

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PRISCILLA RIBEIRO DOS SANTOS

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO LULA: UM ESTUDO  
DE CASO SOBRE O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

PORTO ALEGRE  
2012

PRISCILLA RIBEIRO DOS SANTOS

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO LULA: UM ESTUDO  
DE CASO SOBRE O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Artigo final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

PORTO ALEGRE  
2012

PRISCILLA RIBEIRO DOS SANTOS

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO LULA: UM ESTUDO  
DE CASO SOBRE O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Artigo final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em 12 de dezembro de 2012.

---

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano - Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Claudia Feres Faria – PPG Ciência Política/UFGM

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ligia Mori Madeira – PPG Ciência Política/UFRGS

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Soraya Maria Vargas Côrtes – PPG Sociologia/UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço a minha família, Iolanda, Clarissa e Anna Clara, pelo amor, exemplo, força e encorajamento que me fazem crescer a cada dia.*

*Agradeço e dedico este trabalho ao meu pai, que, infelizmente, não pôde estar presente na conclusão desta etapa.*

*Agradeço ao amigo Marcelo Danéris pela confiança, oportunidade de trabalho, vivência e aprendizado na Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul. Estendo meus agradecimentos aos colegas de equipe pelo convívio.*

*A realização desta pesquisa foi possível pelo qualificado ensinamento proporcionado pelos professores do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFRGS, ao quais agradeço, especialmente na pessoa do meu orientador, Alfredo Alejandro Gugliano, que se revelou mais que um professor, mas um amigo compreensivo, incentivador e solidário nas mais diversas vezes.*

*Agradeço aos colegas do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública pelo aprendizado compartilhado.*

*Agradeço às professoras Claudia Feres Faria, Lígia Mori Madeira e Soraya Vargas Côrtes que aceitaram compor a banca.*

## RESUMO

A participação social, enquanto um método de gestão do Governo Federal, diversificou os canais de interlocução entre Estado e organizações da sociedade civil para elaboração e gestão de políticas públicas a partir do primeiro Governo Lula em 2003. Dentre os conselhos consultivos, destaca-se a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), como um fórum de assessoramento da Presidência da República para discussão ampliada de diretrizes sobre o desenvolvimento nacional. A partir da literatura sobre deliberação pública e dos estudos que propõem avaliar os resultados produzidos pelas instituições participativas, questiona-se em que medida o CDES propõe um diálogo ampliado com a sociedade civil sobre a temática do desenvolvimento e qual sua incidência no processo decisório de elaboração das políticas públicas no período de 2003 a 2010. Para tanto, propõe-se a análise de sua efetividade a partir dos fatores endógenos e exógenos, que buscam garantir a legitimidade e a institucionalização de fóruns participativos dentro da estrutura governamental. Os fatores endógenos investigados são: dinâmica de funcionamento do Conselho, composição e principais temáticas encaminhadas. Para a análise do impacto que elementos externos exercem no encaminhamento de suas deliberações, adotam-se como fatores exógenos a inserção institucional e a articulação interna de governo. Também se busca compreender a efetividade do Conselho por meio das avaliações de seus participantes. A presente pesquisa possui caráter quali-quantitativo, tendo como referência a investigação por estudo de caso. Buscou-se combinar recursos de análise estatística dos dados com a pesquisa bibliográfica e documental. A análise de seu funcionamento e composição revelou limitações quanto ao potencial de inclusão de agenda por parte da sociedade civil e baixa representatividade social em seu quadro de conselheiros. Também se verificou que a vinculação do CDES à Presidência da República dificultou sua articulação com as bases organizadas da sociedade civil e com as demais instituições participativas existentes na esfera federal; fatos estes que comprometeram a efetividade de seus trabalhos.

**Palavras-chave:** Participação. Sociedade Civil. Governo Lula. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

## ABSTRACT

Social participation, as a method of management of the Federal Government, has diversified channels of communication between State and civil society organizations for policies formulation, since the first Lula's Government in 2003. Among consultative councils, we highlight the creation of the Council of Economic and Social Development (CESD) as a Presidency's advisory forum that discuss guidelines for development. From the literature about public deliberation and studies that propose to evaluate the results produced by participatory institutions, we discuss how CESD proposes an expanded dialogue with civil society on the issue of development and what its impact on the decision-making process of public policy in the period from 2003 to 2010. To this end, we propose the analysis of its effectiveness by the endogenous and exogenous factors that seek to confer legitimacy and institutionalization to participatory forums within the government's structure. The endogenous factors investigated are: dynamic operation, composition and main themes discussed. To analyze the impact that external factors have on the routing of its deliberations, we analyze exogenous factors as the institutional placement and internal articulation of government. Also, in a complementary way, we seek to understand the evaluation of the participants about the effectiveness of the Council. This research has qualitative and quantitative character, with reference to research by case study. We tried to combine resources statistical data with bibliographic and documentary research. The analysis of its functioning and composition reveals limitations on the inclusion agenda by civil society and low social representativeness in their board of advisors. It was also found that the binding of CESD the presidency has caused difficulties on articulation with the bases organized civil society and other participatory institutions at the federal level; these facts have compromised the effectiveness of their work.

**Keywords:** Participation. Civil Society. Lula's Government. Council of Economical and Social Development.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Percentual anual de programas e de órgãos com interface socioestatal (período 2002-2010).....	22
Figura 2 – Proporção média entre governo e sociedade civil nos conselhos nacionais (consultivos e deliberativos).....	26
Figura 3 – Distribuição dos conselheiros não governamentais (período 2003 - 2010).....	32
Figura 4 – Variável gênero na composição do quadro de conselheiros não governamentais .....	34
Figura 5 – Percentual de renovação do quadro de conselheiros não governamentais.....	35
Figura 6 – Renovação do quadro de conselheiros não governamentais segundo ocupação .....	36
Figura 7 – Principais temáticas encaminhadas pelo CDES (moções, relatórios e pareceres)...	37
Figura 8 - Mapeamento das intervenções dos conselheiros não governamentais no período de 2003 a 2009.....	43

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Conselhos nacionais criados por período (1930-2010).....	25
Tabela 2 – Caráter dos conselhos criados e períodos de criação (1930-2010).....	25
Tabela 3 - Número e percentual de participantes (período 2003 a 2010).....	31

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro-síntese da estrutura e composição do CDES.....	30
Quadro 2 - Monitoramento da SEDES sobre a implementação das recomendações do CDES (período de 2003 a 2010) .....	38

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DELIBERAÇÃO PÚBLICA.....	15
2. DO LOCAL AO NACIONAL: a institucionalização de mecanismos de participação no Governo Lula.....	19
2.1 Conselhos Nacionais.....	23
3. UM ESTUDO DE CASO SOBRE O CDES.....	29
3.1 Fatores endógenos: dinâmica de funcionamento, composição e principais temáticas encaminhadas.....	29
3.2 Fatores exógenos: inserção institucional e articulação interna de governo.....	40
3.3 Para além dos fatores endógenos e exógenos: a avaliação de seus participantes.....	42
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
5. REFERÊNCIAS.....	52

## INTRODUÇÃO

A participação social, enquanto um método de gestão, desenvolvido pelo governo federal, a partir de 2003, diversificou os canais de interlocução entre Estado e organizações da sociedade civil, tais como conselhos, conferências, mesas de negociação e fóruns consultivos. Dentre os conselhos nacionais, destaca-se a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), como um fórum de assessoramento da Presidência da República para discussão ampliada de diretrizes sobre o desenvolvimento<sup>1</sup>. A partir da literatura sobre a deliberação pública e dos estudos que propõem avaliar os resultados produzidos pelas instituições participativas, este artigo busca compreender a experiência do CDES no período de 2003 a 2010. Questiona-se em que medida o CDES propõe um diálogo ampliado com a sociedade civil sobre a temática do desenvolvimento e qual a efetividade de seus trabalhos para o aconselhamento da Presidência quanto à elaboração de políticas públicas.

A fim de responder a problemática proposta, a presente pesquisa possui caráter quali-quantitativo, tendo como referência a investigação por estudo de caso<sup>2</sup>. Buscou-se combinar recursos de análise estatística com a pesquisa bibliográfica e documental, realizada desde os parâmetros apresentados por Oliveira (2007) e Hart (2002), valendo-se da revisão da produção acadêmica sobre deliberação pública e participação social no Brasil, como também da análise dos documentos produzidos pelo Conselho, como relatórios e notas taquigráficas de reuniões do Pleno<sup>3</sup>. Por meio desses recursos metodológicos, visamos oferecer subsídios para descrever e avaliar o CDES do ponto de vista de seu funcionamento e dos condicionantes de sua efetividade. A análise documental com base nas notas taquigráficas das reuniões plenárias revelou-se importante fonte de pesquisa, tendo em vista o objetivo de compreender

---

<sup>1</sup> Criado por Medida Provisória, em 1º de janeiro de 2003, e regulamentado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, o Conselho foi idealizado no momento de elaboração do Programa de governo do então candidato à Presidência pelo Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como objetivo constituir-se em um novo fórum consultivo, em prol do diálogo entre governo e sociedade civil organizada para a elaboração um novo projeto de desenvolvimento nacional.

<sup>2</sup> Segundo Roesse (1998), o diferencial de um estudo de caso é a possibilidade de uso de variadas técnicas auxiliares (qualitativas e quantitativas) para a composição de um quadro detalhado do fenômeno, aliada a uma análise intensiva e atual, capaz de responder a questões do tipo *como* e *porquê*. Sendo a especificidade seu traço diferenciador, o estudo de caso permite o detalhamento e a exemplificação, necessários o questionamento da abrangência de um conceito, por exemplo.

<sup>3</sup> Todas as notas taquigráficas das reuniões, bem como os relatórios anuais de atividades do Conselho estão publicamente disponíveis em: <http://ww.cdes.gov.br>.

o significado atribuído pelos conselheiros quanto à atuação do Conselho. Mais que uma ata, na qual estão registrados os principais encaminhamentos da reunião, a leitura e análise das notas taquigráficas possibilitam a compreensão da dinâmica de funcionamento e da interação entre os participantes, pois reproduzem na íntegra suas falas.

Sendo apresentado como uma proposta de ampliação das instituições participativas no âmbito federal, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social propõe a prática da concertação entre os gestores públicos e os segmentos sociais estratégicos para o planejamento de longo prazo de um novo ciclo de desenvolvimento nacional<sup>4</sup>. Seu modelo deriva das experiências de pactuação social proposta pelos Conselhos Econômicos e Sociais de Portugal e Espanha, criados no pós-1970. Em países europeus, o desenvolvimento das práticas de pactuação ou concertação social revelou uma proposta de compatibilização entre a democracia liberal e o sistema capitalista, tendo por objetivo debater o conflito capital/trabalho, sem contestar o modo de produção no sistema capitalista. Um acordo entre os detentores do capital e os trabalhadores era almejado, como, por exemplo, no caso das concertações sobre preços e salários. Os tensionamentos entre opostos emergiam na esfera de discussão, mas visando construir propostas consensuadas, que beneficiassem ambos os lados<sup>5</sup>.

Segundo Fleury (2003), a criação de Conselhos Econômicos e Sociais pode ser compreendida a partir de três momentos distintos. O primeiro corresponderia ao período do pós II Guerra Mundial e de constituição do *Welfare State*; contexto no qual foram criados os conselhos da França (em 1959), da Itália (em 1946), da Bélgica (em 1948) e da Áustria e da Holanda (em 1950). O segundo momento remete à terceira onda democrática e à transição dos regimes autoritários no sul da Europa, no qual se contextualiza a criação dos conselhos de Portugal e Espanha (FLEURY, 2003). O terceiro momento inicia no final dos anos 90, com os primeiros sinais da crise econômica mundial e esgotamento dos paradigmas neoliberais e perdura até os dias de hoje, revelando a busca pelo diálogo entre sociedade civil e Estado para

---

<sup>4</sup> Segundo a 1ª Carta de Concertação redigida pelo CDES em 2003, concertação significa um novo contrato social: uma predisposição à cooperação entre os indivíduos com o objetivo de gerar um sentimento de coesão social, favorável à construção de um modelo de desenvolvimento e crescimento econômico apropriado a uma nação democrática e comprometida com a diminuição das desigualdades sociais. A elaboração de um novo contrato presume a interlocução entre sociedade civil e Estado, de modo a consolidar o pacto democrático (SEDES, 1ª Carta de Concertação: Ação política para a mudança e a concertação, 2003).

<sup>5</sup> O modelo de Conselhos Econômicos e Sociais implementado nos países europeus visava debater o conflito distributivo, sob moldes democráticos, ampliando as discussões a respeito do conteúdo das reformas estatais de médio e longo prazo no contexto de uma perspectiva neocorporativa, isto é, um modelo que estimula a representação de interesses associativos da sociedade civil com o estado (SCHMITTER, 1979).

a formulação de propostas para o desenvolvimento e para a redução das desigualdades sociais. Nesta última fase, é possível incluir a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social brasileiro<sup>6</sup> (FLEURY, 2003; DANÉRIS, 2012).

De modo geral, independente das diferenças entre os modelos, pode-se afirmar que os Conselhos Econômicos e Sociais se caracterizam pelo caráter consultivo aos poderes constituídos, tendo a tarefa de emitir pareceres diante de decisões que remetam às questões que necessitam de uma pactuação entre diferentes segmentos sociais. O principal destinatário de tais recomendações é o Poder Executivo, o qual pode aceitar ou não o que foi sugerido. Embora Avilés (1992) afirme que, historicamente, tais conselhos não desempenham protagonismo nos processos de tomada de decisões do Executivo, é preciso avançar na análise quanto aos fatores que influenciam na efetividade dos conselhos enquanto novas oportunidades de acesso institucional para as organizações da sociedade civil.

