

# ACORDOS SOCIAIS NO BRASIL: DEMOCRACIA E TRANSFORMAÇÃO <sup>1</sup>

(versão sem revisão)

Clemente Ganz Lúcio <sup>2</sup>

*“Se o mundo deve conter um espaço público,  
não pode ser construído apenas para uma geração  
e planejado somente para os que estão vivos:  
deve transcender a duração da vida de homens mortais.”*

*“A Condição Humana”, Hannah Arendt*

## 1. INTRODUÇÃO

Neste texto tratarei sobre a pertinência, ou a viabilidade, de celebração de acordo social ou pacto político no Brasil como elemento para apoiar uma estratégia nacional de desenvolvimento. O DIEESE, instituição na qual trabalho, tem como uma de suas finalidades assessorar o sindicalismo brasileiro nos mais variados espaços e processos negociais. Assim, a contribuição a este debate pode ser aportada devido à minha atuação em inúmeros processos nacionais de negociação, bem como em múltiplos espaços de participação social do movimento sindical brasileiro.

Vou tratar, portanto, desta questão a partir de experiências nas quais o movimento sindical se defrontou com demandas ou possibilidades de acordos sociais ou pactos políticos. Privilegiarei casos mais recentes<sup>3</sup> ocorridos na última década, pois os

---

<sup>1</sup> Texto elaborado para o 9º. Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, 17 e 18 de setembro de 2012.

<sup>2</sup> Sociólogo, diretor técnico do DIEESE, membro do CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e do Conselho de Administração do CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

<sup>3</sup> Desde meados dos anos 80 as demandas de acordos são postas seja na transição para a abertura política, no processo constituinte, nos vários planos econômicos de estabilização, nas câmaras setoriais, entre outros.

novos elementos que os desencadearam tornaram a questão do acordo social ou do pacto político uma demanda e/ou uma possibilidade oportuna à presente reflexão.

Destacarei os processos de eventos desenvolvidos no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES, a organização e realização das Conferências Nacionais, a participação em Conselhos, os recentes Compromissos Nacionais setoriais, o Fórum Nacional do Trabalho e o Fórum Nacional a Previdência Social, o Acordo Nacional de Valorização do Salário Mínimo, a mobilização recente de empresários e trabalhadores em torno da questão do desenvolvimento industrial e o Programa Brasil Maior.

## **2. POR QUE ESSE ASSUNTO VOLTA À PAUTA?**

No atual momento a sociedade brasileira vive um período interessante de liberdade de pensamento e convite à criatividade coletiva prospectiva. Abriram-se brechas para extravasar a asfixia do pensamento único que o neoliberalismo impunha aos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Relativizou-se um pouco a métrica dos modelos. A imposição do mercado como único condutor natural e confiável das relações econômicas voltou a ser questionada e o desenvolvimento deixou de ser somente um resultado ou uma decorrência das forças em mercado livre e sem regulamentação.

Brisas políticas emergiram das crises, principalmente a de 2008, revelando os limites do pensamento que conferia ao livre mercado a condição econômica divina, recolocando a possibilidade de um novo campo de disputa social, no qual a política voltou a ter centralidade e a história tornou-se um campo de possibilidades em aberto. Reabre-se o debate acerca do papel do Estado, o significado do pensamento e do planejamento estratégico, o sentido da política como a arte de deliberação coletiva, inclusive para a construção de consensos na diversidade, e a disputa sobre a intencionalidade do desenvolvimento. Em certa medida, recolocou-se para a sociedade brasileira, para os sujeitos coletivos que se organizam e se mobilizam, o desafio de formular o desejo da nação e a possibilidade de construir o país a partir de escolhas em um campo aberto de alternativas.

Um país integrado à economia mundial a partir das forças e capacidades interna do seu mercado, de uma produção econômica cuja intencionalidade mobiliza a ação de um Estado vigoroso para a promoção do bem estar social, da qualidade de vida e do equilíbrio ambiental é, de maneira sintética, o meu ponto de vista para entrar neste debate.

