

# Fóruns participativos e desenvolvimento nacional: subsídios para análise da experiência brasileira recente

Resultado de investigação finalizada

GT 13 - Reforma do Estado, governabilidade e democracia

Priscilla Ribeiro dos Santos<sup>1</sup>  
(UFRGS)

## Resumo:

Este artigo tem como objetivo analisar como o Governo brasileiro buscou debater as bases de um novo projeto desenvolvimentista em diálogo com a sociedade civil a partir da eleição do Presidente Lula. Com base na proposta de ampliação dos espaços institucionais para a participação social, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, responsável pelo assessoramento direto da Presidência quanto à temática do desenvolvimento e com participação majoritária de representantes da sociedade civil. Os dados apresentados indicam que a retomada do debate sobre o desenvolvimento nacional teve como característica singular a ampliação dos espaços institucionais para a participação, que passaram a debater os principais eixos dos programas governamentais no período de 2003 a 2010.

**Palavras-chave:** Participação social, Desenvolvimento, Governo Lula.

## Introdução

Este artigo se propõe a compreender como o Governo Federal brasileiro buscou debater as bases de um novo projeto desenvolvimentista em diálogo com a sociedade civil no período de 2003 a 2010. Dividido em três seções, primeiramente, o artigo propõe uma breve reflexão a respeito das características do novo projeto desenvolvimentista proposto pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Se, desde a década de 1980, o debate sobre o desenvolvimento esteve encoberto pela preocupação com a estabilidade econômica e com o controle da inflação, a partir do governo Lula, ocorre a retomada do projeto desenvolvimentista, tendo como eixo principal as ações para o enfrentamento da miséria e das desigualdades sociais.

A segunda seção aborda como a participação social foi introduzida na estrutura do Governo Federal como um instrumento de democratização da gestão pública. Tendo firmado o compromisso de ampliação do diálogo com a sociedade civil já no momento de campanha, a partir de 2003, foram desenvolvidas ações no sentido de incorporar a participação social tanto no planejamento governamental, quanto na gestão de determinadas políticas por meio da atuação de conselhos e conferências em diversas áreas. Dentre os fóruns nacionais de participação, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) se destaca como uma instância de aconselhamento direto da Presidência da República quanto à temática do desenvolvimento. Criado em 2003 e composto majoritariamente por representantes da sociedade civil, o CDES se inseriu no debate sobre as políticas desenvolvimentistas, tendo elaborado dois documentos estratégicos numa perspectiva de planejamento de médio e longo prazos – tema aprofundado na terceira seção. Por fim, este trabalho busca oferecer subsídios para a compreensão do novo modelo de desenvolvimento proposto na última década.

---

<sup>1</sup> Mestra e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS/Brasil).

Verificou-se que a ampliação dos fóruns participativos, vide a experiência do CDES, revelou o interesse por parte do Governo Federal em dialogar com diferentes segmentos da sociedade civil, a fim de construir uma agenda mínima com os principais eixos de atuação do Estado para a promoção do desenvolvimento nacional.

## **1 – A retomada do projeto desenvolvimentista no Brasil: considerações sobre o Governo Lula**

O primeiro governo Lula (2003-2006) sinalizou um momento de inflexão em virtude da retomada do papel do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. Embora na década de 1990 os impulsos para a liberalização da economia e de formação de um Estado mínimo tenham retardado a viabilização de políticas sociais que garantissem os direitos previstos constitucionalmente, tem-se um novo cenário a partir de 2003, quando é iniciado um processo de dinamismo econômico, atrelado ao comprometimento político de redução das desigualdades sociais. Inicia-se um período de orientação neo ou novo-desenvolvimentista<sup>2</sup> com pilares nas áreas de infraestrutura, programas habitacionais, investimento em inovação, aumento do consumo, redução do desemprego e política externa independente (Erber, 2011; Bresser-Pereira; Theuer, 2012).

Segundo Sicsú et al (2005), o novo projeto desenvolvimentista teria como premissas: a coexistência de Estado e mercado fortes; a viabilização de políticas macroeconômicas adequadas para o crescimento econômico sustentado; e compatibilização de crescimento e equidade social. Diferentemente do nacional-desenvolvimentismo das décadas de 1950 a 1970, atualmente, o Estado desenvolvimentista brasileiro compete com outros países no quadro da globalização, aproveita melhor o mercado interno capitalista, é democrático e pretende ser socialmente inclusivo (Bresser-Pereira; Theuer, 2012, p. 812).