O interesse em estudar a experiência do CDES decorre da visibilidade adquirida pelo Conselho em termos de produção acadêmica e de multiplicação de modelos análogos nos níveis municipais e estaduais no Brasil. Quanto à produção acadêmica, nota-se que os estudos publicados ora buscam compreender sua criação e dinâmica de funcionamento nos anos iniciais (FLEURY, 2003; KOWARICK, 2006; KUNRATH, 2005 e 2012), ora problematizam em que medida o CDES se caracteriza com um espaço privilegiado de participação no nível federal de governo (COSTA, 2006; PINTO, 2004). Com a consolidação do CDES nacional, após o primeiro Governo Lula, pôde-se perceber a criação de conselhos análogos nos níveis municipais e estaduais, congregando gestores públicos e representantes da sociedade civil. Atualmente, estão em funcionamento os Conselhos de Pernambuco (CEDES - criado em 2007), da Bahia (CODES – criado em 2008), do Rio Grande do Sul (CDES/RS – criado em 2011) e do Distrito Federal (CDES/DF – criado em 2011). Estão previstos em legislação estadual, mas não estão em funcionamento os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social dos estados de Alagoas (criado em 2007), do Maranhão (criado em 2007) e da Paraíba (criado em 2009). Nos municípios, há a atuação de conselhos análogos em Goiânia (GO), Canoas (RS), Erechim (RS), Diadema (SP) e São Carlos (SP). De um modo geral, os conselhos estaduais e municipais possuem sua estrutura vinculada ao Gabinete do Executivo e

---

<sup>6</sup> Nota-se que, na própria nomenclatura do conselho, ele se distingue dos modelos europeus. O CDES nacional inclui no seu nome o interesse em debater o desenvolvimento, com o objetivo de iniciar um novo ciclo de planejamento quanto ao tema, priorizando os enfoques econômico e social.

seu funcionamento é similar ao CDES da Presidência da República, com atividades permanentes de acompanhamento de projetos estratégicos e subdivisões em grupos de trabalho sobre temáticas do desenvolvimento. Enquanto um colegiado de assessoramento direto dos chefes do poder Executivo, a eleição dos conselheiros é dada pelo Governador ou Prefeito, buscando garantir a representatividade social. O número de conselheiros representantes da sociedade civil varia, mas nunca em minoria à presença dos gestores públicos.

A hipótese central, a ser comprovada ou refutada, é que o CDES desempenha um papel de intermediário entre o poder político e as forças sociais que o constituem. O diálogo e o processo de deliberação sobre a temática do desenvolvimento econômico e social produzido por um conselho majoritariamente composto por representantes da sociedade civil indicam a preocupação por parte da Presidência em ampliar as bases de participação na estrutura do governo federal a partir de 2003. A criação de um conselho consultivo à Presidência da República sinaliza a busca por qualificar o processo decisório de elaboração das políticas públicas, com base na ampliação do diálogo social, e no intuito de não produzir decisões unilaterais, elaboradas somente pela equipe governamental.

Nesse sentido, o artigo está sistematizado em três principais seções. Primeiramente, apresentamos os referenciais teóricos sobre democracia participativa e deliberação pública que subsidiam a análise proposta. Na segunda seção, busca-se identificar o processo de institucionalização de mecanismos de participação ao longo dos dois mandatos do Presidente Lula, período que compreende de 2003 a 2010. A terceira seção propõe a análise sobre a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social a partir dos fatores endógenos e exógenos que lhe conferiram legitimidade e garantiram sua institucionalização na estrutura de participação criada no governo federal. De forma complementar, a efetividade do Conselho também é compreendida por meio dos pronunciamentos de seus participantes ao longo das reuniões plenárias. Por fim, os principais eixos de análise são retomados a título de conclusão.

## 1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DELIBERAÇÃO PÚBLICA

A literatura que subsidia esta análise parte do reconhecimento de que fóruns participativos democratizam a gestão governamental, sendo que a reflexão sobre a participação e a deliberação em tais espaços contribui para o entendimento do papel institucional que estes desempenham. Por democracia participativa entende-se um projeto político, no qual a definição de questões públicas tem como elemento central a inclusão dos cidadãos. Diferentemente de outras formas de participação política, nas democracias participativas, ao mesmo tempo em que os cidadãos mantêm sua autonomia, enquanto núcleo de composição da sociedade civil, também são empoderados na condição de atores políticos relevantes no processo de discussão, deliberação e fiscalização das políticas públicas. Nesse sentido, Avritzer (2002) e Gugliano (2004) afirmam que na teoria democrática a problemática da participação cidadã justifica-se enquanto: 1) um canal de compartilhamento de deliberações, 2) a capacidade de encaminhar processos de negociação entre interesses divergentes, e 3) criar novas formas de controle e qualidade democráticos.

Segundo Côrtes (2005), as experiências de participação são discutidas pela literatura ora por uma perspectiva otimista dos efeitos distributivos que geram, ao possibilitar o acesso da população de baixa renda ao debate sobre a alocação de recursos públicos (SANTOS, 1998; AVRITZER, 2002; MARQUETTI, 2003), ora por uma perspectiva mais pessimista, que questiona a legitimidade de seus participantes e alerta para a reprodução da exclusão daqueles que historicamente não acessam espaços institucionais pela dificuldade em mobilizar recursos financeiros e de poder (PINTO, 2004; SKOCPOL, 1999; FIORINA, 1999). De fato, é preciso problematizar em que medida a participação possibilita a inserção de novos atores nas esferas decisórias e como contribui para a elaboração de políticas mais eficientes, rompendo com padrões autoritários e clientelistas nas relações entre Estado e sociedade (AVRITZER, 2002; GOHN, 2001; FARIA, 2010). Em experiências participativas, o voto não é o único elemento legitimador das ações do governo, passando a emergir a possibilidade de um debate público, uma vez que a burocracia não deteria o monopólio de informações e de tomada de decisões. Tem-se que, nos processos participativos, a deliberação se dá frente à necessidade dos atores construírem coletivamente uma solução a determinado problema, que

não é dada *a priori* pelos gestores. Percebe-se, portanto, uma valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático (GUGLIANO, 2004).

A participação da sociedade e o processo deliberativo decorrente de espaços comunicativos, como fóruns e conselhos, possibilitam que um conjunto de diferentes atores sociais possa tematizar e construir coletivamente soluções para os problemas enfrentados por comunidades e nações. A deliberação é aqui compreendida não como um processo agregativo de preferências individuais e fixas, mas como um processo que antecede e que auxilia na apropriação de temas por parte daqueles envolvidos no diálogo. Concebe-se que a democratização das esferas estatais presume o reconhecimento de uma cidadania plena, para além das dimensões eleitorais, que possibilite a constituição de uma agenda pública de discussões e o encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre Estado e sociedade civil (GUGLIANO, 2004). Assim, destaca-se a necessidade de uma pré-disposição por parte dos governantes para compartilhar com os atores sociais os espaços de poder e a capacidade decisória.

Na perspectiva habermasiana, a deliberação emerge por meio da agregação da sociedade civil em fóruns amplos de debate e de negociação sobre temas emergentes, a partir da esfera pública (HABERMAS, 1997; BOHMAN, 2009). A crítica discursiva da democracia, desenvolvida por Habermas, dá ênfase à ação humana e às estruturas comunicativas, entendidas como meios para a superação das contradições da sociedade capitalista. Tendo como pressuposto uma intersubjetividade avançada entre os atores, o modelo habermasiano de organização política da sociedade privilegia a análise de processos comunicativos, por meio dos quais se busca atingir um consenso entre os atores envolvidos, encurtando as distâncias entre o Estado e a sociedade civil (HABERMAS, 2002). Tendo em vista que a teoria deliberativa, em suas origens, possui um viés normativo, a operacionalização deste procedimento ideal de deliberação tem despertado o interesse por diversos autores que estudam as experiências concretas de democracia participativa.

Os desafios para tornar o modelo deliberativo viável partem da necessidade de institucionalização dos procedimentos de deliberação e, sobretudo, das condições igualitárias para o processo comunicativo. Seguindo a interpretação de Faria (2000), Cohen e Bohman dialogam com o modelo habermasiano, sugerindo uma operacionalização mais factível da

deliberação pública, que permita arranjos institucionais que promovam a soberania popular<sup>7</sup>. As diferentes interpretações do modelo deliberativo compreendem que a deliberação pública exprime um acordo geral, dialógico e cooperativo, que melhora a qualidade da justificação política e da produção de decisões (BOHMAN, 2009), sendo que os cidadãos compartilham um compromisso para a solução de problemas de escolha coletiva e concebem como legítimas as instituições políticas, na medida em que estabelecem a moldura para a deliberação pública livre (COHEN, 2009).

A esfera pública, na concepção habermasiana, é o local onde ocorre a deliberação e constitui uma caixa de ressonância de problemas e de conflitos a serem trabalhados pelo sistema político. Exerce influência sobre as decisões políticas, mas não tem a função de instaurar um modelo de democracia direta, restando uma ausência de transição entre os procedimentos democrático-comunicativos e os de efetiva gestão do Estado. Apesar de privilegiar o processo interativo e discursivo entre os atores sociais, os efeitos produzidos pela esfera pública situam-se na periferia do sistema político (FARIA, 2000). Seria o que Cohen caracteriza como uma “dissolução desencorajadora da soberania popular”, pois tal influência se daria somente em condições excepcionais. Via de regra, associações da sociedade civil e movimentos sociais estão fora do circuito de poder institucionalizado, sendo assim, suas demandas não seriam incluídas com facilidade na agenda política (HABERMAS, 1997).

Ao radicalizar a proposta de Habermas, Cohen salienta que a participação e a deliberação política por membros da sociedade não deve ser compreendida como “quebras ocasionais na rotina do circuito oficial do poder”, mas constituiriam os princípios geradores de práticas legítimas e fundamentais para o bom funcionamento democrático (COHEN, 1997 *apud* FARIA, 2000). Nesse sentido, é preciso atentar que a mera existência de canais de

---

<sup>7</sup> Para Bohman, a prática deliberativa gera uma base recursiva e reflexiva, que impacta positivamente em práticas de *accountability*, ou de controle público, demandadas por atores da esfera pública. Inclui nesse âmbito as práticas de revisão de decisões democráticas. Ao criticar Habermas quanto a seu modelo deliberativo discursivo, Bohman afirma que a deliberação pública é eminentemente dialógica e almeja superar uma situação problemática por meio de uma atividade conjunta e cooperativa entre os atores (BOHMAN, 2009). Segundo leituras de Faria (2000) e Luchmann (2002), diferentemente de Bohman, o qual sugere esferas públicas políticas para o controle público das instituições, Cohen concebe que, para resolver problemas que afetam o cotidiano dos indivíduos, é preciso estimular a criação de espaços institucionalizados de participação no nível local com reais condições de implementação das decisões no âmbito sistêmico, de modo a garantir a soberania popular (FARIA, 2000; LUCHMANN, 2002). Ainda, Luchmann (2002) atenta para os três princípios que orientam a concepção de democracia deliberativa de Cohen, quais sejam: princípio de inclusão deliberativa (respeito ao pluralismo); princípio do bem comum (condição para um acordo público a respeito das prioridades sociais); e princípio da participação (igualdade de direitos para intervir no processo deliberativo) (COHEN, 1999 *apud* LUCHMANN, 2002).

participação social por si só não garante a inclusão da sociedade civil nos processos decisórios. Além da necessidade de uma sociedade civil organizada e ativa politicamente, uma série de outras ações necessitam ser desencadeadas, a fim de possibilitar a inclusão dos diversos atores nos processos políticos e o aprimoramento de valores e práticas democráticos (FUNG & WRIGHT, 2003).

Sobre o conceito de sociedade civil, parte-se da perspectiva discutida em Cohen e Arato (1994), em que a sociedade civil situa-se no marco do mundo da vida habermasiano, correspondendo a uma parte mobilizada e organizada da sociedade que, atrelada a suas raízes na esfera privada, interage na esfera pública em defesa de um interesse compartilhado. Como ressalta Pinto (2006), a sociedade civil não é uniforme em sua constituição, sendo formada por grupos, associações e pessoas com graus diferentes de organização, de comprometimento público e de capacidade de intervenção e inserção nas esferas do Estado e do mercado. Assim sendo, sem discorrer sobre os embates teóricos a respeito do termo<sup>8</sup>, concebe-se uma perspectiva de sociedade civil que contribua para a reflexão acerca das identidades coletivas, articulando os termos sobre os quais os projetos baseados em tais identidades possam contribuir para o aprofundamento democrático por meio da capacidade comunicativa (COHEN e ARATO, 1994).

Neste artigo, sustenta-se que a democratização da gestão pública requer espaços institucionais que possibilitem a discussão pública, com a mediação dos interesses particulares e coletivos, de modo a garantir que os processos participativos possam incidir no âmbito administrativo-estatal. Para além da legitimidade conferida às instituições representativas no contexto democrático, a participação possibilita a inclusão da sociedade na formulação das políticas públicas, agregando qualidade ao processo político, a partir do pressuposto de que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciando positivamente na gestão do público. A possibilidade de inserção da sociedade civil nos processos políticos permite a emergência de novas temáticas na agenda governamental, assim como permite a tomada de decisões por parte do Estado com base na consulta a determinados grupos.

---

<sup>8</sup> Sobre as discussões conceituais sobre a sociedade civil, sugere-se Avritzer (1993) e Lavallo (1999).