De partida não se pode esquecer que desenvolvimento é uma ideia cuja história está repleta de controvérsia. Sem aprofundar este debate, parto da concepção de que

*o desenvolvimento precisa ser compreendido não só como estágios ou etapas alcançados ou alcançáveis pelas sociedades humanas, mas como o processo mesmo pelo qual essa evolução se faz: além disso, essa evolução é algo que remete sempre a uma trajetória de longa duração (...) que envolve a dimensão do crescimento econômico, a dimensão das questões sociais, a dimensão ambiental, para ficar apenas nas três mais evidentes e mais enfatizadas.*<sup>4</sup>

Como resultado desejado a ser alcançado ou como processo pelo qual se alcança o resultado, o conteúdo é, em ambos os casos a) normativo – como deve ser, como pode ser, o que e como fazer; b) estratégico – como os elementos se relacionam no plano operativo; c) a relação entre o custo da transição e os objetivos a alcançar; d) o porte dos recursos para viabilizar, de tal modo que (e) o tempo da análise é o futuro condicionado – se (f) pelas escolhas diante das oportunidades ou desafios no presente histórico e (g) frente às possibilidades de processos de transformação.

O tratamento destas questões e a maneira como são feitas as escolhas normativas e estratégicas no espaço da vida social se constituem na atividade própria da política, cujo fim é produzir coesão social pelo modo de viver. Ao se recolocar o pensamento e o agir sobre o desenvolvimento, restitui-se à política a tarefa central de enunciar o que a sociedade quer como bem estar social, qualidade de vida e equilíbrio ambiental e, ao mesmo tempo, recupera-se para o espaço da vida pública a construção da coesão social capaz de dar suporte e promover o desejo coletivo

---

<sup>4</sup> Arilson FAVATERO. “Desenvolvimento – a trajetória de uma ideia e as teorias contemporâneas”, in *Formação Histórica do NE e debate sobre o conceito de Desenvolvimento*, CEAS / MTE, 2005, pp. 41.

enunciado. Nesse contexto há a possibilidade de outro jogo social. Falamos também, portanto, de novas regras a reger as relações sociais.

Diferentemente dos jogos nos quais a cada ganhador corresponde um perdedor, o jogo social que recoloca o desenvolvimento como uma possibilidade – de desejo, de processo e de resultado – abre possibilidades ao inédito, inclusive em relação às regras do jogo. O melhor resultado é aquele no qual a sociedade ganha porque as partes que jogam constroem outras possibilidades de resultados, nas quais o coletivo é um bem público de primeira importância, e as regras respondem de forma coerente ao mobilizar a sociedade a processos que a levam a alcançar os objetivos declarados. Regras, processos – inclusive de transição entre a situação presente e a futura a alcançar - e resultados se constituem em uma unidade política possível que se fortalece pela qualidade da coesão que as articula e une, bem como pela efetividade alcançada. É nesse contexto e campo que se colocam a questão da possibilidade e da necessidade do acordo social ou pacto político.

### 3. SÃO POSSÍVEIS ACORDOS SOCIAIS NO BRASIL?

O pacto político coloca os conflitos distributivos – de renda, riqueza e poder - regulados pela vontade geral, no sentido dado pela teoria política desde Rousseau. Para o pai a democracia moderna

*se afastarmos do pacto social o que não é da sua essência, veremos que ele se reduz aos seguintes termos: Cada um de nós põe em comum a sua pessoa e todo o seu poder sobre a suprema direção da vontade geral e recebemos coletivamente cada membro como parte indivisível do todo.<sup>5</sup>*

O pacto aqui é concebido como o “*meio substantivo*” para a construção política da vontade geral – o bem comum e a vida pública em liberdade - e da soberania, expressão do Estado moderno.

---

<sup>5</sup> Jean Jacques ROUSSEAU. *O Contrato Social*, Editora Europa-América, s/d, p. 136.

Considero, portanto, a Constituição de 1988 fruto do pacto político e do acordo social, finalizado no processo constituinte e resultado de décadas de luta pelo fim da ditadura e o restabelecimento da democracia no Brasil. Naquele período concluiu-se, dito de forma esquemática e simples, um espaço de complexas negociações entre as forças sociais que lutaram pela superação da ditadura e aqueles que a queriam mantê-la, escondê-la ou esquecê-la. Coesionou-se, nos limites da nossa transição lenta e gradual, uma nova vontade geral assignadas na Carta Magna, que fundou a nova democracia brasileira e estabeleceu as regras para o jogo social através do qual, vinte e cinco anos depois, os jogadores declararam a sua incompletude. O jogo social, agora analisado a partir das possibilidades do desenvolvimento, exige que o contrato social expresso na nossa Constituição seja revisto, aperfeiçoado, alterado e/ou detalhado. Essa é uma novidade fundamental. A agenda de reformas, que vários setores da sociedade conclamam, evidencia as tarefas que temos pela frente.

