denise (org.). *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*. São Paulo, Peirópolis/ABONG, 2003b, pp.31-40.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *Para além da esquerda e da Direita*. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

GÓMEZ, José María. Direitos humanos, desenvolvimento e democracia na América Latina. In: *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v. 1, 2005, pp. 70-95.

_____. Entre potencialidades e limites, temores e esperanças. Notas sobre a sociedade civil e a globalização. In: LANDIM, Leilah e GARCIA, Joana. (Org.). *Sociedade Civil e Políticas Públicas no Brasil hoje*. mimeo.

_____. Globalização da política - mitos, realidades e dilemas. In: GENTILI, Pablo (org). *Globalização excludente – desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GOMIDE, Denise (org.) *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*. São Paulo: Peirópolis/ABONG, 2003.

_____. e HADDAD, Sérgio (org.). *O papel da sociedade civil nas novas pautas políticas*. São Paulo: Peirópolis/ABONG, 2004.

GOULD, Carol G. Diversity and democracy: representing differences. in: BENHABIB, Seyla (ed.). *Contesting the boundaries of the political*. Princeton University Press, 1996. pp.171-185.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*.v.3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HABERMAS, Jurgen. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de teoría del discurso (complementos y estudios previos)*. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

_____. *Mudanças estruturais na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1982.

_____. Realizações e limites do Estado nacional europeu. In: BALAKRISHNAN, Benedict. *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. pp.297-310

_____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, n.º 36, 1995, pp. 39-65.

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. *Multitud: guerra y democracia en la era del Imperio*. Buenos Aires: Debate, 2004.

HELD, David. *Modelos del Democracia*. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

_____ e MC GREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). *Terceiro setor e desenvolvimento social sustentado*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra/GIFE, 2000.

IVO, Anete Brito Leal. Governabilidade e Ingovernabilidade: faces de um mesmo processo 2001. In: _____. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: Clacso/Asdi, 2001.

JASMIM, Marcelo. As Américas de Tocqueville: a comunidade e o auto-interesse. In: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje – novos desafios para a teoria democrática*. Brasília: UNB, 2000.

KEANE, John. *Democracia y sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

_____. *A Sociedade Civil – velhas imagens, novas visões*. Portugal: Editora Temas e Debates, 2001.

KERSFFELD, Daniel. Rousseau y la búsqueda mítica de la esencialidad. In: BORÓN, Atilio (org.). *La filosofía Política Moderna: de Hobbes a Marx*. Buenos Aires: CLACSO, 2000, pp.

KLIKSBERG, Bernardo. *Capital social e cultura: as chaves esquecidas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Preal, 2002.

KOWARICK, Lúcio. *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil: um processo em construção*. 2003. Disponível em www.cdes.gov.br. Acesso em: 20/12/2006.

KUNRATH, Romério Jair. *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil: sua gênese e sua evolução*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

LANDIM, Leilah. “Experiência militante”: história das assim chamadas ONGs. In: _____. (org.) *Ações em sociedade - militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: Editora Nau/Iser, 1998, pp.23-88.

LAVALLE, Adrian Gurza. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, n.º 47, 1999, pp.121-135.

_____ e HOUTZAGER, Peter P. e CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 60, fev/2006, pp.49-103.

LAVALLE, Adrian Gurza. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP*, n.º 66, 2003, pp. 91-110.

LEIS, Hector R. *Sobre o conceito de democracia em Rousseau*. Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado em Filosofia). Departamento de Filosofia/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1982.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Editora UNESP, 2004.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. *Carta ao povo brasileiro*. 2002. Disponível em www2.fpa.org.br. Acesso em: 03/07/2006.

_____. Entrevista a Ricardo Azevedo e Rose Spina. In: Teoria e Debate, ano 15, n.º 51, jun/jul/ago 2002. Disponível em: www2.fpa.org.br. Acesso em: 20/10/06.

MAIA, Antônio Carlos Cavalcanti. Acerca dos direitos humanos e o diálogo intercultural 1. In: SARMENTO, Daniel. & GALDINO, Flávio. (orgs.) *Homenagem aos prof. Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2006.

_____. Direitos humanos e a teoria do discurso do direito e da democracia. in: Mello, Celso D. de Albuquerque e Torres, Ricardo Lobo (orgs). *Arquivo de Direitos Humanos* n.º 2. Rio de Janeiro:Renovar, 2000, pp.3-80.

MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Aquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. *Revista de Economia Política*, vol. 26, n.º 1, Jan./mar. de 2006, pp. 58-74.