## **2. DO LOCAL AO NACIONAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO LULA**

No Brasil, a criação de espaços alternativos para a interlocução com a sociedade civil tem como referência as experiências de participação em âmbitos local e estadual, a saber, os conselhos gestores, a consulta popular, as conferências temáticas e o orçamento participativo. A partir do período de redemocratização, pós-1985, governos locais com orientações de esquerda e centro-esquerda criaram instâncias de participação popular para deliberação sobre prioridades de ação e de investimento público, atuando em complementaridade aos mecanismos democráticos representativos existentes. Sobre este contexto de ampliação das oportunidades de acesso institucional para as organizações da sociedade civil, Faria (2010) afirma:

Uma das consequências desta transformação pode ser sentida na mudança do próprio padrão de ação destes atores sociais: de uma postura de negação da institucionalidade, vigente no final da década de 1970, passaram para uma postura mais dialogal, demandando e participando dos diversos canais participativos que se estruturavam. Neste movimento, além de mudar o perfil e o sentido da atuação destes novos atores, mudou também os limites do sistema político que se expandiu (FARIA, 2010, p.190).

Com a promulgação da Constituição de 1988, houve um processo de ampliação de novos fóruns participativos pelos quais os cidadãos brasileiros puderam intervir na formulação e no controle das decisões públicas, tais como a realização de referendos, plebiscitos, iniciativa popular de lei, audiências públicas, conselhos de políticas e outros (AVRITZER, 2002; GOHN, 2001). Ao final da década de 1980, os mecanismos participativos no nível municipal buscaram articular o associativismo civil, a representação social e os gestores públicos. Em 1989, ocorre a criação do orçamento participativo, em Porto Alegre, experiência inédita de deliberação pública sobre a aplicação dos recursos do governo municipal. Ao acolher as lideranças e representações constituídas nas comunidades, uma série de demandas passou a pautar as discussões sobre as prioridades dos gastos públicos, de modo a aproximar as decisões governamentais dos anseios populares. Outra experiência emblemática de interlocução com a sociedade civil tem sido a criação de conselhos gestores

de políticas públicas em áreas como saúde, assistência social, criança e adolescente, entre outras (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2001, CORTES, 2005).

Em complementaridade à consolidação das instâncias tradicionais de participação (o voto, as eleições e os partidos), a diversificação de canais participativos, no caso brasileiro, possibilitou um novo momento, no qual ocorre a ampliação dos limites do sistema político. Se, no período de redemocratização, fóruns participativos foram desenvolvidos nos âmbitos local e estadual, tem-se um maior desafio proposto quando espaços similares são criados no âmbito federal. Para analisar este contexto, faz-se necessário discorrer brevemente sobre o momento em que houve a transição para um modelo de gestão do Estado que privilegia a interlocução com a sociedade. As eleições presidenciais de 2002 marcaram um momento *sui generis* para a consolidação democrática brasileira. Ao romper com uma tendência iniciada no pós-redemocratização de escolha de programas nacionais voltados à estabilização econômica, frente ao contexto de crise e hiperinflação, a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva inaugura um período de recuperação das capacidades de investimentos do Estado. O processo de alternância para um representante do Partido dos Trabalhadores (PT), com expressivo respaldo de bases populares, demonstra a singularidade do momento histórico. A vitória de Lula, em segundo turno, resultou em uma inflexão na política brasileira, na medida em que possibilitou, sob moldes democráticos, a escolha de um programa de governo que defendia a capacidade indutora do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social – em oposição às políticas privatizantes e em defesa de um Estado mínimo. Foram firmados compromissos de redução da pobreza e de ampliação da estrutura institucional a formas de interlocução com a sociedade civil, com o objetivo de subsidiar um novo pacto social em prol do desenvolvimento.

Kunrath (2005) destaca que, a fim de obter uma maior base de apoio ao Programa de Governo, por meio do diálogo com setores representativos da sociedade, como os setores empresarial e industrial, houve o interesse em criar um conselho consultivo à Presidência da República, buscando também tranquilizar as forças do mercado frente à eleição de uma coligação partidária de centro-esquerda. De acordo com o referido autor, embora houvesse o reconhecimento da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, que alavancasse o crescimento econômico, havia certo receio quanto a mudanças drásticas no sistema financeiro e o retorno de um contexto de hiperinflação (KUNRATH, 2005). O diálogo institucionalizado

entre Estado e sociedade teria como objetivo criar esse ambiente para planejamento estratégico e concertado sobre o desenvolvimento nacional.

A participação social, enquanto um método de gestão do governo federal, diversificou os canais de interlocução entre Estado e organizações da sociedade civil para elaboração e gestão de políticas nacionais (VAZ; PIRES, 2011; SILVA, 2011). Faria (2010) propõe que, a partir de 2003, o governo federal passou a gestar um tipo diferente de governabilidade, por meio de uma metodologia participativa, entendida como um conjunto de procedimentos que orientam o processo de participação em âmbito nacional. Dentre os principais mecanismos de participação, destacam-se as audiências e consultas públicas, mesas de negociação, ouvidorias, conselhos e conferências nacionais (VAZ; PIRES, 2011; IPEA, 2012). Segundo Avritzer (2010), a intenção do governo federal em incrementar as políticas participativas compreendeu ações no sentido de: 1) reforçar a atuação dos conselhos de políticas já existentes; 2) criar novos conselhos em áreas sem tradição de participação; e 3) estimular a realização de conferências nacionais, articulando as agendas da sociedade civil também nos níveis estadual e municipal.

Em estudo realizado pelo IPEA para verificar a incidência de esferas institucionais de interlocução com a sociedade civil para elaboração de programas federais, foi verificada uma variação positiva do número de programas com interfaces socioestatais<sup>9</sup> no período de 2002 a 2010 (IPEA, 2012). Com base no mapeamento dos programas federais previstos nos Planos Plurianuais, o estudo também destaca que, a partir de 2002, houve um processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar mecanismos de interlocução com a sociedade civil, com destaque para a criação de ouvidorias, reuniões com grupos de interesse, audiências e consultas públicas, discussão em conselhos setoriais e em conferências temáticas.

A figura 1 apresenta dados sobre a quantidade de ministérios, e órgãos da administração indireta a eles vinculados, que declararam possuir pelo menos um programa com incentivo à criação de canais de interlocução com a sociedade civil. O gráfico, abaixo, revela que o número de programas federais com mecanismos de interlocução sócio-estatal já

---

<sup>9</sup> No referido estudo, o termo interfaces socioestatais é utilizado para designar os diversos formatos de canais de interlocução entre sociedade civil e Estado (IPEA, 2012). Sobre a categoria de análise utilizada pelo estudo, concebe-se que sua amplitude permite abarcar experiências distintas, mas é preciso atentar para as especificidades de conselhos, conferências, consultas públicas, reuniões com grupos de interesse e ouvidorias. Tais experiências diferem quanto ao nível de participação e à influência que desejam promover nas esferas governamentais.

era elevado em 2002, com percentual igual a 81%, mas, ainda houve uma variação positiva até o ano de 2010, totalizando 92,1% dos programas com alguma interface de consulta à sociedade civil (IPEA, 2012). Também quanto ao percentual de órgãos do governo com mecanismos de interlocução com a sociedade civil, nota-se que, no período, houve um incremento positivo, pois, no ano de 2002, esse percentual era igual a 60,4% e passa a 89,3% em 2010.

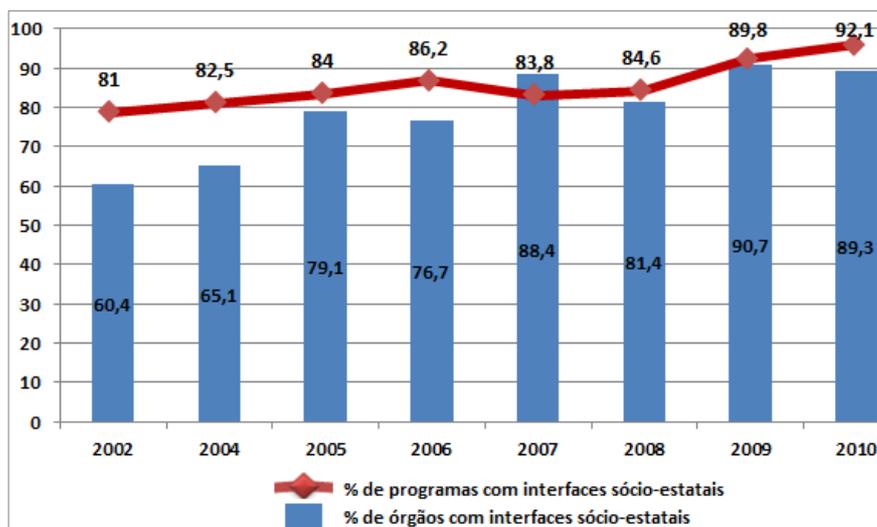


Figura 1 - Percentual anual de programas e de órgãos com interface socioestatal (período 2002-2010)

Fonte: IPEA, 2012<sup>10</sup>

Os canais de interlocução diferem quanto ao nível de participação social que objetivam promover dentro da estrutura institucional: enquanto alguns visam promover a participação da sociedade civil na elaboração de políticas setoriais, como no caso dos conselhos, das conferências e das consultas públicas; outros se configuram como espaços de transparência e de controle social, nos quais a população é convidada a incidir na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações públicas, como no caso das ouvidorias. Dentre os modelos, o IPEA (2012) os classifica como mecanismos coletivizados, que possibilitam maior inclusão (conselhos setoriais, conferências, audiência pública, consulta pública) e não-coletivizados, com menor inclusão (reuniões com grupos de interesse, ouvidoria e outros).

<sup>10</sup> O estudo do IPEA (2012) utilizou como principal fonte as informações do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Faria (2010) e Avritzer (2010) destacam que a disseminação de experiências de participação no nível do governo federal inaugura uma nova agenda de estudos sobre os processos participativos no Brasil, na medida em que a participação extrapola os níveis locais e estaduais, adquirindo uma abrangência nacional. As agendas da sociedade civil, portanto, adquirem um status nacional em áreas prioritárias como meio ambiente, saúde, segurança pública, assistência social, entre outras, estabelecendo pontos de negociação para elaboração das políticas e programas do governo federal. Entretanto, ainda são limitados os estudos sobre a efetividade destes novos mecanismos de participação social, na medida em que é difícil aferir os impactos que causa na elaboração e implementação das políticas, bem como na estrutura e na organização do governo.

Segundo Faria (2010), a criação de um método participativo surge como uma tentativa de instaurar um tipo diferente de governabilidade no Governo Lula, buscando estreitar relações com os movimentos organizados da sociedade civil por meio da Secretaria Nacional de Articulação Social (vinculada à Secretaria-Geral da Presidência). Neste aspecto, Nogueira (2004) atenta para o fato de que, ao aceitarem integrar instâncias de participação institucional, os representantes dos movimentos voltam-se mais para a gestão da política do que para a oposição a ela (NOGUEIRA, 2004).

## **2.1 Conselhos Nacionais**

Dentre os fóruns de participação ampliados, pelo número de participantes e pela pluralidade social que possuem, os conselhos nacionais vêm adquirindo maior interesse por parte dos pesquisadores, os quais buscam analisar seus objetivos e sua incidência nos processos decisórios das políticas nacionais (AVRITZER, 2010; ABREU, 2010; PIRES et al., 2012; FARIA et al., 2012). Os conselhos são instituições presentes na estrutura política brasileira há décadas, estando vinculados ao Poder Executivo para aconselhamento e consulta sobre assuntos diversos. A partir da experiência democrática, um maior número de conselhos passou a reunir expressivo número de representantes da sociedade civil em diálogo com os gestores públicos, num formato de “instituição híbrida” (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Sobre suas características e o contexto de criação, Avritzer afirma que:

(...) i) surgiram por meio da ação do movimento da sociedade civil durante ou após a Constituinte; ii) implicaram a estruturação da participação nos três níveis da Federação; iii) articulam-se com políticas participativas estaduais e municipais; e iv) controlam, em geral, algum instrumento de financiamento de políticas públicas (AVRITZER, 2010, p. 173).

Para além da discussão acerca do viés participativo no processo de elaboração de políticas públicas, a criação de conselhos sinaliza uma redução dos custos políticos para a aprovação dos projetos do Executivo. Ao criar conselhos consultivos ou deliberativos, o Executivo coloca-se como intermediário na relação, às vezes, conflitiva entre interesses sociais diversos, possibilitando uma forma cooperativa e pública de negociação social para se chegar a acordos políticos. Sendo o conselho um termômetro social, de aceitação ou repulsa das políticas governamentais, ele constitui uma etapa do processo de consulta e diálogo entre o poder público e a sociedade civil, caracterizando um processo de negociação, no qual ganhos e perdas são compartilhados entre os atores. Uma vez aprovados por uma parcela social representativa, os projetos e as ações políticas que propõem reformas estruturais de enfrentamento às condições de desigualdade e promoção do desenvolvimento adquirem maior legitimidade, revelando predisposições dos gestores públicos ao acelerar o caminho percorrido entre o debate político e o planejamento das políticas.

A tabela 1 apresenta o número de conselhos nacionais criados por períodos e mandatos presidenciais. Até 1989, somente cinco conselhos estavam em funcionamento. De 1990 a 2002, 11 novos conselhos foram criados. Nota-se que, seguindo a proposta de ampliação dos canais de participação, somente no primeiro Governo Lula, de 2003 a 2006, 13 novos conselhos foram criados. Ao final do período, um total de 31 conselhos nacionais estavam em funcionamento.