O olhar estratégico de futuro para duas ou três décadas indicam quais avanços que precisamos promover no nosso contrato social? Se os avanços no novo contrato social significam mudanças na nossa jovem democracia, que se encontra em permanente construção, as demandas e propostas de transformações que emergem da sociedade exigem algum tipo de deliberação, que se faz pelo voto, pelo acordo e pela combinação, nos processos políticos.

A desigualdade, em todas as suas formas e dimensões, é um impeditivo estrutural para o desenvolvimento. Por um lado, cria obstáculos ao processo de desenvolvimento pela desigual capacidade que cada cidadão ou sujeito coletivo – organizações e movimentos – tem de intervir para a construção de outra vontade geral. Uma diferença intencionalmente produzida que confere desvantagem insuperável entre os atores do jogo social, reproduzindo regras que promovem a desigualdade. Por outro lado, a desigualdade revela um estoque de déficits para enormes contingentes de brasileiros, cuja superação requer investimentos frente a recursos escassos. Articuladas, essas duas dimensões da desigualdade destroem possibilidades de coesão social. Como afirma Tony Judt:

*A desigualdade é corrosiva. Ela apodrece a sociedade a partir de dentro. A repercussão das diferenças materiais leva algum tempo a mostra-se: mas, a seu*

*tempo aumenta a concorrência pelo estatuto social e bens; as pessoas experimentam uma sensação crescente de superioridade (ou de inferioridade) segundo as suas posses; cristalizam-se os preconceitos para com as posições inferiores da escala social; o crime aumenta e as patologias do desfavorecimento social vão-se acentuando cada vez mais. O legado da criação da riqueza não regrado é realmente amargo.*<sup>6</sup>

Sendo assim, a análise aqui apresentada parte da perspectiva de que o sentido geral, normativo e estratégico que deve orientar o projeto de desenvolvimento da sociedade brasileira é a construção da igualdade no espaço da liberdade. Nesse sentido, há sim a tarefa de aprofundar os fundamentos expressos na Constituição de 1988, ampliando, renovando, modernizando o contrato social que ela expressa. Para isso, há necessidade de processos que conduzam transformações mais profundas da nossa realidade, das regras que regem as relações sociais no país. Transformações que exigirão a afirmação de quais bases darão sentido igualitário às novas relações sociais a serem estabelecidas, coesionando Estado, Governo e sociedade civil.

Mobilizar uma ação coletiva contrária à força dominante que produz e reproduz a situação presente que se quer transformar é o desafio da luta social pelo desenvolvimento. O desafio é articular diferentes interesses em processos que mobilizem e confrontem as demandas corporativas e específicas em espaços abertos e gerais de negociação social, capazes de produzir mediações que promovam o interesse geral e a vontade coletiva como um bem público. O conflito e a tensão precisam conduzir escolhas que manifestem a opção pela transformação, a decisão de investir na sua promoção e a declaração de dar suporte à vontade da maioria.

A complexidade da sociedade, dos problemas e dos fenômenos, bem como a desconfiança, característica presente na vida política de uma sociedade desigual, criam enormes dificuldades para a construção de processos mais gerais. Por isso é preciso que em diferentes espaços e situações, diante de diferentes problemas e

---

<sup>6</sup> Tony JUDT. *Um Tratado sobre os nossos Actuais Descontentamentos*, Edições 70, Lisboa, 2010, p. 36.

desafios, coloque-se a questão da transformação, do sentido de sua condução – a promoção da igualdade, apostando na construção de acordos parciais que mobilizem, a seu tempo, pelo experimentado, pelo reconhecimento, pela cultura política que geram e, como uma possibilidade em aberto, acordos sociais mais amplos. A aposta é que múltiplos processos e acordos parciais abram um campo de possibilidades de novas escolhas e de construção de confiança política capaz de orientar e dar suporte à mudança social. Mas, há que se ter claro desde já que esses acordos parciais exigem, para que seu fim último também seja a promoção do bem coletivo, balizas que orientem as escolhas e as deliberações específicas mediadas pela vontade geral.