De acordo com a nova agenda desenvolvimentista, a promoção do crescimento econômico não prescinde a inclusão social. Num contexto como o brasileiro, em que coexistem lado a lado a concentração de renda e bolsões de pobreza extrema, é preciso atentar para os efeitos desiguais produzidos pelo crescimento econômico. Tendo como pressuposto que desenvolvimento implica uma compreensão além de variações positivas nos indicadores econômicos, têm-se a necessidade de transformações para viabilizar a redução das desigualdades sociais como, por exemplo, a retomada das capacidades estatais para a promoção da equidade e da justiça social. Tais transformações se dariam por meio de políticas sociais, promovidas pelo Estado, visando à proteção ou à promoção dos indivíduos. Tais políticas são destinadas a reduzir os riscos e vulnerabilidades a que os indivíduos estão expostos em uma sociedade de mercado, pretendendo também garantir oportunidades mais amplas e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados socialmente (IPEA, 2010a, p. 61).

Segundo dados do IPEA (2010), o gasto público nas políticas sociais tem aumentado progressivamente, passando de 13,9% do PIB, em 1980, para 19%, em 1990, e para 21,9% em 2005. Dentre as políticas implementadas pelo governo federal que incluem a dimensão social à agenda desenvolvimentista, destacam-se a política de valorização do salário mínimo, o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida<sup>3</sup> e as políticas de proteção social, em especial, o programa de transferência de renda, Bolsa Família<sup>4</sup>. Tais políticas garantiram a dinamização da economia, sendo que os benefícios

---

<sup>2</sup> A utilização dos prefixos “neo” ou “novo” denotam uma diferente orientação, que se diferencia do modelo nacional-desenvolvimentista vigente na América Latina a partir da década de 1930 até o choque do petróleo, em 1970, e a eclosão da crise da dívida externa no início dos anos 80. Para uma compreensão ampliada das diferenças entre o novo e o nacional-desenvolvimentismo, ver Gonçalves (2012) e Cepêda (2012).

<sup>3</sup> O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tem como objetivos criar mecanismos de incentivo à produção, aquisição ou requalificação de habitações nos meios rural e urbano. Sua atuação compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

<sup>4</sup> O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Criado em 2004, o Programa possui três eixos principais: 1) transferência de renda, 2)

do sistema de proteção social e a valorização do salário mínimo deram condições para a ampliação do mercado interno. Assim, a nova esquerda desenvolvimentista da América Latina, nos anos 2000, teve como meta não a construção do socialismo, mas a promoção de um Estado de bem-estar social (Bresser-Pereira; Theuer, 2012). No caso brasileiro, adquire um padrão social-desenvolvimentista, segundo a caracterização sugerida por Pochmann (2010).

Historicamente, os indicadores de distribuição de renda no país evidenciaram a condição de extrema desigualdade entre a população. No entanto, a partir dos anos 2000, inicia-se uma tendência de redução do coeficiente de Gini<sup>5</sup>, que se intensifica a partir de 2003. Nesse sentido, o aumento de recursos destinados aos programas de transferência de renda e a política de valorização do salário mínimo contribuíram de forma significativa para a redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza<sup>6</sup>. Segundo dados do IPEA (2010b), em 2003, o coeficiente de Gini era de 0,580 e sofreu redução para 0,538 em 2009. Também quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>7</sup>, houve uma pequena melhora. Em 2000, o IDH brasileiro era de 0,766. Já em 2010, chega a 0,699, passando a ocupar a 73ª posição no ranking de 169 nações<sup>8</sup>.

A partir de 2006, devido à mudança da equipe do Ministério da Fazenda, se acentuou a orientação desenvolvimentista, tendo como textos-chave o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC – 2007-2010) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (Erber, 2011; Morais; Saad-Filho, 2011). O PAC, criado em 2007, foi um dos principais pilares para a sustentação prolongada do crescimento econômico brasileiro. Segundo Oliveira (2013), em termos de planejamento governamental, o Programa chegou a assumir parte substantiva das atribuições do Plano Plurianual 2008-2011, principalmente na área de infraestrutura. A primeira versão do PAC, vigente até 2010, estimulou investimentos em infraestrutura nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Com a crise internacional de 2008, o Governo Federal adotou políticas anticíclicas, que garantiram a manutenção das taxas de crescimento, mediante ampliação dos investimentos. Em face dos resultados positivos de sua primeira versão, em 2011, é lançado o PAC 2, priorizando projetos estruturantes em áreas de logística, energia e núcleo social-urbano. Com tais programas, o Estado reassume o papel de indutor dos investimentos, deixando de ser mero definidor de regras para atuação do setor privado.