Tabela 1 – Conselhos nacionais criados por período (1930-2010)

Décadas	Quantidade	Mandatos presidenciais	Quantidade
1930-1939	1	Até 1989	5
1940-1959	0	1990-1994	4
1960-1969	2	1995-1998	4
1970-1979	0	1999-2002	3
1980-1989	2	2003-2006	13
1990-1999	10	2007-2010	2
2000-2009	16		
Total	31	Total	31

Fonte: IPEA, 2010, p. 573

Sobre seu caráter, a tabela 2 apresenta que, de 31 conselhos em funcionamento em 2010, 13 eram consultivos (42%) ao Poder Executivo e 18 eram deliberativos (58%). Os dois formatos distinguem-se quanto ao poder de decisão sobre as temáticas a que estão referenciados. Enquanto os conselhos deliberativos possuem capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas, conselhos consultivos caracterizam-se como um espaço de discussão, mas sem o poder de constituir decisões finais. No período de 1989 a 2002, houve maior tendência de criação de conselhos deliberativos do que consultivos. No entanto, nota-se que, no período Lula (2003-2010), foram criados mais conselhos consultivos (nove) do que deliberativos (seis).

Tabela 2 – Caráter dos conselhos criados e períodos de criação (1930-2010)

Caráter	Quantidade	Período de criação					
		Até 1989	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Consultivo	13	2	0	1	1	9	0
Deliberativo	18	3	4	3	2	4	2
Total	31	5	4	4	3	13	2

Fonte: IPEA, 2010, p. 575

Além de diferenciar e mapear o caráter consultivo e deliberativo dos conselhos existentes, também se faz necessário analisar sua composição, na medida em que se inserem

na proposta de interlocução com a sociedade civil. Diferentemente de outros espaços nos quais a participação é aberta aos interessados, os participantes de conselhos são indicados ou eleitos, tendo um conhecimento mínimo acumulado sobre as temáticas em deliberação. Há poucas iniciativas para uma análise da composição dos conselhos, como no survey realizado por Pires et al. (2012) em 21 conselhos nacionais, no qual apresentam o perfil demográfico e socioeconômico de seus participantes. A pesquisa realizada pelo IPEA (2010) sobre a composição dos conselhos demonstra que há uma diferença de composição entre conselhos consultivos e deliberativos, vide figura abaixo.

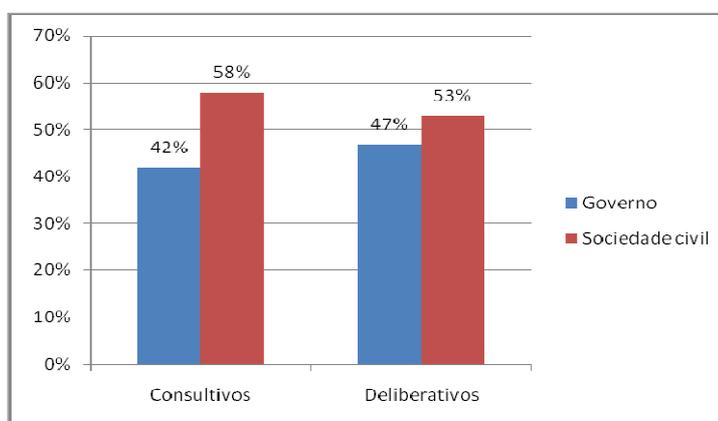


Figura 2 – Proporção média entre governo e sociedade civil nos conselhos nacionais (consultivos e deliberativos)  
Fonte: IPEA, 2010, p. 577

Os dados do IPEA (2010) sobre a proporção média de participantes demonstram que, comparativamente, ambos os conselhos, consultivos e deliberativos, têm maioria de representantes da sociedade civil, com 58% e 53%, respectivamente. Entretanto, quanto à participação de representantes do governo, os conselhos deliberativos possuem maior percentual, 47%, em contraste aos 42% dos conselhos consultivos. Apesar de ser garantida a participação da sociedade civil, em espaços institucionais com maior poder decisório, é maior a participação dos gestores públicos. Fóruns consultivos, portanto, tendem a ser compostos por um maior número de participantes oriundo da sociedade civil. Na medida em que os conselhos deliberativos têm a capacidade de produzir decisões vinculantes, é possível que haja um maior interesse por parte dos governantes em garantir a maior presença de seus gestores na composição, evitando riscos de aprovação de propostas não alinhadas à orientação

do governo. Já os conselhos consultivos são mais permeáveis à participação da sociedade civil em virtude do caráter não vinculante de suas proposições.

Os dados remetem a uma proporção média dos participantes e, de fato, no que tange a democratização dos espaços institucionais, a constituição de fóruns de diálogo com expressiva composição social já é, em si, um avanço em termos da qualificação das relações entre Estado e sociedade civil, na medida em que o debate público agrega valor à tomada de decisões por parte dos gestores públicos. Entretanto, é preciso atentar para a tendência de ampliação do número de conselhos com perfil consultivo, no período de 2003 a 2006. Nota-se que a diversificação dos espaços de participação no governo, como no caso dos conselhos, não priorizou a criação de procedimentos que agregassem um caráter vinculante às deliberações.

Dentre os conselhos consultivos, destaca-se a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no ano de 2003, inserindo-se na estrutura de participação criada no governo federal. Diferentemente da caracterização proposta por Avritzer, o modelo em que está referenciado o CDES não pressupõe a articulação nos três níveis federados, não discute políticas setoriais, nem controla instrumentos de financiamento de políticas públicas. Sua criação é posterior aos movimentos sociais pós-Constituinte e tem no Presidente da República seu principal idealizador – o que caracteriza um novo momento político de institucionalização de processos participativos no âmbito federal. Entre os demais conselhos, o CDES destaca-se pela maior presença de conselheiros representantes da sociedade civil. Ao todo, o CDES é composto por 108 conselheiros: 18 Ministros de Estado<sup>11</sup> e 90 representantes da sociedade civil<sup>12</sup>. Seu caráter de assessoramento exclusivo ao chefe do Poder Executivo faz com que sua composição esteja subordinada à escolha presidencial, sendo que os conselheiros da sociedade civil são indicados de modo a combinar “representatividade setorial, abrangência social e reconhecido saber”. Seus mandatos têm duração de dois anos, sendo facultada a recondução.

A seguir, o presente artigo buscará avaliar em que medida o CDES se insere no projeto participativo do governo federal durante os dois mandatos do Presidente Lula. Para tanto,

---

<sup>11</sup> Os integrantes por parte do Governo são: Ministros do Trabalho e Emprego, Casa Civil, Comunicação Social, Meio Ambiente, Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Direitos Humanos, Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Relações Exteriores, Políticas para as Mulheres, Secretaria Geral da Presidência, Fazenda, Secretaria de Relações Institucionais, Gabinete de Segurança Institucional, Pesca e aquicultura, Planejamento, orçamento e gestão, Desenvolvimento Social e Presidente do Banco Central.

<sup>12</sup> Fonte: Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003. A listagem dos conselheiros titulares de 2003 a 2010 foi obtida através da página eletrônica do CDES (<http://www.cdes.gov.br>) e pelos Relatórios Anuais de Atividades, referentes ao mesmo período.

buscou-se compreender os fatores endógenos e exógenos que conformam o processo de democratização de instituições participativas (CUNHA et al., 2011). Para efeitos de análise, adotou-se a formulação de Cunha et al. (2011), que propõem uma estratégia multidimensional para a avaliação e a análise da efetividade dos conselhos de políticas<sup>13</sup>. A partir da constatação de que há uma lacuna metodológica nos estudos que propõem uma avaliação dos efeitos produzidos por instituições participativas, os autores retomam as reflexões de Castiglione e Warren (2006) quanto à necessidade do aperfeiçoamento de técnicas para análise da qualidade do processo de tomada de decisão (*input legitimacy*) e de verificação do impacto da representação dos atores da sociedade civil no sistema político (*output legitimacy*). Tendo em vista que, em processos coletivos de tomadas de decisões, tais legitimidades reforçam-se mutuamente, o modelo proposto por Cunha et al. (2011) propõe a articulação entre componentes endógenos de funcionamento (compreendendo o processo de deliberação pública) e fatores exógenos (referentes ao contexto sociopolítico e de capacidade técnica do aparato estatal). No nível endógeno, os autores concebem elementos tais como: atores sociais envolvidos, dinâmica interna de debate, fluidez do diálogo entre os participantes, igualdade para argumentação pública, ausência de coerção, livre proposição de temas, publicidade e compartilhamento de informações. Os fatores exógenos compreenderiam desde a dinâmica associativa dos atores sociais ao projeto político do governo até a capacidade técnico-administrativa para dar encaminhamento dentro da estrutura institucional às deliberações pactuadas em fóruns participativos (CUNHA et al., 2011).

Este estudo propõe a descrição e a compreensão dos fatores endógenos e exógenos que conferiram legitimidade e garantiram a institucionalização do CDES na estrutura de participação criada no governo federal. Com base no modelo acima descrito, propõe-se a compreensão do funcionamento interno do conselho por meio da identificação de fatores endógenos tais como: dinâmica de funcionamento, composição e principais temáticas encaminhadas. Para a análise do impacto que elementos externos exercem no encaminhamento de suas deliberações, adotam-se como fatores exógenos a inserção institucional e a articulação interna de governo. Na medida em que a capacidade de implementação de ações por parte dos governos depende da coexistência de vontade política, articulação institucional, recursos humanos e capacidade financeira para implementação das

---

<sup>13</sup> Cunha et al. (2011) utilizam o nível municipal em sua análise, pois concebem que o município seria o local mais propício para a participação e a deliberação. Parte-se do reconhecimento de que a escala nacional a que está inserido o CDES possui especificidades que propõem desafios ao modelo proposto pelos autores.

políticas públicas, torna-se fundamental um esforço analítico que possibilite a compreensão da articulação entre elementos endógenos e exógenos que conformam as experiências participativas. Tais temas serão abordados na seção a seguir.

### **3. UM ESTUDO DE CASO SOBRE O CDES**

#### **3.1 Fatores endógenos: dinâmica de funcionamento, composição e principais temáticas encaminhadas**

Nos seus três primeiros anos de funcionamento, seus esforços concentraram-se na construção das bases para um processo de diálogo institucionalizado com a sociedade civil, experiência até então inédita sobre a temática do desenvolvimento nacional. Publicadas no mês de criação do CDES, as Cartas de Concertação forneceram as diretrizes sobre a função e o funcionamento do Conselho para os anos seguintes, enfatizando o caráter desse novo espaço de concertação e definindo diretrizes para as discussões acerca do binômio crescimento e desenvolvimento econômico e social. Ao assumir a tarefa de convocação de conselheiros, a Presidência da República propõe a estes um diálogo cooperativo para a construção de propostas para o desenvolvimento do país. Dentro da estrutura institucional, o Conselho possui um caráter consultivo ao Executivo federal, tendo a tarefa de emitir indicações sobre temas que remetam às questões sociais e econômicas. Sem poder deliberativo e de alocação de recursos, o CDES possibilita o trânsito das políticas governamentais antes do encaminhamento ao Congresso Nacional, diminuindo os custos de transação ou o desgaste político na relação com o Legislativo.

Além do Pleno do Conselho, fazem parte da estrutura: o Comitê Gestor, o Observatório da Equidade e os Grupos Temáticos. No período, ao todo, foram criados 18 Grupos Temáticos, que foram responsáveis pela discussão aprofundada de temáticas sugeridas pela Presidência. Ao fim dos trabalhos, são elaborados pareceres ou moções com o conteúdo dos pontos em que houve consenso, sendo que estes são encaminhados ao núcleo de governo para aconselhamento. O quadro-síntese da estrutura e composição do Conselho consta abaixo:

Quadro 1 – Quadro-síntese da estrutura e composição do CDES

<b>ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO</b>	<b>CDES</b>
<b>Forma de indicação de conselheiros</b>	Indicação da Presidência
<b>Número de conselheiros</b>	Sociedade Civil: até 90 conselheiros
	Governo: número variado no período
<b>Caráter das decisões</b>	Consultivo
<b>Presidência do Conselho</b>	Presidente da República
<b>Gestão de recursos para implantação de políticas</b>	Não
<b>Divisão em Câmaras ou Grupos Temáticos</b>	Sim, Grupos Temáticos
<b>Órgão a que está vinculado</b>	Secretaria de Relações Institucionais – SRI (2003 – 2010)
	Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE (2011 - atual)
<b>Articulação com outros fóruns nacionais de interlocução com a sociedade civil</b>	Não

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

O CDES, até 2010, esteve vinculado à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Sua gestão administrativa é feita pela Secretaria Executiva (SEDES), que é composta por um quadro técnico, responsável pela operacionalização e coordenação técnica dos trabalhos do Conselho. A SEDES é coordenada por um Ministro de Estado, designado pelo Presidente da República. A metodologia de funcionamento do Conselho também desperta interesse e demanda uma análise atenta sobre seus participantes e o fluxo comunicacional entre eles. Diferentemente de outros conselhos, o CDES adota uma metodologia de funcionamento que exclui o componente voto, trabalhando exclusivamente com a busca do consenso entre seus participantes. O produto de suas discussões não é fruto de votações, nas quais há formação de uma maioria para deliberação quanto às propostas, mas resultam de um esforço dialógico de negociação e convencimento para elaboração em bases

consensuais. Parte-se, a seguir, para a análise da composição do quadro<sup>14</sup>, de 2003 a 2010. Os dados foram agregados de dois em dois anos, conforme a alternâncias dos mandatos.

Tabela 3 – Distribuição dos conselheiros do CDES (período 2003 a 2010)

Tipos de participantes	Anos 2003-2004	Anos 2005-2006	Anos 2007-2008	Anos 2009-2010
	Em número	Em número	Em número	Em número
Atores sociais	45	51	46	43
De mercado	45	42	34	42
Governamentais	14	14	17	22
Total	104	107	97	107

Fonte: Dados obtidos no site do Conselho

A tabela acima identifica os participantes do CDES com base na categorização sugerida por Silva et al (2009), que compreende a distribuição do quadro segundo as categorias de atores sociais, governamentais e de mercado. Percebe-se que ocorre uma variação do número total de participantes durante o período. Há expressiva presença de atores sociais e de mercado, sendo que em menor número estão os representantes governamentais. A fim de explicitar os diferentes atores não governamentais, inseridos nas categorias de atores sociais e de mercado, construíram-se cinco subcategorias, são elas: 1) trabalhadores<sup>15</sup>; 2) lideranças de movimentos sociais, ONGs e religiosos<sup>16</sup>; 3) empresários<sup>17</sup>; 4) intelectuais<sup>18</sup>; e 5) outros<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Utilizou-se como fonte o material disponibilizado na página oficial do Conselho, onde é possível encontrar breves currículos dos participantes de acordo com o ano de mandato. Os dados estão disponíveis em: [http://www.cdes.gov.br/galeria\\_conselho](http://www.cdes.gov.br/galeria_conselho), acesso em 15/10/2011.