O acordo social é uma convenção celebrada pela livre escolha que cada um faz de a ela se vincular, pois,

*uma vez que nenhum homem tem autoridade natural sobre o seu semelhante, e dado que a força não produz nenhum direito, restam então as convenções como base de qualquer autoridade legítima entre os homens.(...) Uma convenção do corpo com cada um dos seus membros: convenção legítima, porque tem como base o contrato social; equitativa, porque é comum a todos; útil, porque não pode ter outro objetivo que não seja o bem comum; e sólida, porque tem por garantia a força pública e o poder supremo.<sup>7</sup>*

Resgatar o debate e a perspectiva de desenvolvimento nos faz voltar à arte de construir na política as convenções que regem a vida em sociedade.

Para Rousseau os fundamentos de um *sistema social*, para o qual desenvolveu o conceito de *contrato social (ou pacto social)* e sobre o qual se erguem e sustentam o *Estado soberano, o povo e o cidadão*,

*em vez de destruir a igualdade natural, o pacto fundamental substitui, pelo contrário, por uma igualdade moral e legítima, o que a natureza tinha produzido como desigualdade física entre os homens, e que, apesar de poderem ser*

---

<sup>7</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU. *O Contrato Social*, Europa América, p. 37.

*desiguais em força ou em gênio, se tornam todos iguais por convenção e direito.*<sup>8</sup>

Para a transição entre acordos parciais e o pacto social há uma distinção muito relevante.

*Há muitas vezes grandes diferenças entre vontade de todos e a vontade geral: esta não olha outra coisa que não seja o bem comum, enquanto a outra olha ao interesse privado e não é mais do que uma soma de vontades particulares.*<sup>9</sup>

Como criar a vontade geral quando, na sociedade de classe, a produção da riqueza gera e reproduz intencionalmente a desigualdade? Não será o pacto social um instrumento político radical de uma sociedade democrática intencionalmente voltada para a promoção da igualdade?

A democracia incorpora massas de excluídos ao trazer pelo voto suas demandas para o Estado. Coloca alternativas à intencionalidade do desenvolvimento, requerendo que a regulação da produção e distribuição econômica em uma economia de mercado seja disputada e é nesse espaço que se atua para a construção do acordo social.

#### **4. O CDES**

A seguir alguns casos serão sucintamente relatados e, por meio deles, refletirei sobre a possibilidade de acordo social.

---

<sup>8</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU. *O Contrato Social*, Europa América, p.29.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.33.

#### 4.1. O “Conselhã” e as primeiras Cartas

O Presidente Lula teve a iniciativa e criou, no início do seu governo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/CDES, órgão majoritariamente da sociedade civil e de caráter consultivo da Presidência da República, também denominado “Conselhã”. São mais de noventa pessoas oriundas de organizações representativas da sociedade e que, nas palavras do Presidente Lula:

*Se vocês estão aqui só para falar bem do Governo, erraram. Se vieram aqui só para falar mal do Governo, erraram. Se vieram aqui só para se queixar, erraram ainda mais. Este Conselho – foi-lhes dito no início e vou repetir agora – é a primeira vez em que a sociedade civil organizada, através de suas entidades e das mais diferentes instâncias em que ela se organiza, tem a oportunidade de dizer o tipo de Brasil que a gente deseja, e o tipo de coisas que podemos fazer no país.<sup>10</sup>*

O Presidente tinha claro o espaço de diálogo que o Conselho proporcionava e o usou. É interessante que tenha criado um espaço de diálogo. Por que o fez? Arrisco a resposta: o Presidente acredita na negociação como método de construção de acordos e, ao criar o Conselho, construiu um espaço muito interessante de experimentação.