Entretanto, há também uma compreensão de que a inflexão da política econômica, a partir do segundo mandato, teve um caráter mais híbrido do que puramente de orientação desenvolvimentista, pois associou políticas macroeconômicas, que visavam tanto à estabilidade monetária (equilíbrio fiscal e controle inflacionário), quanto as políticas voltadas à aceleração do desenvolvimento e à equidade social (com base no ativismo estatal) (Morais; Saad-Filho, 2011). A busca pela estabilidade monetária manteve algumas políticas macroeconômicas neoliberais, que estariam causando efeitos perversos tais

---

condicionalidades e 3) ações e programas complementares. Desde 2011, passou a integrar o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação pessoas com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais.

<sup>5</sup> O coeficiente de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade, até 1, quando a desigualdade é máxima.

<sup>6</sup> A linha de pobreza considerada pelas estatísticas oficiais é o dobro da linha de extrema pobreza. É uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. Os valores estimados variam conforme as regiões do país. A série calculada tem como fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). Segundo informações do Ipea Data, em 2001, as taxas de pobreza e extrema pobreza eram, respectivamente, 35,7% e 15,28%. Em 2009, sofrem reduções significativas, sendo que a taxa de pobreza passa a 21,42% e a de extrema pobreza, 7,28% (IPEA DATA, 2013).

<sup>7</sup> O IDH varia entre zero e um (quanto mais próximo de um, maior o nível de desenvolvimento humano). Apesar das críticas sobre sua utilização e da dificuldade quanto à comparação de realidades sociais distintas, o IDH oferece uma mensuração sobre o desenvolvimento humano, com base nas condições de saúde, educação e renda. É calculado anualmente pela Organização das Nações Unidas desde 1990. A partir de 2010, foram introduzidas mudanças nos indicadores para o cálculo do índice.

<sup>8</sup> Fonte: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2394>. Acesso em: 11 ago 2013.

como: a sobrevalorização do real, a reprimarização das exportações, a perda da competitividade internacional e o decorrente processo de desindustrialização (Gonçalves, 2012).

Num contexto democrático, o Estado novo-desenvolvimentista supõe a formação de um pacto político, uma coalizão entre diferentes setores para a formulação das políticas estratégicas. Diferenciando-se do velho nacional-desenvolvimentismo, o projeto gestado na última década tem como característica singular um novo padrão de relações com a sociedade civil no debate sobre os principais eixos de atuação dos programas governamentais. Ao possibilitar o acesso de novos atores aos espaços institucionais, compartilhando o processo decisório juntamente com os gestores públicos, propõe-se um tipo diferente de governabilidade, com base na proposta participativa.

## **2 – A ampliação dos fóruns participativos nacionais e o debate sobre o novo projeto desenvolvimentista**

A inclusão da sociedade civil no processo de elaboração das políticas públicas decorre de uma experiência anterior de participação no âmbito local, vide as experiências do orçamento participativo e dos conselhos gestores no final da década de 1980. Ao acolher 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, ampliando as práticas democráticas por meio de mecanismos de participação cidadã. Tais experiências têm sido amplamente analisadas pela literatura desde uma perspectiva que discute a possibilidade de implementação de novas práticas democráticas, que valorizem o protagonismo do cidadão na gestão pública, em um contexto de crise das instituições representativas (Avritzer, 2000; Santos, 2002; Dagnino, 2002).