<sup>15</sup> Frente à composição dos conselhos econômicos e sociais europeus, nos quais há uma composição polarizada entre trabalhadores e empresários, para efeitos de análise, optou-se pela criação de uma categoria de trabalhadores, diferenciada das lideranças dos movimentos sociais. Concebe-se que as lideranças do movimento sindical estão contempladas pela categoria de trabalhadores, agregando lideranças de centrais sindicais, federações, associações e confederações nacionais de trabalhadores dos meios rural e urbano.

<sup>16</sup> Por lideranças de movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs) e religiosos incluíram-se atores provenientes da sociedade civil organizada, com destaque para movimento estudantil, de mulheres, de trabalhadores sem-terra, indígenas, representantes de ordens religiosas e entidades da sociedade civil.

<sup>17</sup> Reúne empresários da indústria, em áreas como: siderurgia, metalurgia, minas, energia, construção civil e indústrias de base em geral, e representantes de instituições de capital financeiro. Nesta categoria foram incluídos também participantes de associações, institutos e federações empresariais e industriais, bem como empresários de pequeno e médio porte da área de serviços e comércio.

<sup>18</sup> Contempla conselheiros vinculados a universidades, núcleos de pesquisas e aqueles que possuem saber especializado em temáticas referentes ao desenvolvimento econômico, à análise política, ao Direito e à avaliação de políticas públicas.

<sup>19</sup> Personalidades ligadas a temáticas como saúde, esporte e cultura.

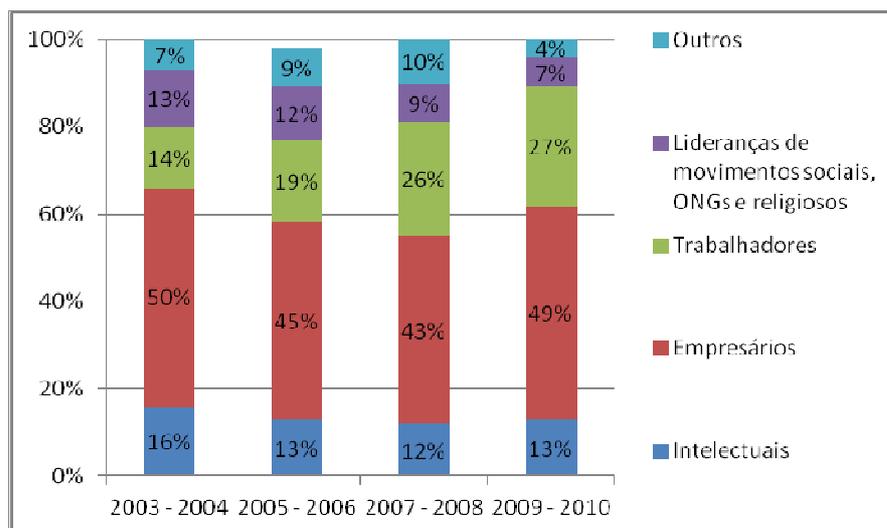


Figura 3 – Distribuição dos conselheiros não governamentais (período 2003 a 2010)<sup>20</sup>  
 Fonte: Dados obtidos no site do Conselho

Ao analisar a figura acima, afirma-se que a participação dos empresários no quadro de conselheiros não governamentais é predominante, pois, já no ano de criação do Conselho, representa 50% da composição total do quadro<sup>21</sup>. No período, este percentual foi sofrendo alterações, com baixas reduções, nos anos de 2005 a 2008, mas com tendência à manutenção do número de metade da composição total de participantes, a partir de 2009. Com menor percentual, os trabalhadores totalizaram um percentual que variou de 14%, em 2003 e 2004, a 27%, em 2009 e 2010. A participação de intelectuais manteve-se relativamente estável no período, variando os percentuais de 16%, nos anos de 2003 e 2004, a 13%, em 2009. Sobre a participação de lideranças dos movimentos sociais, ONGs e religiosos é possível afirmar que o número oscilou de 6 a 12 conselheiros por mandato, fazendo com que o percentual relativo fica-se entre 7 a 13% do total no período. Há conselheiros relacionados a temáticas como meio ambiente, questão indígena, movimento estudantil, Movimento Sem-Terra, movimento feminista, movimento de pessoas com deficiência e pastorais. A participação de conselheiros identificados como personalidades ligadas à saúde, cultura e esporte esfera, denominado de

<sup>20</sup> Os percentuais foram calculados com base no número total de conselheiros não governamentais. Isto é, excluiu-se o número total de representantes governamentais, a fim de verificar a distribuição de atores da sociedade civil e do mercado na composição do quadro de conselheiros do CDES.

<sup>21</sup> Para informação, três conselheiros do empresariado, no mandato de 2009 e 2010, estão na lista Forbes Brasil, que faz um ranking com os detentores de patrimônios superiores a um bilhão de reais (disponível em: <http://www.forbes.com>).

outros, ao longo do período, demonstrou pequena participação no quadro, com percentuais que variaram de 4 a 10%, com tendência à redução a partir de 2009.

É possível afirmar que, nos sete primeiros anos de funcionamento do Conselho, houve tendência à manutenção dos percentuais relativos às categorias sociais, mas também houve expressiva presença de conselheiros ligados ao capital (empresários) e ao trabalho (movimento sindical). Entretanto, a maior presença destes contrasta com a progressiva diminuição dos integrantes ligados aos movimentos sociais, organizações não governamentais e organizações religiosas. Como a Presidência centraliza o processo de indicação dos conselheiros, há indícios de que o governo busca garantir que os principais setores da economia nacional tenham assento no Conselho, com destaque para áreas como siderurgia, metalurgia, minas, energia, construção civil e indústrias de base em geral. O diálogo para um novo ciclo de desenvolvimento teria como principais interlocutores as forças produtivas nacionais, haja vista a composição do CDES. Dito isso, conclui-se que o CDES não se configura como um espaço privilegiado de participação para organizações e movimentos sociais, devido ao baixo percentual de lideranças da sociedade civil organizada. Vale lembrar que, comparativamente com os Conselhos Econômicos e Sociais europeus, nota-se que o CDES brasileiro tem sua composição mais plural, mas, ainda assim, há tendência à polarização entre setores patronais e de trabalhadores<sup>22</sup>.

Outro elemento que qualifica a composição de espaços participativos é a equidade de gênero (YOUNG, 2006; ORSATO, 2008). Embora se compreenda que a paridade quantitativa não é garantia de paridade de divisão de poder, concebe-se que, quanto mais os espaços de participação não privilegiarem a inclusão de mulheres em seu interior, o debate empobrecerá desde a perspectiva da equidade. No CDES, nota-se a baixa inserção das mulheres no quadro de conselheiros da sociedade civil. No período de 2003 a 2010, houve pequena variação, de 10 a 12%, do total do quadro. Tal fato reforça as evidências da pesquisa de Pires et al. (2012), que afirma que os conselhos nacionais, em média, possuem uma composição predominantemente masculina. Segundo a referida pesquisa, apesar de ocorrer variações na variável sexo, de acordo com as áreas de atuação dos conselhos, o percentual médio de suas

---

<sup>22</sup> A composição dos Conselhos de Portugal e Espanha, por exemplo, é prevista em lei, de modo que a concessão de assento é garantida a determinadas entidades patronais e sindicais, que indicam seu representante. Tal fato não ocorre na experiência brasileira, já que a Presidência nomeia o conselheiro em função de sua representatividade social, sem conceder assento fixo a sua entidade ou organização e sem conceder a esta o poder de deliberar sobre um possível representante.

composições é de 63% de homens e 37% de mulheres. Quando se compara este percentual médio ao percentual de mulheres no CDES, evidencia-se que não há condições de equidade entre seus participantes quanto à questão de gênero.

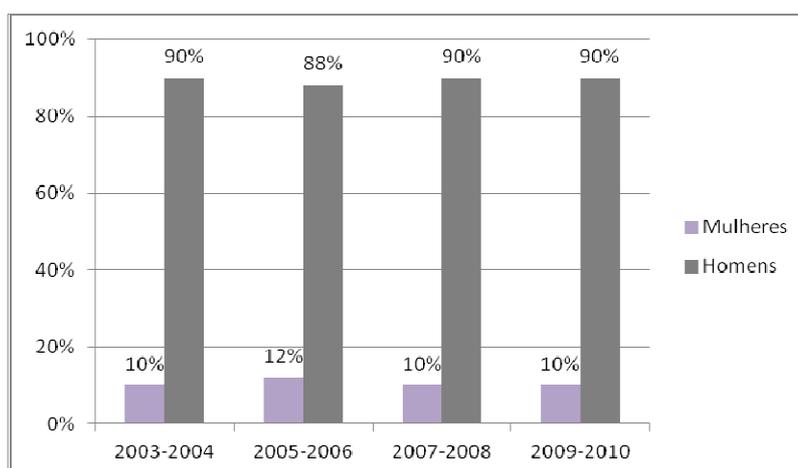


Figura 4 – Variável gênero na composição do quadro de conselheiros não governamentais  
Fonte: Informações coletadas nos Relatórios Anuais de Atividades

Ainda sobre a composição do Conselho, vale destacar a questão da renovação do quadro de representantes da sociedade civil e do mercado. Como já dito anteriormente, os mandatos de conselheiros tem uma vigência de dois anos, podendo ser prolongados ou interrompidos. Utilizou-se, no gráfico a seguir, o percentual de renovação do quadro com base nos quatro momentos definidos de novas posses em reuniões plenárias. Para critérios de renovação total do quadro, utilizam-se os dados referentes aos momentos de posse, em reuniões plenárias, do novo quadro de conselheiros representativos. Tais dados foram obtidos pelos Relatórios Anuais de Atividades. Tendo como base o quadro inicial, de criação do Conselho, a renovação dos representantes, no mandato posterior (de 2005 a 2006), registra um percentual de 30%. Isso significa que, do primeiro ao segundo mandato, houve uma alteração de 27 conselheiros. Do segundo mandato (anos de 2005 e 2006) ao terceiro (de 2007 a 2008), essa variação subiu para 53%, representando a posse de 44 novos conselheiros. Do terceiro mandato para o quarto (anos de 2009 e 2010) ocorreu uma renovação de 35,3% do total do quadro, que significa a posse de 30 novos conselheiros.

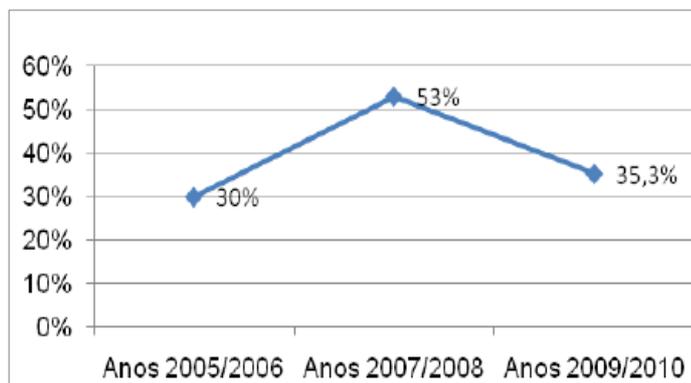


Figura 5 – Percentual de renovação do quadro de conselheiros não governamentais  
Fonte: Informações coletadas nos Relatórios Anuais de Atividades

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

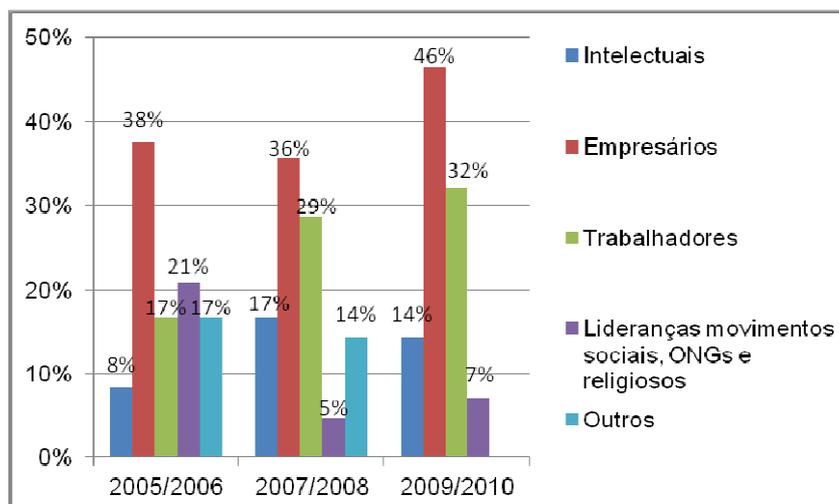


Figura 6 – Renovação do quadro de conselheiros da sociedade civil segundo ocupação  
 Fonte: Informações coletadas nos Relatórios Anuais de Atividades

O gráfico acima demonstra que, de 2003 a 2010, houve maior alternância no quadro de conselheiros empresários. No mandato imediatamente posterior à criação do CDES, houve uma renovação de 30% do quadro, como visto anteriormente. Deste total, 38% das mudanças abrangeram conselheiros ligados ao empresariado, seguidos por lideranças de movimentos sociais, ONGs e religiosos, com 21%, e trabalhadores e intelectuais, com 17% cada. Nos anos de 2007 a 2010, apesar de ser alto o percentual de alternância de conselheiros empresários, há uma elevação dos percentuais relativos a novos nomes de trabalhadores, sendo estes 29%, em 2007 e 2008, e 32%, em 2009 e 2010. Nota-se que, em média, os quadros de conselheiros que sofrem pouca alternância, no período, são o de lideranças de organizações da sociedade civil e o categorizado como outros.