No início dos trabalhos o CDES produziu seis Cartas de Concertação, que bem apresentam as questões filosóficas presentes na partida do Conselho. “*Ação Política para a Mudança e a Concertação*” é o título da primeira Carta que afirma:

*Os interesses contrapostos, legítimos e ilegítimos, fazem parte da vida ‘espontânea’ de qualquer povo e de qualquer país, mas a produção de um sentido para a história é sempre uma decisão consciente dos sujeitos políticos.*

11

---

<sup>10</sup> Todos os documentos do CDES estão disponíveis no endereço eletrônico: [www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br)

<sup>11</sup> *Ibid.*

De partida o convite foi para que as representações setoriais criassem no âmbito do Conselho um espaço de diálogo com um sentido geral, uma oportunidade para a “civilização do Estado brasileiro, ou seja, a subordinação do Estado à sociedade civil”.<sup>12</sup>

Constata-se, no marco das análises do Conselho, que não há no país a cultura do diálogo social em sentido amplo, mas que é necessário criá-la, na perspectiva de

*um esforço que objetiva a celebração de um ‘novo Contrato Social’ – uma nova vontade política majoritária para recoesionar a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária.*<sup>13</sup>

A terceira carta, de meados de 2003, trata dos “Fundamentos para um Novo Contrato Social”, na qual se afirma a necessidade da sociedade construir uma nova agenda para o desenvolvimento. Estão também consignados os destaques da história recente que consubstanciam um contexto favorável e a urgência do desafio de um novo contrato social. Os fundamentos políticos para a retomada do crescimento econômico, as reformas estruturais, a política econômica para manutenção de baixas taxas de inflação, o enfrentamento da vulnerabilidade externa, o investimento, a modernização da base produtiva, a ampliação do emprego e da produtividade são alguns exemplo do que foi enumerado nos 28 parágrafos para as bases para um acordo social amplo no Brasil. Esse conteúdo foi aprofundado na quarta Carta que trata sobre “O Desafio da Transição e o Papel da Sociedade: a Retomada do Crescimento”.

Há um grande esforço, no primeiro ano de funcionamento do Conselho, no sentido de formular as bases e os elementos para a construção de um amplo espaço de negociação para a formulação de um acordo nacional para o desenvolvimento. Em nenhum momento, ao longo dos trabalhos nesses quase dez anos de Conselho, colocou-se a proposta efetiva de algo semelhante ao que fizeram a sociedade japonesa ou belga no pós-guerra, com o pacto distributivo dos ganhos oriundos da

---

<sup>12</sup> Todos os documentos do CDES estão disponíveis no endereço eletrônico: [www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br)

<sup>13</sup> *Ibid.*

produtividade, ou ainda como ocorreu no Pacto de Moncloa celebrado pelos espanhóis.

É interessante observar como as ideias gestadas no Conselho foram tomando corpo ou estavam coetâneas às políticas de governo, aos planos, aos programas e às políticas públicas ao longo dos dois mandatos do Presidente Lula. Em certa medida e, em alguns casos em larga medida, o que foi gestado no Conselho transformou-se em política pública. O que não fica tão claro e evidente – talvez porque são frágeis, inexistentes ou iniciais - são os compromissos vinculatórios dos sujeitos coletivos às medidas adotadas a partir daquele diálogo social.

#### **4.2. Das Cartas de Concertação para a Agenda de Desenvolvimento**

Em meados de 2004 o Governo já havia passado pela dura fase de teste de resiliência que o mercado aplicava sobre o Presidente ao verificar a conduta do Governo em relação às regras, aos contratos e à política econômica de controle inflacionário. Naquele ano o Presidente começou uma reunião resgatando essas questões, lembrando assuntos setoriais e específicos que o CDES havia tratado com sucesso como, por exemplo, a nova regulação para as micro e pequenas empresas, os fundamentos elaborados nas Cartas de Concertação para, em seguida, introduzir o centro da questão que queria propor.

Em minha lembrança ficou registrada a seguinte fala do Presidente Lula:

*“Precisamos olhar para o nosso futuro! Mas, ele precisa começar a acontecer agora! Temos que fazer escolhas! Escolhas estratégicas! Escolhas para que o Brasil se apresente como um país desenvolvido! Meu desejo, o nosso desafio, é que esse país volte a ter esperança de que a vida vai melhorar, de que podemos nos transformar em um país desenvolvido!”*

*Vocês foram convidados para me ajudar e já deram demonstração do que é possível fazer. Estou aqui hoje para pedir uma nova contribuição. Uma das marcas que quero deixar do meu governo é reposicionar o Brasil no mundo como um país*