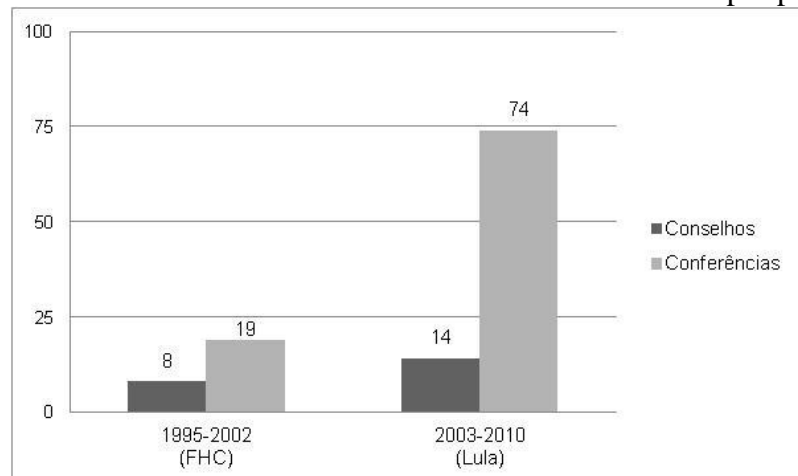
Se a criação de fóruns participativos iniciou no âmbito local por governos progressistas, a eleição de Lula desafiou a gestão participativa do Partido dos Trabalhadores em âmbito nacional. A vontade política expressa ainda no momento de campanha se materializou em propostas concretas de ampliação do diálogo entre Estado e sociedade civil a partir de 2003. Dentre as principais iniciativas, destacam-se: a ampliação dos fóruns participativos como conselhos e conferências nacionais e a inclusão da participação social no processo de elaboração dos Planos Plurianuais (2004-2007 e 2008-2011). No período de 2003 a 2010, 14 novos conselhos nacionais foram criados e 74 conferências foram convocadas em diversas áreas<sup>9</sup>. Tendo em vista que o Estado passa a atuar como principal promotor das políticas desenvolvimentistas, a questão do planejamento governamental emerge enquanto ferramenta estratégica do processo. Para tanto, o primeiro Plano Plurianual do Governo Lula (2004-2007) fornece importantes subsídios para a definição das prioridades da ação estatal no médio prazo. Segundo Oliveira (2013), o PPA 2004-2007 acolheu contribuições de debates setoriais promovidos por Ministérios, diálogos e consultas com organizações da sociedade civil, debates promovidos pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e proposições dos Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA<sup>10</sup>. Já o PPA 2008-2011 diminuiu o escopo da participação, tendo agregado contribuições do CDES e de outros conselhos setoriais de políticas públicas.

---

<sup>9</sup> Dados disponíveis em: <[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/conselhos-e-conferencias](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias)> Acesso em: 31 maio 2013.

<sup>10</sup> Ao todo, 27 Fóruns foram mobilizados pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG.

Gráfico 1 – Conselhos e conferências nacionais criados por períodos presidenciais (em número)



Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República, 2013.

Segundo Avritzer (2010), a ampliação dos fóruns institucionalizados de participação em âmbito nacional tem por objetivos: 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 (Avritzer, 2010). As agendas da sociedade civil passam a adquirir um lócus nacional de deliberação em áreas prioritárias como meio ambiente, saúde, segurança pública, assistência social, entre outras. Segundo Faria (2010), a criação de um método participativo surge como uma tentativa de instaurar um tipo diferente de governabilidade, que busca estreitar relações com os movimentos organizados da sociedade civil<sup>11</sup>. Neste aspecto, Nogueira (2004) atenta para o fato de que, ao aceitarem integrar instâncias de participação institucional, os representantes dos movimentos estariam se voltando mais para a gestão da política do que para a oposição a ela (Nogueira, 2004). As conferências e os conselhos introduzem uma nova dinâmica na gestão das políticas públicas nacionais, pois agregam atores não governamentais no processo de discussão de seu conteúdo. Na medida em que a participação de representantes da sociedade civil é ampliada, emerge a possibilidade de articulação entre os participantes para a inserção de novas temáticas na agenda institucional, suscitando um processo de negociação e também de prestação de contas por parte dos gestores públicos. 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 para se chegar a acordos políticos. Já quanto às conferências nacionais, verificam-se maiores incentivos para a articulação social e federativa na medida em que seu funcionamento prevê etapas municipais, estaduais e regionais.

### 3 – O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Um exemplo emblemático da disposição em debater a temática do desenvolvimento em conjunto com representantes da sociedade civil foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) em 2003. Com a criação de um fórum institucionalizado de diálogo sobre o desenvolvimento, o Estado sinaliza sua disposição em construir um novo projeto, que atenda aos anseios e às expectativas sociais de crescimento econômico, aliado à redução das desigualdades e à promoção de qualidade de vida para a população. No entanto, Kunrath (2005) destaca que a criação de um conselho consultivo à Presidência buscou atender a uma demanda por ampliação da base de apoio

<sup>11</sup> Para tanto, destaca-se a criação da Secretaria Nacional de Articulação Social (vinculada à Secretaria Geral da Presidência), que objetiva coordenar as relações políticas do governo com os segmentos da sociedade civil.

ao Programa de Governo, sustentado por 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). A fim de tranquilizar as forças do mercado, ainda no momento de campanha, Lula escreve a Carta ao Povo Brasileiro que, embora reconheça a necessidade de uma inflexão da política econômica, reforça o compromisso de transição gradual e pactuada, respeitando os contratos e obrigações anteriormente firmados (Silva, 2002, p. 2).