No primeiro ano de funcionamento, os trabalhos do CDES concentraram-se na elaboração de seis cartas de concertação<sup>23</sup>, as quais forneceram as diretrizes para a iniciação do debate sobre um projeto de desenvolvimento econômico e social de longo prazo, caracterizado pela inclusão social e pela diminuição das desigualdades no país. Outros modelos de documentos produzidos pelo Conselho são relatórios, moções, pareceres e

<sup>23</sup> Cronologicamente, as Cartas publicadas pelo Conselho são: 1) Ação política para a mudança e a concertação, 2) Ação pelo progresso e inclusão social, 3) Fundamentos para um novo contrato social, 4) O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento, 5) Caminhos para um novo contrato social: documento de referência para o debate, 6) Política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento.

agendas nacionais, que contém informações e recomendações sobre temáticas específicas, que foram apreciadas por grupos de conselheiros e aprovadas em reuniões plenárias. A Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) e a Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC), elaboradas respectivamente em 2005 e 2010, sintetizaram as diretrizes da condução dos trabalhos no Conselho. Ou seja, nelas constam os eixos prioritários para a ação governamental e as temáticas prioritárias a serem abordadas no âmbito do Pleno e dos Grupos Temáticos. O projeto de desenvolvimento nacional sugerido pelo CDES encontra-se não em seu termo de criação ou em suas cartas de concertação, mas nos textos das duas Agendas.

A figura 7 apresenta os principais temas contemplados pelo CDES no período. Os documentos produzidos pelo Conselho priorizaram o debate sobre temáticas sociais, num total de 11 recomendações encaminhadas à Presidência. Em grande medida, as recomendações e pareceres contemplaram a educação, especialmente no que tange a produção do Observatório da Equidade, que priorizou o tema a partir de 2006. As reformas institucionais, tais como a tributária, a sindical e trabalhista, a política e a previdenciária, também pautaram os principais debates no Conselho, contabilizando a redação de dez documentos. Temas como infraestrutura e logística, matriz energética, economia e desenvolvimento totalizaram o encaminhamento de 13 produções.

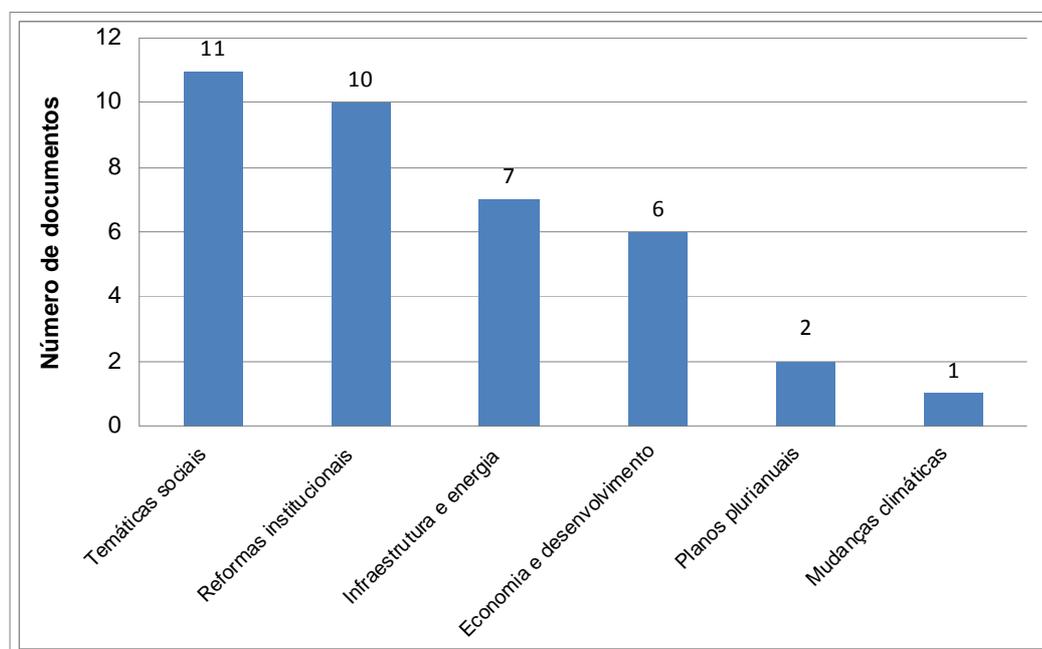


Figura 7 – Principais temáticas encaminhadas pelo CDES (moções, relatórios e pareceres)  
Fonte: Informações coletadas nos Relatórios Anuais de Atividades

Inserindo-se num contexto de planejamento de médio e longo prazo do desenvolvimento do país, os documentos produzidos pelo CDES sintetizaram a proposta do governo quanto às áreas a serem priorizadas nas políticas públicas, principalmente no que tange o conteúdo das Agendas de Desenvolvimento. Assim, sua capacidade propositiva foi limitada, pois não teve autonomia para inclusão de novas temáticas para discussão, sendo que a agenda governamental sobrepôs-se e orientou os trabalhos do conselho. Mesmo frente a este diagnóstico, é preciso avaliar em que medida as sugestões do Conselho exerceram real influência na tomada de decisões quanto às políticas públicas nacionais. Até 2010, dentre as proposições encaminhadas e incorporadas às políticas, destacam-se: a contribuição ao Plano de Desenvolvimento da Educação, que resultou na criação do FUNDEB, em 2006; a criação do Fórum Nacional do Trabalho, a implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, em 2007; a incorporação de algumas diretrizes da Agenda Nacional de Desenvolvimento no Programa Nacional de Segurança Cidadã - PRONASCI, lançado em 2008; a elaboração de orientações para os Planos Plurianuais do governo; e a incorporação de critérios sugeridos pelo Conselho no Programa Minha Casa Minha Vida (vide quadro 2, elaborado pela SEDES e disponibilizado no site do CDES).

Quadro 2 - Monitoramento da SEDES sobre a implementação das recomendações do CDES (período de 2003 a 2010)

ANOS	PRODUTO DAS RECOMENDAÇÕES DO CDES
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sugestões sobre política industrial, tecnológica e de comércio exterior acolhidas pelo Ministério do desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC);</li> <li>- Criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial;</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sugestões do GT Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade são incorporadas, gradativamente, com sanção de lei, que amplia Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado;</li> <li>- Sugestões sobre desindexação da economia absorvidas, em parte, pela Anatel, ANTT, e SEAP;</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moção a favor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da educação (FUNDEB);</li> <li>- Sugestões incorporadas à Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (combate à informalidade, inclusão bancária e ampliação do microcrédito);</li> <li>- Diretrizes da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) incorporadas no texto final da Agenda Nacional de Trabalho Decente;</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enunciados estratégicos do CDES orientam as linhas gerais do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC);</li> </ul>

	<i>Continuação</i>
<b>2007</b>	- Plano de Desenvolvimento da Educação incorpora sugestões do Observatório da Equidade do CDES;
	- Diretrizes da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) são incorporadas no texto final do Plano Plurianual 2008/2011;
<b>2008</b>	- Relatório sobre Reforma Tributária tem sugestões incorporadas à Emenda Constitucional da Reforma Tributária;
	- GT Agenda da Infraestrutura gera subsídios para Casa Civil, Ministério da Defesa e ANAC para elaboração da Proposta de Emenda à Constituição 285/2008;
	- Parecer sobre Bioenergia e o Desenvolvimento apresentado na Conferência Internacional sobre Biocombustíveis subsidia a elaboração do Compromisso Nacional para aperfeiçoar as condições de trabalho na cana-de-açúcar;
	- Governo adota medidas recomendadas pelo CDES na moção para enfrentamento dos efeitos da crise internacional;
	- Inspirado nas diretrizes da AND, é lançado o Programa Nacional de Segurança Cidadã (PRONASCI);
<b>2009</b>	- Programa Minha Casa, Minha Vida incorpora sugestões do CDES (ênfase em classes com renda inferior a 5 salários mínimos, políticas de subsídios ligada a modelo de seguros e garantias para família com limitações de pagamento)
<b>2010</b>	- Ministério da Fazenda anuncia medidas de estímulo à competitividade da indústria e à exportação de pequenas empresas, fruto de Contribuições do GT Micro e Pequenas Empresas.

Fonte: SEDES, disponível em: [http://www.cdes.gov.br/materias\\_aprovadas.html](http://www.cdes.gov.br/materias_aprovadas.html)

Dito isso, afirma-se que, no período, o CDES não exerceu de forma significativa um poder de incidência nas políticas do governo federal, pois as contribuições acatadas indicavam diretrizes mais gerais para formulação das políticas ou sugeriam contribuições incrementais a elas. O CDES entrou no fluxo de trânsito institucional para apreciação das políticas de governo. Este é seu “prestígio” em termos do local institucional que acessa, enquanto um fórum de assessoramento direto da Presidência. Mas, também constitui um aspecto negativo, que não permite sua autonomia frente à agenda do governo, pois ela sobrepõe-se à possibilidade de inclusão de novas temáticas na pauta do conselho. Sendo assim, sua atuação distancia-se da proposta de uma instância intermediária e de vocalização das demandas das bases dos movimentos e organizações sociais, uma vez que a capacidade de aconselhamento restringe-se à pauta prévia encaminhada. Sobre o tema, concorda-se com a afirmação de Cohn (2010):

(...) Aí [no CDES] segmentos dos trabalhadores assalariados participam de forma mais ou menos constante, porém os resultados práticos das reuniões acabam funcionando muito mais como busca de legitimação das macropolíticas

governamentais, em que o consenso não é fundamental, já que o que está em jogo não é a definição de políticas e programas, nem sua tradução na implementação de medidas específicas (COHN, 2010).

O CDES não constitui um espaço de participação popular, mas um espaço que agrega indivíduos ligados aos principais eixos da economia brasileira num debate ampliado sobre as temáticas do desenvolvimento. Sua composição, como já referido, revela sua singularidade. Demandas específicas de minorias sociais, por exemplo, não adquiriram visibilidade na pauta do conselho. O debate permaneceu restrito à temática das macro-políticas de desenvolvimento, contemplando, nesse sentido, um caráter mais de planejamento estratégico do que de resolução de demandas que podem ser sugeridas pelos seus participantes. Diante disso, seria mais difícil a emergência de demandas com caráter mais corporativo por parte dos setores representados.

Outro importante fator que incide na atuação do conselho e gera críticas quanto a sua utilização é a própria metodologia de trabalho adotada, a qual permite que as pautas do Conselho avancem somente quando as temáticas não envolvem conflitos insolúveis de interesses entre grupos sociais. A metodologia da concertação, na medida em que prevê unicamente o avanço das propostas pela aceitação consensual de seu conteúdo, dificulta a inclusão de demandas mais setorializadas, que possam entrar em choque com interesses de outros segmentos.

### **3.2 Fatores exógenos: inserção institucional e articulação interna de governo**

Para compreensão dos fatores exógenos aos espaços participativos, que contribuem para seu funcionamento e sua legitimidade, adotaram-se variáveis de análise como a inserção institucional e a articulação interna do governo. A pesquisa de Teixeira, Souza e Lima (2012) traz evidências que foi construída uma estrutura de gestão no governo para lidar com os diferentes espaços de diálogo com a sociedade civil. Entretanto, os autores sugerem que o esforço empreendido revelou uma ausência de articulação entre os diferentes mecanismos de participação. A experiência do CDES é elucidativa para compreender o argumento. Na Casa Civil, centralizava-se a integração das ações governamentais. No interior da Secretaria-Geral da Presidência, foi criada a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), responsável por: “I - coordenar e articular as relações políticas do Governo com os diferentes segmentos

da sociedade civil; e II - propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” (Decreto n. 5.364/2005). Coube à SNAS a responsabilidade sobre os conselhos e as conferências nacionais. Inicialmente, a coordenação do CDES coube à Secretaria de Relações Institucionais (SRI), a qual também era responsável pelo diálogo com o Congresso Nacional. Nota-se, portanto, que na estrutura de participação do governo, o CDES possuía um local diferenciado. Segundo os autores,

Este arranjo institucional pode ter dificultado o fortalecimento das iniciativas de gestão participativa quando separou a articulação com a sociedade civil – responsabilidade da Secretaria-Geral – da integração das ações governamentais – responsabilidade da Casa Civil. Isso fez com que as articulações com a sociedade ficassem à parte das ações de integração intergovernamental, possivelmente dificultando a implementação de decisões cuja responsabilidade ultrapassava a competência do órgão responsável pelo espaço participativo. Percebe-se o reflexo da fragmentação da administração pública na arquitetura da participação (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012, p: 13).

A desarticulação institucional para viabilizar que as diferentes experiências de participação obtivessem condições de acesso ao órgão responsável pela integração intergovernamental, notadamente, a Casa Civil, revela a fragilidade do processo. Se o que se espera da participação é a qualificação da gestão pública e a real incidência da sociedade nos processos de elaboração das políticas, seria necessária uma maior articulação entre os espaços de participação e os locais de coordenação e articulação das ações de governo (Teixeira, Souza e Lima, 2012). Moroni (2005), ao observar essa estrutura institucional, afirma que a participação era concebida como estratégia de governabilidade, mas os sujeitos políticos da participação eram reconhecidos com pesos diferentes. Tal fato pode perceber-se pela própria vinculação do CDES à SRI, quando, pela lógica, deveria estar sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência e da SNAS, juntamente com os demais conselhos e conferências nacionais.