*desenvolvido ou um país que segue firme nesse rumo. Isso não é fácil, não é mesmo? Então, é aqui que quero a ajuda e a colaboração desse Conselho. Nas Cartas de Concertação vocês já disseram muitas coisas. Mas meu governo tem que fazer escolhas, novas escolhas! Então, na diversidade que vocês têm de opiniões, perspectivas, propostas e visão de futuro, quais são as escolhas estratégicas que o Governo deve fazer hoje para que o Brasil se recoloque na trajetória do crescimento econômico e do desenvolvimento social? Isso é uma tarefa para mais de um Governo, não é? Então, qual escolha devemos fazer hoje para deixarmos construído um legado robusto que sustente nosso desenvolvimento?”*

Depois de pouco mais de um ano de trabalho concluímos um produto e o apresentamos ao Presidente. Partimos de mais de 350 diretrizes propostas pelos Conselheiros nos diversos espaços – reuniões, grupos de trabalho, oficinas, debates e seminários - criados para a formulação de proposta. Enfrentamos uma questão de fundo: quem tem 350 diretrizes não tem estratégia e nem Plano, muito menos Projeto de Desenvolvimento! É preciso fazer escolhas.

A busca pela resposta a esta questão nos levou a outro patamar no processo de construção. Percebeu-se, primeiro, que aquelas diretrizes reuniam as mais variadas demandas e propostas setoriais. Reorganizadas poderiam ser incluídas em um Plano de Governo e, de alguma maneira, poderiam se tratadas ou manejadas nas políticas, ações, metas do Governo nacional ou local.

Mas, não fora isso o que o Presidente nos demandara! Ele nos falara do país, de transformação, de algo mais geral, de um todo que era mais – muito mais - que a soma das demandas e propostas setoriais que havíamos conseguido sistematizar. Aquilo que tratávamos nas Cartas de Concertação precisava ser produzido: escolhas realizadas no espaço do diálogo social para um novo contrato social. Havia um sujeito que vivia no território chamado Brasil que batia à porta das salas dos debates, brasileiros, brasileiras que formavam a nação, com a qual o Presidente selara um compromisso na sua eleição: dar-lhes voz e condições de transformarem sua história. E ele nos perguntara: quais as escolhas que devemos fazer em nome dos brasileiros para sermos uma país/nação desenvolvido?

Mudamos de posição. Assumimos outro lugar para olhar as questões. Retomamos o trabalho analisando aquelas mais de três centenas de propostas, processando e filtrando pela perspectiva de pensar o país e a nação. Depois de muito debate e embate, de muita renúncia, mas também da descoberta da tolerância para ouvir, compreender e comprometer-se com a ideia do outro, chegamos às 27 diretrizes estratégicas apresentadas pelo CDES ao Presidente Lula, consolidadas no documento “*Agenda Nacional de Desenvolvimento*”<sup>14</sup>, entregue em meados de 2005.

Reunidos os desafios em seis âmbitos problemáticos, para os quais se destacaram objetivos a alcançar. A desigualdade foi colocada como problema central a ser superado, consignado no objetivo “*de fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com renda e a riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social ascendente*”.<sup>15</sup>

Para realizar esse objetivo, a primeira diretriz de ação acordada é a adoção da equidade como critério para a promoção de políticas públicas, visando criar novas bases para uma sociedade de bases igualitárias. A segunda trata do papel da educação. A Agenda Nacional de Desenvolvimento apresenta seis objetivos estratégicos e vinte e seis diretrizes estratégicas de ação.

Grande parte da Agenda, senão sua totalidade, foi tratada pelo Governo. Os debates que se seguiram com Ministros e gestores públicos nos mais variados espaços de diálogo procuravam dar tratamento à Agenda, sendo que seu conteúdo posteriormente incorporado ao PPA. A agenda virou nossa referência para a ação em todos os espaços de atuação do Conselho, na interlocução com as áreas de Governo, com os demais poderes da República, nos debates setoriais e regionais, nas relações internacionais.

O que se pode derivar dessa experiência é que há um longo percurso para a construção, na diversidade de visões e interesses, da escolha do problema, da sua explicação ou compreensão, da seleção das causas a serem atacadas, das medidas

---

<sup>14</sup> CDES, Agenda Nacional de Desenvolvimento, [www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br).

<sup>15</sup> *Ibid.*

a serem implementadas, dos recursos a serem alocados e de onde virão, das responsabilidades, etc.. Em certa medida a Agenda, como um exemplo – ou protótipo - de um acordo social amplo, abre de imediato o campo de atuação para o Governo mobilizar o Estado e engendrar novas articulações políticas que operem as mudanças. Talvez essa seja sua primeira tarefa.