O CDES é presidido pelo Presidente da República e tem sua coordenação e funcionamento subordinados à Secretaria Executiva do Conselho (SEDES). Quanto à composição do Conselho, integram seu Pleno os representantes governamentais, na figura de ministros, e no máximo, 90 conselheiros da sociedade civil. Seus mandatos tem duração de dois anos, sendo facultada a recondução. O CDES reúne conselheiros identificados como representantes de associações da sociedade civil, movimentos sociais, intelectuais, empresários e personalidades. Segundo Santos (2012), no período de 2003 a 2010, metade da composição do quadro de conselheiros não governamentais era formada por empresários. Este dado revela a tentativa de aproximação do governo com os setores empresariais<sup>12</sup>. No caso do CDES, a inclusão de representantes da elite empresarial brasileira tem como objetivo promover o diálogo entre o governo e os principais setores estratégicos para a promoção do desenvolvimento<sup>13</sup>. Na medida em que a escolha de seus integrantes é dada pelo Presidente, questiona-se o potencial inclusivo do CDES. A fim de democratizar o processo de indicação de conselheiros no CDES, Pinto (2004) sugere que haja uma consulta às bases dos movimentos e entidades, facultando à sociedade civil a indicação de seus representantes (Pinto, 2004).

A metodologia de funcionamento do Conselho 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, mas resultam de um esforço dialógico de negociação e convencimento para elaboração em bases consensuais: a chamada concertação social.

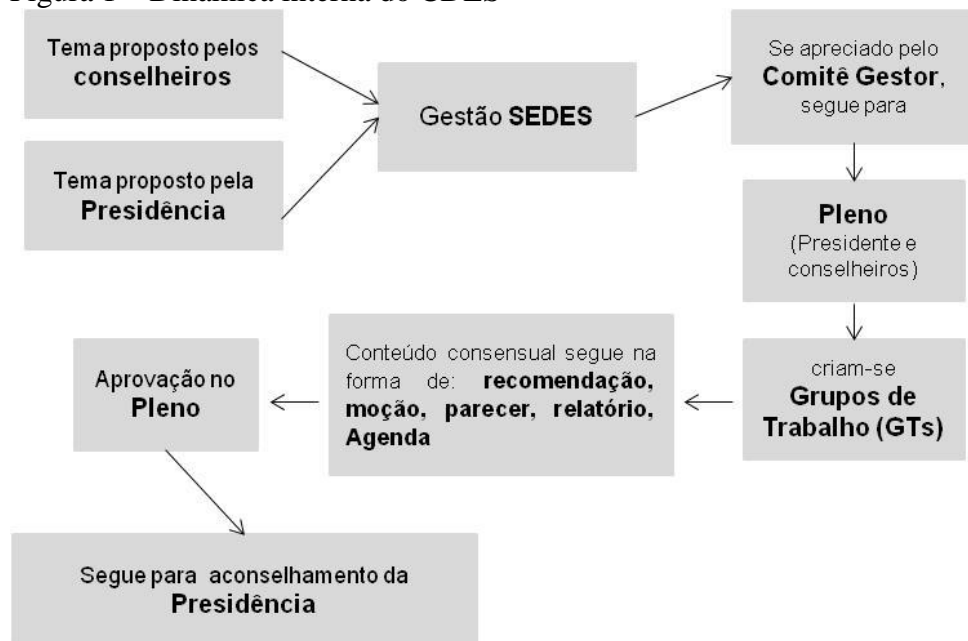
Um conjunto de instâncias compõe a estrutura de funcionamento do Conselho, sendo responsáveis pelo trânsito de conteúdos entre a equipe governamental e os conselheiros. A Secretaria Executiva do Conselho (SEDES) é responsável pela coordenação dos trabalhos, convocação dos conselheiros e promoção do diálogo com a equipe governamental. As instâncias internas do Conselho são os Grupos de Trabalho (GTs), o Comitê Gestor, o Pleno e o Observatório da Equidade. O Pleno do conselho reúne todos os conselheiros e se caracteriza como uma reunião de trabalho com periodicidade bimestral. Os GTs são criados pelo Pleno e tem como objetivo reunir conselheiros interessados em debater de forma aprofundada determinada matéria. O Comitê Gestor reúne conselheiros e integrantes da SEDES para organização das atividades. A dinâmica de funcionamento do Conselho pode ser visualizada na figura abaixo:

---

<sup>12</sup> Outro exemplo de aproximação do governo com os setores empresariais foi a expressiva participação de grupos de empresários ao longo das viagens internacionais do Presidente Lula.

<sup>13</sup> 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.

Figura 1 – Dinâmica interna do CDES



Fonte: SEDES, Relatórios anuais de atividades. (Elaboração própria).