Nesta seção, buscamos compreender a efetividade do Conselho a partir da análise dos elementos endógenos e exógenos a sua estrutura, quais sejam, dinâmica de funcionamento, as principais temáticas de discussão, a composição dos representantes da sociedade civil, a inserção institucional e a articulação interna do governo. Disso, depreende-se que abrir espaços na administração pública para a discussão ampliada sobre as políticas públicas democratiza e qualifica o processo de tomada de decisões. A criação do CDES inclui-se nessa

perspectiva, mas é preciso atentar para os limites que possui quanto à representatividade social, à proposição de temas que estão fora da agenda governamental e à desarticulação interna de governo para o encaminhamento de suas propostas. Tais elementos impactaram na sua efetividade no período de 2003 a 2010.

Na seção a seguir, para além dos condicionantes externos e internos que conformaram sua legitimidade e sua institucionalização na estrutura de participação do governo federal, agrega-se a análise das percepções e do significado atribuído por seus participantes. No sentido de avançar na compreensão da experiência do CDES, para além de uma descrição de seu desenho institucional, optou-se também pela utilização de uma ferramenta metodológica mais qualitativa, que pudesse contemplar e compreender as interações e falas dos conselheiros ao longo das reuniões plenárias. Com base na pesquisa documental, obteve-se acesso a 27 notas taquigráficas das reuniões plenárias, compreendendo o período de 2003 a 2009<sup>24</sup>. A partir da leitura, foram selecionados trechos de pronunciamentos de conselheiros provenientes da sociedade civil, os quais expressavam manifestações, emissão de pareceres ou avaliações sobre as atividades do conselho ou ainda sobre suas atuações enquanto conselheiros da Presidência. Ainda, a fim de identificar tais falas segundo o critério de ocupação dos conselheiros da sociedade civil, como categorizado em seção anterior, recorreu-se a uma análise que permite o mapeamento do número de intervenções dos conselheiros ao longo das 27 reuniões analisadas. Os dados são apresentados a seguir.

### **3.3 Para além dos fatores endógenos e exógenos: a avaliação de seus participantes**

No período de 2003 a 2009, foram realizadas 32 reuniões ordinárias do Pleno. São convocadas pela SEDES, ocorrem com periodicidade bimestral e contam também com a presença da Presidência da República. Com base na análise de tais notas, pôde-se perceber que são numerosas as intervenções dos conselheiros em diálogo com a equipe de governo. Foi possível identificar 440 intervenções de conselheiros não governamentais ao longo das 27 reuniões analisadas. Do total de intervenções, seguindo a análise de acordo com a ocupação dos conselheiros, foi possível identificar uma expressiva participação de conselheiros empresários, num total de 202 falas (46%), seguidos por trabalhadores, com 90 falas (20%),

---

<sup>24</sup> As notas taquigráficas das reuniões do Pleno do CDES estão disponíveis publicamente no site do Conselho (<http://www.cdes.gov.br>).

dos intelectuais, com 66 falas (15%), e lideranças de movimentos sociais, ONGs e religiosos, com 53 falas (12%) e outros, 29 falas (7%).

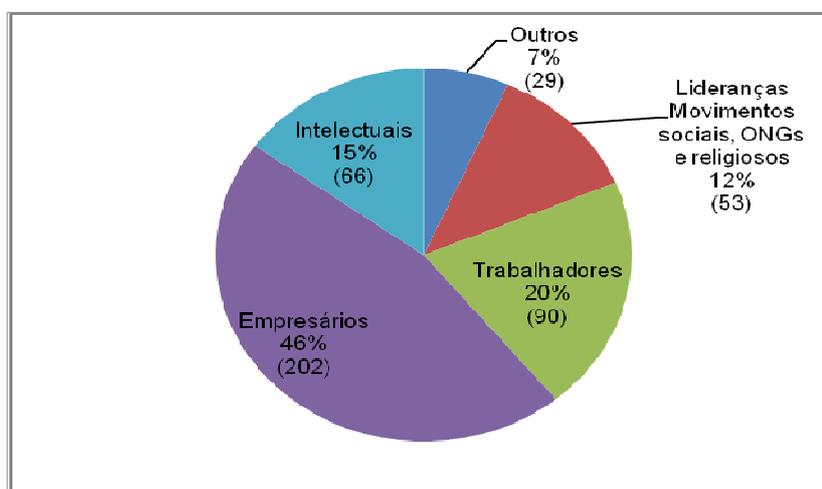


Figura 8 – Mapeamento das intervenções dos conselheiros não governamentais no período de 2003 a 2009

Fonte: Notas taquigráficas das reuniões plenárias/SEDES

O expressivo número de conselheiros empresários no quadro também se reflete no alto número de intervenções destes nas reuniões plenárias. Isto é, comparativamente com os demais conselheiros, os empresários estão em maior número e também são aqueles que, em média, detém o maior número de falas durante as reuniões. Há indícios de que o número médio de conselheiros, considerado o critério de estratificação por ocupação, esteja relacionado ao número de intervenções nas reuniões plenárias, de modo que não há dicotomias do tipo alto número de conselheiros por setor e baixo número de intervenções nas reuniões, e vice-versa.

A leitura sistemática das intervenções no Pleno revelou que é muito presente o elemento avaliativo do papel do Conselho e de sua efetividade enquanto fórum consultivo da Presidência. As falas revelam dúvidas e questionamentos sobre a capacidade do Conselho em inaugurar uma nova esfera de participação e cooperação para a temática do desenvolvimento nacional. O questionamento da prática é, diversas vezes, trazido ao debate, revelando dúvidas quanto à efetividade e à relevância da atuação dos conselheiros. Tendo descrito as principais temáticas debatidas e o número médio de intervenções conforme o critério de ocupação dos conselheiros, buscou-se, na seleção dos trechos, reproduzir as intervenções mais

emblemáticas quanto à avaliação do trabalho executado<sup>25</sup>. Dentre as trechos reproduzidos, verificou-se que ora eram pautados 1) pelo questionamento da efetividade do Conselho, em termos de implementação das propostas; 2) pela necessidade de aperfeiçoamento da dinâmica de trabalho e 3) pelo reconhecimento de que há limites nos temas a serem discutidos pelo Conselho.

A citação abaixo exemplifica a frustração de um conselheiro quanto aos encaminhamentos das discussões consensuadas no Pleno. Mesmo partindo do pressuposto que o Conselho possui um caráter exclusivamente consultivo, o pronunciamento revela uma preocupação compartilhada sobre o baixo aproveitamento por parte do governo do que é sugerido pelo órgão. A preocupação em não responder unicamente às demandas da Presidência explicita um tensionamento entre as demandas de seus participantes e a disponibilidade do Executivo em acatá-las.

Eu me pergunto, seguidas vezes, se estamos chegando ao que realmente se queria quando fomos designados pra cá e convidados, se estamos alcançando realmente aquilo que sonhávamos. (...) Então, nós temos que ter essa consciência de que nós somos órgãos de assessoramento. Mas depois de grandes debates, discussões, muitas delas conseguidas até por unanimidade, é frustrante reconhecer que muito pouco, pelo menos na minha impressão, o governo aproveitou. Muito pouco teve aderência às políticas do governo. Parece que a gente discute um monte de coisas, mas o mundo real é outro. Porque eu acho que nós discutimos quase que no campo do ideal, ou do ideário, do idílico, porque nos faltam as condições objetivas que cercam o agente da decisão. (Conselheiro L. G. S. L., ex-comandante militar, na 17ª Reunião do Pleno<sup>26</sup>, p. 21).

Em espaços como este, ocorreria uma mudança no padrão de ação de seus participantes, já que os conselheiros adotam uma postura mais dialogal e colaborativa com a Presidência (com afastamento de uma postura de negação da institucionalidade), deixando para outros espaços, institucionais ou não, o debate sobre temas nos quais não há consenso entre os segmentos sociais. Para elucidar este ponto, destaca-se:

Eu como conselheiro (...) não trato da questão da jornada do trabalho no Conselho. Não me posiciono sobre isso. Não me cabe. Por quê? Porque eu sei que é conflito. Sei que esse é o papel das centrais, mas não me cabe opinar nesse assunto lá. O que eu tento fazer com meus pares das centrais: *'esse assunto não é espaço do Conselho, vamos construir os nossos acordos para outras coisas'* (Conselheiro

---

<sup>25</sup> De modo a preservar a identidade dos conselheiros, é feita somente referência às iniciais de seus nomes, seguida da identificação de sua ocupação.

<sup>26</sup> BRASIL/SEDES. Ata da 17ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de 10 de maio de 2006, p. 21.

C.G.L, trabalhador, na reunião sobre o Observatório da Equidade, p. 34, grifo nosso).

Quanto à questão da representatividade, vale destacar que na medida em que os participantes não são escolhidos por suas bases, sendo escolhidos pela Presidência da República por critérios de representatividade e notório saber, não há compromisso em garantir a representatividade da sociedade civil em seu quadro de conselheiros. Pinto (2004) alinha-se na crítica quanto aos critérios de escolha dos conselheiros, sugerindo que haja uma consulta às bases dos movimentos, em um processo mais democrático, facultando à sociedade civil a indicação de seus representantes (PINTO, 2004). Esse tensionamento quanto à representação de bases sociais pode ser melhor compreendido pela fala de um de seus participantes:

O Conselho [o CDES] não é um conselho representativo da sociedade. Nós nunca dissemos isso. Nós não representamos a sociedade civil brasileira. Nós não temos esse caráter representativo. Somos um conjunto de pessoas, unidas pela representatividade que temos... eu não me sinto convidado como Carlos<sup>27</sup>, estou lá por causa do Dieese. Porque eu sou do Dieese. (...) Nunca levei nada do que o Conselho está decidindo lá para deliberação do Dieese. Porque não é esse o papel. Não estou votando pelo Dieese. Nem levo para as centrais sindicais. Eu consulto as centrais sindicais sobre o meu posicionamento lá, isso é evidente. Porque eu não sou bobo e não vou falar nada contrário no âmbito do debate em algum tema que seja polêmico do ponto de vista sindical (Conselheiro C.G.L., trabalhador, na reunião sobre o Observatório da Equidade, p. 34).

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

---

<sup>27</sup> O nome foi alterado do original a fim de preservar a não identificação do conselheiro. Ao lado do nome foi indicada a categoria de sua ocupação.

esforço para o diálogo cooperativo entre os conselheiros? Nesse sentido, uma conselheira ressalta:

Não adianta nós fazermos o trabalho e não ter eficácia (...). Por exemplo, se não dá para fazer, então ele que diga que não dá para fazer, mas não pode não falar nada. Assim como as outras propostas. Então eu acho que nós temos que estabelecer o modo em que nós trabalhamos, que nós produzimos, mas que também queremos ter, dos ministérios e da presidência da república a quem nós aconselhamos, uma resposta. Não que seja vinculante o que nós decidimos, mas que o compromisso moral é de vínculo sim, de que eles nos digam porque por que não, pelo menos. (Conselheira S. F., intelectual, na 17ª Reunião do Pleno<sup>28</sup>, p. 25).

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

(...) infelizmente eu sei que alguns não concordarão comigo, eu diria que, não o Presidente, não o Ministro Genro, mas o interesse dos Ministros pelo Conselho é, digamos assim, mais educado do que interessado. De maneira que o nosso trabalho tem sido muito mais de empurrar do que, na verdade, ver da parte deles o interesse de absorver o que estamos dizendo aqui. (Conselheiro H. L. P., empresário, na 17ª Reunião do Pleno<sup>29</sup>, p. 21).

Devido à não subordinação do CDES ao órgão responsável pela coordenação e articulação dos demais canais de participação no governo, no caso a Secretaria-Geral, suas demandas ficam dispersas na estrutura institucional, sem um encaminhamento ou retorno por parte do governo. Frente à desarticulação com o núcleo de coordenação da participação do governo, as proposições do CDES só são efetivas se houver compromisso e colaboração por parte da equipe ministerial, no sentido de ampliar o diálogo com os conselheiros, dando retorno a eles sobre suas proposições. Segundo uma das conselheiras:

A radicalização envolve, por exemplo, retomar o papel do CDES como um lugar de negociação, pactuação e interlocução, coisas que acho que estamos reduzindo. (...) Esse lugar está sendo esvaziado dessa possibilidade de democracia, de falarmos e discutirmos uns com os outros, e isso reduz o nosso papel. No momento da crise nós não fomos chamados a sentar aqui e discutir, mas fomos chamados agora a apoiar o Presidente. E é importante que nós o apoiemos, mas isso seria muito mais

<sup>28</sup> BRASIL/SEDES. Ata da 17ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de 10 de maio de 2006, p.25.

<sup>29</sup> Ibid. p. 21.

profundo e legítimo se tivéssemos discutido isso antes. Eu acho que nós precisamos democratizar o Conselho, aprofundar a democracia porque esse é um espaço maravilhoso que não pode ser esterilizado. É preciso fazer dele um espaço realmente da democracia. (Conselheira S. F., intelectual, na 13ª Reunião do Pleno<sup>30</sup>, p. 26).