Entretanto isso não é suficiente. É preciso dar suporte às ações diante das reações que visam contestar medidas. Outras vezes é preciso contribuir para a formulação do seu conteúdo. Na verdade, os entraves são enormes para fazê-las avançar. O esforço de formulação, diálogo e negociação não foram suficientes para materializar de forma ampla os elementos daquela agenda. A hipótese de que o “novo contrato social” que indicávamos nas Cartas e na Agenda de Desenvolvimento vai requerer um esforço muito maior para sua concretização no longo prazo, confirma que a aposta nos processos é valiosa, bem como o papel do Governo, e ambos determinantes para o sucesso ou o fracasso.

#### **4.3. Da Agenda para os enunciados**

Na continuidade do processo assumimos outra tarefa: da Agenda de Desenvolvimento caminhamos para a definição de metas, estas consignadas no documento “*Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento*”<sup>16</sup>, entregue ao Presidente Lula em agosto de 2006.

Dos inúmeros debates feitos sobre a Agenda de Desenvolvimento e dos debates regionais para discutir metas para o desenvolvimento, agrupou-se 24 enunciados consensuais para o desenvolvimento do país, buscou-se estabelecer metas para aquelas diretrizes estratégicas de desenvolvimento. A título de exemplo, nosso projeto de desenvolvimento comportaria a perspectiva de organização econômica para um crescimento de 6% anuais, com aumento da renda *per capita* e melhoria da distribuição da renda.

---

<sup>16</sup> Todos os documentos do CDES estão disponíveis no endereço eletrônico: [www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br)

#### **4.4. Da crise à Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento**

No primeiro semestre de 2008 o CDES iniciou um trabalho de avaliação dos resultados observados no curso do desenvolvimento do Brasil, os impactos possíveis das descobertas do pré-sal, da mobilidade e de distribuição de renda. A crise de 2008 alterou esse olhar e, depois de atuar no curto prazo com propostas para enfrentar a crise – manter os investimentos, habitação, manutenção dos empregos, etc., o Conselho realizou em 2009 um grande seminário que identificou uma mudança na trajetória de desenvolvimento do Brasil. Testada na crise, esta estratégia deveria ser mantida como objetivo central. Dos debates que se desdobraram foi proposta uma Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento - um novo ciclo entendendo que as novas bases em curso no país precisariam ser sustentadas, aprofundadas e garantidas no longo prazo. O eixo articulador dessa nova agenda teve o Estado democrático como indutor do desenvolvimento, com um padrão de produção para um novo ciclo que requer infraestrutura produtiva e social renovada, apoiada pela centralidade da educação, aprofundando o potencial da agricultura, a transição para a economia do conhecimento, a promoção do trabalho decente e a inclusão produtiva em bases ambientalmente sustentáveis.

#### **4.5. O Acordo para o Desenvolvimento Sustentável**

A mais recente produção geral de maior fôlego do CDES foi a elaboração do Acordo para o Desenvolvimento Sustentável, contribuição para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio + 20. Neste caso, por demanda de diferentes organizações empresariais, de trabalhadores, ambientalistas e da sociedade civil, o Conselho mobilizou e coordenou mais de setenta entidades que acordaram um posicionamento comum sobre a questão em foco. Tornou-se um documento de referência das relações que atualmente o CDES estabelece com outros Conselhos da sociedade civil de dezenas de outros países.

Mais uma vez, a cultura política criada no Conselho, abriu espaço para um complexo processo de negociação. Se cada segmento enfrentou dificuldades ao construir um posicionamento unitário no seu campo, mais difícil ainda – ou quase impossível –

era a possibilidade de fazê-lo naquela diversidade. Aceitamos coletivamente o desafio cuja empreitada resultou em um documento robusto sobre questões essenciais para planejar o desenvolvimento sustentável. Apresentado na cidade do Porto, em uma Mesa Redonda com o Conselho Social Europeu, o documento foi considerado avançado e referência para um posicionamento comum de ambos os Conselhos na Rio + 20.