MARTINS, António Manuel. Modelos de democracia. *Revista Filosófica de Coimbra*, n.º 11. Coimbra, 1997, pp.85-100.

MARX, Karl. *Manuscritos econômico- filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, out/dez 1997, v.210, pp.199-213.

_____. Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, out/dez. 1998, vol. 214, pp. 55-68.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Reginaldo. Notas sobre o imbróglio do governo Lula. *Lua Nova*, n.º 65, 2005, pp. 179-202.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Organizações Sociais de Colaboração (Descentralização Social e Administração Pública Não-Estatal). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, out./dez. 1997, v. 210, pp. 183-194.

NASSUNO, Marianne. Organização dos Usuários, Participação na Gestão e Controle das Organizações Sociais. In: *Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, ano 48, número 1, jan./ abr. 1997, pp. 27-42.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci, a questão democrática e a esquerda no Brasil. In: COUTINHO, Carlos Nelson e _____. (orgs.). *Gramsci e a América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1988, pp. 129-152.

_____. Más allá de lo institucional: crisis, partidos y sociedad civil en el Brasil de hoy. In: *Revista Nueva Sociedad*, 202, mar/abr. 2006. pp. 31-44.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Propostas apresentadas e discutidas no seio da Comissão Diretora do Fórum da Cidadania para a Reforma Política*. 1º de dezembro de 2006. mimeo.

OLIVEIRA, Francisco de. A sociedade civil nas pautas políticas nacionais. In: GOMIDE, Denise e HADDAD, Sérgio. *O papel da sociedade civil nas novas pautas políticas*. São Paulo: Peirópolis/ ABONG, 2004. pp. 69-75.

_____. Brasil: da pobreza da inflação a inflação da pobreza. *Cadernos ABONG*, n.º 27. São Paulo: Autores Associados, 2000. pp. 29-40.

_____. *Crítica à razão dualista /O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. O momento Lênin. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.º 75, jul. 2006. pp. 23-47.

PAULANI, Leda Maria. Quando o medo vence a esperança (um balanço da política econômica do primeiro ano do governo Lula). *Crítica Marxista*, n.º 19. Rio de Janeiro: REVAN, 2004. pp. 11-26.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RIFKIN, Jeremy. Identidade e natureza do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org). *Terceiro setor e desenvolvimento social sustentado*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra/GIFE, 2000, pp.13-24.

RODRIGUES, Luciana. País vive boom do terceiro setor. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, p. E33, 11 de janeiro de 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e o fundamento das desigualdades entre os homens*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

_____. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

SADER, Emir. As tensões internas do PT e os avanços na política externa. In: _____.(coord.). *Governo Lula: decifrando o enigma*. São Paulo: Viamundo, 2004, pp. 67-73.

_____.(coord.). *Governo Lula: decifrando o enigma*. São Paulo: Viamundo, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. in: *Seminário Internacional da Reforma do Estado*. Brasília, 1998.

_____. Democratização da democracia e pacto social. In: GOMIDE, Denise (org.) *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*. São Paulo: Peirópolis/ABONG, 2003, pp.15-30.

_____(org). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Lula e a esquerda*. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 20/12/2006.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp.39-42.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. in: *Lua Nova*, n. ° 39, 1997. Pp. 105-124.

SEMINÁRIO NACIONAL: “Novas estratégias para ampliar a democracia e a participação”. Recife, 2005. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 21/12/2006.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na Reforma do Estado*. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Desestatização: privatização, concessões e terceirizações. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SOUZA, Jessé (org). *Democracia hoje – novos desafios para a teoria democrática hoje*. Brasília, Editora da UNB, 2001.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro setor: Regulação no Brasil*. 2ªed. São Paulo: Peirópolis, 2001.

_____. (org). *Terceiro setor: Temas polêmicos 1*. São Paulo: Peirópolis, 2004.

_____. (org). *Terceiro setor: Temas polêmicos 2*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

TÁPIA, Jorge Rubens Biton. Corporativismo societal no Brasil: uma transição incompleta? In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90 – política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. pp. 65-78.

_____. *Concertação, diálogo social e diálogo civil*. 2005. Disponível em: www.cdes.gov.br. Acesso em: 25/09/2006.

TEIXEIRA, Ana Claudia. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e a sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp. 105-142.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1987.

WALZER, Michael. La idea de la sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social. *Debats*, n. 39, Valencia, 1992, pp.31-39.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra Capitalismo – a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)