As falas reproduzidas acima demonstram que a efetividade das proposições do Conselho ficou aquém da expectativa de seus participantes, sendo que as percepções não se encontram localizadas em determinados segmentos, já que empresários, acadêmicos e sindicalistas expressam certo receio quanto a não realização do potencial participativo e transformador deste fórum. Comparativamente com os demais conselhos nacionais, o CDES diferencia-se: 1) por debater a temática ampliada do desenvolvimento econômico e social, na tentativa de articulação de diversas pastas do governo, e 2) por estar em uma posição estratégica de acesso direto à Presidência da República<sup>31</sup>. Na ausência de uma articulação com os outros canais de interlocução com a sociedade, considerando também os níveis local e regional, e devido à estrutura administrativa a que está subordinado, o CDES atua unicamente em resposta às demandas da Presidência da República, sem efetivamente exercer um caráter mais propositivo e debatedor das demandas sociais. Neste sentido, concorda-se com a proposição de Faria (2010), que compreende que os esforços empreendidos para construir e aperfeiçoar espaços participativos precisam de certa continuidade e articulação dentro do governo, a fim de que não tornem-se marginais e seletivos, comprometendo, assim, as potencialidades inclusivas que estes poderiam gerar. Percebe-se que ocorre uma pulverização de espaços institucionais de interlocução com a sociedade civil no governo federal, contemplando variadas temáticas, mas há uma ausência de uma agenda articulada entre eles. Nota-se também que cada espaço demanda um tipo de ação de seus participantes, já que possuem diferentes métodos de discussão, de encaminhamento dos trabalhos e de relação com as esferas decisórias.

A partir do ano de 2003, são notórios os esforços para estabelecer uma agenda comum na área de políticas sociais, garantindo a participação da sociedade em variados espaços institucionais. No entanto, as experiências participativas encontram-se dispersas, sendo que seus participantes acabam mudando seu repertório de ação de acordo com a metodologia

---

<sup>30</sup> BRASIL/SEDES. Ata da 13ª Reunião Ordinária do Pleno Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de 25 de agosto de 2005, p.26.

<sup>31</sup> Fato importante é que, em todas as reuniões do Pleno, é garantida a presença do Presidente da República.

priorizada pelo fórum no qual estão inseridos. O CDES seria um bom exemplo nesse sentido, pois, diferencia-se dos demais espaços participativos, pois não prevê votação e elabora suas recomendações com base no consenso.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo buscou analisar a experiência do CDES no contexto de diversificação das oportunidades institucionais de diálogo com a sociedade civil no governo federal. Verificou-se que, a partir do ano de 2003, foi gestada na administração pública federal a iniciativa de construção de um pacto com a sociedade civil organizada, a partir do reconhecimento de que a sociedade e suas organizações podem qualificar a gestão e incidir nos processos decisórios, garantindo também a ampliação das bases de negociação e de sustentação política do governo. Destacou-se que, no período, houve um aumento considerável no número de conselhos nacionais, sejam eles consultivos ou deliberativos, abrangendo uma multiplicidade de temas. Dentre os conselhos consultivos, discorreu-se sobre a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, problematizando em que medida propõe um diálogo com a sociedade civil sobre a temática do desenvolvimento e qual a efetividade de seus trabalhos para o aconselhamento da Presidência quanto à elaboração de políticas públicas.

A criação e a diversificação dos espaços participativos, além de estimularem o exercício da cidadania plena, são fundamentais para qualificar o debate público e ampliar os limites do processo político decisório. No entanto, a literatura sobre deliberação pública atenta para o fato de que a ampliação das esferas públicas e o acesso a espaços institucionais de participação não garantem, por si só, que os participantes incidam no processo decisório (FUNG & WRIGHT, 2003; COHEN, 2009; BOHMAN, 2009). Para que o diálogo com a sociedade ocorra de forma efetiva, uma série de fatores precisa ser desencadeada, dentre eles, destaca-se, a existência de uma sociedade civil mobilizada e o comprometimento por parte dos governantes em compartilhar o poder decisório.

Neste trabalho, buscou-se analisar a dinâmica de funcionamento do CDES, sua composição e sua inserção institucional no governo. Quanto a sua composição, pôde-se perceber que, apesar de possuir um quadro de conselheiros da sociedade civil com um número ampliado, a escolha por parte da Presidência não tem compromisso em garantir a representatividade social, pois não garante a consulta às organizações sociais para indicação de representantes. O diálogo proposto pela Presidência parece priorizar a relação com o empresariado nacional, pois, no período de 2003 a 2010, foi possível verificar que os empresários possuem maioria no quadro de conselheiros não governamentais. No entanto, de um mandato a outro, ocorre alta rotatividade entre seus participantes, comparando-se com as demais categorias analisadas. Também foi possível verificar que, pela leitura das notas taquigráficas das reuniões plenárias, os empresários são os conselheiros que mais intervêm durante as reuniões do Pleno, seguidos pelos trabalhadores. A participação de lideranças dos movimentos sociais, ONGs e religiosos no quadro de conselheiros é discreta, sendo que há uma permanência de seus representantes ao longo dos mandatos.

Enquanto um canal de interlocução com a sociedade, o CDES propõe uma metodologia de debate ampliado, sem a votação das propostas que seguem para apreciação da Presidência da República. A tentativa de construção de documentos de forma consensual mostrou-se o diferencial de seu funcionamento. Embora haja críticas quanto à metodologia da concertação, quanto ao avanço de temáticas não consensuadas, pôde-se perceber que o CDES manteve-se em funcionamento sem o esvaziamento da pauta de trabalho. O não esvaziamento decorreu do interesse da Presidência em levar a conhecimento do conselho debates sobre as reformas institucionais e as temáticas sobre economia, infraestrutura, matriz energética e educação. Entretanto, frente ao limitado prazo para encaminhamento das políticas levadas à apreciação e frente à extensa pauta sugerida pela Presidência, temas propostos pelos conselheiros dificilmente são incluídos na agenda do conselho. De forma complementar, a análise atenta das falas dos conselheiros nas reuniões plenárias demonstra que os conselheiros avaliaram que a atuação do CDES ficou aquém de suas expectativas individuais, pois a incidência do Conselho limitou-se a orientar diretrizes gerais para a elaboração das políticas públicas, ou a sugerir propostas incrementais aos projetos já formulados pelo governo. Nesse sentido, frente às limitações de sua estrutura, refuta-se em parte a hipótese inicial de trabalho.

Quanto à estrutura institucional criada para a coordenação da participação no governo, pôde-se perceber que houve uma desarticulação entre as Secretarias que lidavam com as conferências e conselhos, notadamente a Secretaria-Geral (e a SNAS, a qual se vincula à SG) e a Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Contrariando a lógica, o CDES, até 2010, esteve vinculado à SRI, Secretaria que não tinha a função de articular a relação do governo com as organizações sociais. A análise da experiência do CDES revela indícios de que há uma fragmentação da administração pública na “arquitetura” da participação, como sugerido por Teixeira, Souza e Lima (2012), na medida em que as articulações com a sociedade ficaram à parte das ações de integração intergovernamental, o que pode ter comprometido a materialização das sugestões em políticas públicas. Diferentemente de outras experiências mais consolidadas de diálogo com a sociedade civil, como, por exemplo, os conselhos nacionais nas áreas de saúde e assistência social, o CDES ainda busca sua legitimidade dentro da estrutura de participação do governo federal. Nota-se que ainda está em construção a relação entre o aparato administrativo-estatal e as instituições participativas. Apesar de o governo Lula ter manifestado e, mais do que isso, ter iniciado a construção das bases para um novo pacto com a sociedade civil organizada, graças à institucionalização de novos espaços participativos, tal iniciativa não se transformou em uma política de governo articulada entre os diversos órgãos.

Não é possível afirmar que o CDES sobrepõe-se a outros espaços de participação, como outros conselhos ou então conferências temáticas. Sua atuação não afeta a elaboração e/ou monitoramento de políticas setoriais (foco de outros fóruns). Restringe-se a assessorar a Presidência quanto às principais diretrizes para um projeto de desenvolvimento nacional, em caráter mais amplo. Essa é sua singularidade dentro da estrutura de participação no governo federal. O CDES funciona enquanto uma estrutura autônoma dentro da proposta de participação do governo, que institucionaliza um processo de consulta a “indivíduos com notória representatividade”, sem a prerrogativa da deliberação, de destinação de recursos às políticas públicas e nem mesmo de monitoramento das mesmas. Sua institucionalização dentro da estrutura presidencial ocorreu sem a articulação com as bases sociais e os demais espaços participativos; fatos estes que limitaram sua representatividade social e seu potencial de agenda.

Percebe-se que as instituições participativas no nível federal diferem quanto ao método de discussão, ao encaminhamento dos trabalhos e à relação com as esferas decisórias do governo. É possível que haja estímulo para que os representantes sociais transitem por diversas instituições participativas, de acordo com os objetivos que desejam alcançar. Não foi possível, no presente trabalho, explorar esse enfoque, mas destaca-se a necessidade de estudos futuros que reúnam base empírica que possibilite a análise a respeito da diversificação do público que passa a acessar esses novos espaços institucionais. Em termos de investigação, também é preciso avançar nas reflexões teóricas, bem como aprimorar as metodologias utilizadas nos estudos sobre processos participativos, a fim de compreender de que forma a participação institucionalizada impacta na gestão das políticas públicas e na sustentação política dos governos.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Representação de interesses nos conselhos nacionais de políticas públicas. In: IPEA. **Estado, Instituições e Democracia: Democracia**. Livro 9, Vol.2. 2010.
- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVILES, Antonio Ojeda. **Los Consejos Economicos e Sociales**. Madrid: Trotta, 1992.
- AVRITZER, Leonardo & SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. IN: SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. Democracia, participação e instituições híbridas. In: **Teoria e Sociedade**. Belo Horizonte, número especial, p.16-41, 2005.
- AVRITZER, L. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. **Estado, Instituições e Democracia**. Brasília: IPEA, livro 9, v. 2, p. 161-184, 2010.
- BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A. C. S. (Org.) **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 31-84, 2009.
- BRASIL. Decreto-Lei N. 4.744, de 16 de junho de 2003. Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun 2003.
- \_\_\_\_\_. Decreto N. 5.364, de 1 de fevereiro de 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 fev 2005.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Executiva do CDES. **Relatórios Anuais de Atividades**. Brasília. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>>. Acesso: 18 fev 2012.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Executiva do CDES. **Notas taquigráficas das reuniões plenárias**. Brasília. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>>. Acesso: 03 fev 2012.
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. 2006. In: **Workshop Rethinking Democratic Representation**. Columbia: University of British., 2006. Disponível em: <[http://www.hks.harvard.edu/hauser/PDF\\_XLS/AccountAndRep/5-Castiglione%20&%20Warren.pdf](http://www.hks.harvard.edu/hauser/PDF_XLS/AccountAndRep/5-Castiglione%20&%20Warren.pdf)>. Acesso em 11 nov. 2012.

COHN, Amélia. Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. In: IPEA. **Estado, Instituições e Democracia**. Brasília: IPEA, p. 485-504, 2010.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (Org.) **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 85-108, 2009.

CORTES, S. M. V, GUGLIANO, A. Entre neocorporativos e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. In: **Sociologias**, Porto Alegre, v. 2, n. 31, p.44-75, 2010.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO et al.: **Desenho institucional e participação política. Experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, p. 13 -32, 2005.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **O CDES: a aprendizagem da pactuação** [2006]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/estudo.html>>. Acesso em 17 out 2012.

CUNHA, E. S. M et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, cap. 20, p. 297-322, 2011.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DANÉRIS, Marcelo T. **A gênese do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul e a esfera pública institucionalizada**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2012.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 47-68. 2000.

\_\_\_\_\_. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: Construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010.

FIORINA, M. A dark side of civic engagement. In: SKOCPOL, T. e FIORINA, M. (Orgs.) **Civic engagement in American Democracy**. Washington: Brookings Sage, p. 395-425, 1999.

FLEURY, S. Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: **Anais do 8. Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá: UNPAN, 2003.

FUNG, A. & WRIGHT, E. O. 2003. **Deepening Democracy: Institucional Innovations in Empowered Participatory Governance**. London: Verso, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, Porto Alegre, v.4, n.2, p.257-283, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1997.

HART, Chris. **Doing a literature review: Releasing the Social Science Research Imagination**. London: Sage, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: IPEA - Comunicado n. 132, 2012.

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

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

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

LAVALLE, Adrián Gurza. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo n.47, p. 121-135, 1999.

LUCHMANN, Lígia. Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. In: **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis: PPGSP/UFSC, n. 33, p. 1-38, 2002.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos para a gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ORSATO, A. **Gênero e democracia: rupturas e permanências no Orçamento Participativo de Porto Alegre (2005)**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas, UFPEL, Pelotas, 2008.

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

PIRES, R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, R. et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. In: **Anais eletrônicos do 8º Encontro da ABCP**, Gramado/RS, 2012. Disponível em: <<http://www.abcp2012.sinteseeventos.com.br/>> Acesso em 06 ago 2012.

ROESE, Mauro. A metodologia do estudo de caso. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, PPGS/IFCH/UFRGS, n.9: p.189-200, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, P. R. **A esfera pública institucionalizada nos marcos da concertação social no Brasil: a experiência do CDES**. Porto Alegre: UFRGS, 2010. Monografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

SCHMITTER, Phillippe. Still the Century of Corporatism? In: SCHMITTER, P.; LEHBRUCH, G. (eds.) **Trends Towards Corporatist Intermediation**. New York: Sage, 1979.

SILVA, M. K. et al. A dinâmica das relações sociais no Conselho Nacional de Saúde. In: **Anais eletrônicos do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia**. Rio de Janeiro/RJ, 2009. Disponível em: <[http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=215&Itemid=171](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=215&Itemid=171)> Acesso em 12 out 2012.

SKOCPOL, Theda. Advocates without members: the recent transformation of American civic life. In: SKOCPOL, T; FIORINA, M. (Orgs.). **Civic engagement in American democracy**. Washington: Brookings Sage, p. 461-509, 1999.

TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

TEIXEIRA, Ana Claudia C.; SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu F. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

VAZ, A.; PIRES, R. Participação Social como Método de Governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional n. 1**. Brasília: IPEA, 2011.

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