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. Quando indivíduos com interesses distintos aceitam o diálogo e comprometem-se em cooperar entre si, o caminho da negociação é construído, inclinando a balança em favor de resultados mais equitativos nas deliberações quanto às políticas públicas. Uma vez aprovados por uma parcela social representativa, os projetos e as ações políticas que propõe reformas estruturais de enfrentamento às condições de desigualdade e promoção do desenvolvimento adquirem maior legitimidade.

Até 2010, o CDES se inseriu no processo de elaboração dos Planos Plurianuais de governo, tendo produzido também dois documentos estratégicos para o debate sobre o modelo de desenvolvimento almejado. As principais produções do CDES foram a Agenda Nacional de Desenvolvimento - 2005 (AND) e a Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento - 2010 (ANC). A AND resultou de um longo processo de diálogo e de diagnóstico inicial, que envolveu a realização de 26 reuniões durante os anos de 2004 e 2005. A AND visa ser um documento estratégico com diretrizes para o enfrentamento e superação dos entraves do desenvolvimento nacional. Produto de um diálogo entre setores da sociedade civil, representados no pleno do CDES, a AND propõe estratégias e enfoques prioritários para a garantia da equidade, a dinamização da economia interna e externa e o aperfeiçoamento do aparato estatal frente a um novo contexto político de retomada das capacidades de investimento estatal em políticas sociais – contemplados na visão de futuro proposta pela Agenda<sup>14</sup>.

Após cinco anos do encaminhamento das proposições da AND e diante dos efeitos da crise econômica e financeira internacional de 2008, em 2010, o comitê gestor do Pleno do CDES sugeriu a redação de um novo documento orientador, inserindo-se em um momento avaliativo dos resultados alcançados pela Agenda anterior. Em julho de 2010, foi aprovada pela 34ª Reunião do Pleno a Agenda

<sup>14</sup> A visão de futuro, proposta pela Agenda, consiste em: “Um País democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos” (SEDES/AND, 2005, p. 13).

Nacional para um Novo Ciclo de Desenvolvimento. Os principais eixos das duas Agendas podem ser visualizados na figura abaixo.

Figura 2 – Síntese da AND (2005) e da ANC (2010)



Fontes: SEDES, 2005; SEDES, 2010.

Se a AND fornece o diagnóstico inicial para a retomada do projeto desenvolvimentista, a ANC propõe diretrizes para um novo momento econômico, no qual há importantes investimentos estatais em políticas de infraestrutura e de proteção social. Sugere a adoção de políticas econômicas anticíclicas e garantidoras da capacidade de investimentos públicos, a fim de diminuir os impactos da conjuntura internacional na economia brasileira pela garantia do mercado interno, da renda, do emprego e da expansão do acesso ao crédito. Embora mantenha os mesmos valores e a mesma visão de futuro que haviam sido propostos pela Agenda anterior, a Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento propõe dois eixos principais para a garantia do desenvolvimento, que são: 1) consolidação do processo de expansão equânime do emprego e da renda, com fortalecimento do mercado interno; e 2) inserção na economia internacional (SEDES, 2010, p. 3). Os desafios a serem enfrentados para alcançá-los seriam: educação, fortalecimento do Estado democrático e indutor do desenvolvimento, estímulo à ciência e tecnologia, trabalho e inclusão produtiva, incentivo à produção, agricultura, infraestruturas (transporte, energia, comunicação, água e saneamento), sustentabilidade ambiental e consolidação e ampliação das políticas sociais (SEDES, 2010, p.3).

Nota-se, portanto, que o conteúdo referente às políticas sociais, que estava ausente na primeira Agenda do CDES, ganha destaque no texto da ANC. Em parte, isso decorre de um processo de amadurecimento do próprio conselho enquanto um fórum de diálogo e concertação entre diferentes segmentos da sociedade. A AND revela um esforço inicial para diagnóstico e reflexão dos entraves para o desenvolvimento, que se realizou nos dois primeiros anos do conselho. Já a ANC, lançada em 2010, é produto de sete anos de trabalho e debates internos, que lhe conferem, qualitativamente, maiores subsídios. A defesa da consolidação e ampliação das políticas sociais fornece maior legitimidade à atuação do governo, principalmente num contexto de crise internacional, no qual há estímulos para a redução dos investimentos em áreas sociais. É com a ANC que o CDES passa a se posicionar efetivamente em defesa da inclusão da dimensão social no projeto de desenvolvimento. Dentre as principais contribuições do Conselho para as políticas nacionais no período Lula, destacam-



se: contribuições ao PAC 1, ao Programa Minha Casa, Minha Vida e à formulação do PRONASCI<sup>15</sup>, criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, ampliação do Programa Nacional de Microcrédito, contribuições à Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, moção em defesa do FUNDEB<sup>16</sup>, contribuições à Agenda Nacional do Trabalho Decente e aos Planos Plurianuais.

Pode-se afirmar que as diretrizes sugeridas pelas Agendas do CDES orientaram as principais ações do Governo Federal no período de 2003 a 2010. Inserindo-se em um contexto de planejamento governamental de médio e longo prazos, atrelado ao compromisso de diálogo com os representantes da sociedade civil, a atuação do Conselho foi emblemática no que tange a retomada do debate sobre as políticas desenvolvimentistas. No entanto, tendo em vista que a pauta do CDES está diretamente relacionada à agenda da Presidência, há indícios de que ocorra uma diminuição da capacidade propositiva por parte dos conselheiros não governamentais. Isto é, na medida em que a agenda do Conselho tem pautas e cronogramas definidos para encaminhamento, torna-se mais difícil a inclusão de novos temas propostos pelos conselheiros. Além disso, no período analisado, verificou-se que a atuação do Conselho se reduziu ao processo de elaboração de macro diretrizes, não tendo atuado diretamente no acompanhamento e avaliação das políticas e programas implementados. Nesse sentido, torna-se fundamental que os fóruns participativos sirvam de instrumento de qualificação da gestão em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, compreendendo a elaboração, implementação e avaliação.

## **Considerações finais**

Em um contexto democrático e de relativa estabilização econômica, o governo Lula buscou retomar o debate sobre o desenvolvimento nacional com base em ampla coalizão política e articulação com diversos segmentos, desde movimentos sociais ao empresariado. Desde o momento da campanha presidencial, em 2002, verificou-se o interesse em construir as bases de um novo modelo em diálogo com a sociedade civil. Diferentemente do velho nacional-desenvolvimentismo experimentado em décadas anteriores, o modelo proposto passou a ser compreendido pela dupla adjetivação: desenvolvimento econômico e social. Isto é, para além do crescimento econômico, desenvolver implica a redução das desigualdades sociais mediante a intervenção estatal. Para tanto, o Governo Federal firmou compromissos quanto à redução da pobreza extrema e quanto à melhoria das condições básicas de vida da população. O gasto social passou a ser concebido tanto como um estímulo ao crescimento econômico quanto um instrumento minimizador das desigualdades.

A inflexão proposta pelo governo Lula se fundamentou na ruptura com a perspectiva que sugere que a superação da condição de subdesenvolvimento ocorreria de forma espontânea e natural pela livre atuação das forças de mercado. Rompe-se, portanto, com a ideia de que os avanços sociais são subprodutos da estabilização monetária. Atualmente, a dinamização da economia brasileira tem como um de seus principais vetores os gastos sociais. Mesmo com o advento da crise internacional de 2008, evidenciou-se a capacidade do governo em promover políticas anticíclicas, que garantiram o fortalecimento da economia nacional mediante a ampliação dos investimentos nas políticas sociais e nos setores estratégicos de infraestrutura. Assim, o ciclo de dinamismo econômico e social, iniciado no governo Lula teve continuidade com a eleição da Presidenta Dilma Rousseff, em 2011.

Com base nos dados apresentados, é possível perceber que a retomada de políticas promotoras do desenvolvimento nacional teve como singular característica a ampliação e diversificação dos canais de interlocução com a sociedade civil. Dentre os novos fóruns de participação, neste trabalho, buscou-se apresentar a experiência do CDES. Verificou-se que a atuação do Conselho teve como objetivo construir uma agenda mínima, consensuada entre os conselheiros da sociedade civil, com os principais eixos de atuação do Estado para a promoção do desenvolvimento. Suas principais contribuições ao

---

<sup>15</sup> Programa Nacional de Segurança Cidadã (PRONASCI).

<sup>16</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

tema foram contempladas pelas ações desenvolvidas pelo Governo, porém ainda há lacunas no que tange o acompanhamento e avaliação das políticas. Nesse sentido, é fundamental que a participação não se restrinja a influenciar a elaboração de agenda e a etapa de planejamento. A fim de garantir maior transparência, prestação de contas e qualificação da gestão pública, mecanismos de diálogo com a sociedade civil devem ser acionados em todas as etapas do ciclo de políticas públicas.

Para que o novo projeto desenvolvimentista seja inclusivo e instrumento de justiça social, é fundamental a participação dos mais variados segmentos sociais nos processos de debate, consulta, monitoramento e avaliação dos programas que o constituem. Recentemente, as manifestações sociais que ocorreram em diversas cidades do país trouxeram para o debate público os limites deste modelo no que tange a oferta de serviços públicos de qualidade à população. Acalentados por um sentimento generalizado de crise das instituições da democracia representativa, os protestos reuniram demandas diversas da sociedade civil que encontraram expressão na esfera pública. Por fim, faz-se necessário atentar para as repercussões desses protestos quanto à possibilidade de qualificar os espaços de participação cidadã na gestão pública e ampliar a transparência das ações governamentais.

## Referências

- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. (2005) Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, número especial, p.16-41.
- AVRITZER, L. (2000) Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo, p. 25-46, n. 49.
- \_\_\_\_\_. (2010) O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. In: *Estado, Instituições e Democracia*, livro 9, v. 2, Brasília: IPEA.
- BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. (2010) A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.) *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- BRASIL. *Seção Participação Social no Portal do Governo Brasileiro* (2007). Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/participacao\\_popular/publicacoes/conferencias/](http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/)> Acesso em: 10 julho 2012.
- \_\_\_\_\_. *Publicações da Secretaria Geral da Presidência da República* (2013). Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/publicacoes](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/publicacoes)> Acesso em: 04 mai 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2006) O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24.
- BRESSER-PEREIRA, L. C; THEUER, D. (2012) Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e sociedade*, Campinas, v. 21, número especial, p. 811-829.
- CEPÊDA, Vera Alves. (2012) Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, v. 26, n. 75, p. 77-90.
- DAGNINO, E (2002). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 9-15.
- DRAIBE, Sônia. (2002) Por um novo contrato social como base para o enfrentamento da pobreza. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES.
- ERBER, F. S. (2011) As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 31, nº 1 (121), p. 31-55.

FARIA, Cláudia Feres. (2010) Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: Construindo uma sinergia positiva? *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204.

GONÇALVES, Reinaldo. (2012) Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 637-671.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2010a) *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA.

\_\_\_\_\_. (2010b) *Comunicados do IPEA – PNAD 2009: Primeiras análises (nº63)*. Brasília: IPEA.

\_\_\_\_\_. (2012) Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. *Comunicado n. 132*. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. (2013) *IPEA DATA. Banco de dados - Social*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/> Acesso em: 09 ago 2013.

KUNRATH, Romerio Jair. (2005) *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.

MELO, Marcus André. (1999) Estado, governo e políticas públicas. In: S. Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)* [vol. 3: Ciência política], São Paulo/Brasília, Sumaré/Anpocs/Capes, p. 59-100.

MORAIS, L; SAAD-FILHO, A. (2011) Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 31, nº 4 (124), p. 507-527, 2011.

\_\_\_\_\_. (2005) Lula and the Continuity of Neoliberalism in Brazil: Strategic Choice, Economic Imperative or Political Schizophrenia? *Historical Materialism*, 13 (1), 2005, p. 3-31.

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

OLIVEIRA, V. R. O (2013) processo de participação social nos Planos Plurianuais do Governo Federal. In: SILVA, E. M.; SOARES, L. B. (Orgs.) *Experiência de Participação Institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH.

PAULANI, L. (2003) Brasil Delivery: Razões, Contradições e Limites da Política Econômica nos Primeiros Seis Meses do Governo Lula. in: J. A. de Paula (org.) *A Economia Política da Mudança*. Belo Horizonte: Autêntica.

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

POCHMANN, Marcio (2010). *Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

SACHS, I. (2001) Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o papel da política. In: ABRAMOVAY, R. et al. (Orgs.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP; Edusp.

SALLUM JR., B. (2000) A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000)*. São Paulo: SENAC.

SANTOS, B. S. (2002). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SANTOS, P. R. (2012). *A institucionalização da participação no Governo Lula: um estudo de caso sobre o CDES*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2006). Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS). *Informativo Participação Social*. Abril, 2006.

\_\_\_\_\_. *Conselhos e Conferências*. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/conselhos-e-conferencias](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias)> Acesso em: 31 maio 2013.

SECRETARIA EXECUTIVA DO CDES (SEDES). *Relatórios anuais de atividades*. Disponíveis em: <<http://www.cdes.gov.br>> Acesso em 18 fev 2012.

\_\_\_\_\_. *Agenda Nacional de Desenvolvimento* (2005). Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>> Acesso em 18 fev 2012.

\_\_\_\_\_. *Agenda Nacional para um Novo Ciclo de Desenvolvimento* (2010). Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>> Acesso em 18 fev 2012.

SICSÚ, J. et al. (Org.) (2005) *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao Povo Brasileiro* (de 22 de junho de 2002). Documento informativo do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.fpa.org.br>> Acesso em: 18 fev 2013.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite. (2011) Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, R. R. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

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