#### **4.6. A produção do Conselho**

Ao longo desses anos as análises realizadas pelos membros do Conselho subsidiaram, em muitos momentos, a ação do Governo e dos atores sociais. Cartas de Concertação, Moções, Pareceres, Relatórios, entre tantos outros documentos foram produzidos sobre uma ampla gama de questões e apresentados ao Presidente, aos Ministros e gestores públicos. A cooperação internacional foi promovida. Formas inovadoras de produzir a análise de problemas foram criadas, bem como novas maneiras de apresentar os resultados dos estudos visando o diálogo social. O Observatório da Equidade atuou nessa perspectiva com dois trabalhos, um sobre educação e outro sobre a questão tributária. É possível afirmar que o Conselho posicionou-se sobre grande parte dos temas que estiveram presentes no debate nacional, sempre com proposições construídas no espaço das diversidades e do diálogo, com efetividade em muitas das suas proposições presentes hoje nas políticas públicas.

Mais há uma cultura do diálogo gestada e criada entre os membros do Conselho e entre estes e os membros do Governo. Há um esforço por um olhar geral e, nos embates das posições corporativas, abriu-se possibilidades de outro olhar, criou-se um campo de proposição e um espaço inédito para o acordo.

## 5. OUTROS CASOS

### 5.1. Conferências e Conselhos

A participação social, como princípio da democracia no Brasil, está assignada na Constituição de 1988. Desde 2003 cresce a quantidade de novos espaços institucionais de discussão, negociação e deliberação associados a uma concepção de democracia participativa. A experiência vigorosa na área da saúde, na qual os profissionais da área e os movimentos populares de saúde promoveram uma grande ação que culminou na criação do Sistema Unificado de Saúde/SUS, e em todos os seus mecanismos de gestão e controle como, por exemplo, Conferências e Conselhos, vêm se ampliando para outras áreas desde 1988.

Por iniciativa do Governo Federal e propostas da sociedade civil organizada, multiplicaram-se o número de Conferências Nacionais, quase todas precedidas de mobilizações municipais, regionais, setoriais, estaduais, nas quais foram debatidos diagnósticos, objetivos, diretrizes, prioridades, políticas e programas de ação. Em muitos casos houve o desdobramento para a constituição de Conselhos que passaram a monitorar e/ou gerir e/ou deliberar sobre uma determinada área, política ou fundo público, no geral com a composição de representantes da sociedade e do Governo<sup>17</sup>.

Segundo a Secretaria Geral da Presidência da República *“de 1941 a 2010 foram realizadas 115 Conferências Nacionais, sendo que 74 ocorreram entre 2003 e 2010, abrangendo 40 áreas setoriais em níveis local, municipal, regional, estadual e nacional. Essas conferências mobilizaram cerca de cinco milhões de pessoas no debate de propostas para as políticas públicas”*<sup>18</sup>. A mobilização, a elaboração de propostas, a definição do posicionamento, o fluxo de comunicação entre

---

<sup>17</sup> Essa prática de participação social e de democracia participativa, presente em outros países, e que se abre a partir de 1988 no Brasil, esteve presente não só no âmbito federal desde então – em escala muito menor do que a observada desde 2003, como são inúmeras as experiências e casos onde o poder municipal ou estadual engendrou novas práticas nesse sentido. Muitas das iniciativas promovidas a partir de 2003 pelo Governo Federal já haviam sido iniciadas em âmbito local antes dessa data e há muitos trabalhos, pesquisas e sistemas de informação que tratam da questão.

<sup>18</sup> Todos os documentos do CDES estão disponíveis no endereço eletrônico: [www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br)

representantes e representados, entre outros, passaram a se constituir em novos desafios para organizações da sociedade civil e movimentos sociais.

Em 2010 a Secretaria Geral da Presidência da República lançou a publicação “Conselhos Nacionais” na qual apresentou 32 Conselhos Nacionais e duas Comissões Nacionais em que há participação da sociedade civil, a saber: Fundo de Garantia de Tempo de Serviço; Transparência Pública e Combate a Corrupção; Cidades; Direitos da Pessoa Humana; Desenvolvimento Econômico e Social; Aquicultura e Pesca; Assistência Social; Ciência e Tecnologia; Combate à Discriminação; Defesa Civil; Desenvolvimento Rural Sustentável; Economia Solidária; Educação; Imigração; Juventude; Política Criminal e Penitenciária; Política Cultural; Políticas sobre Drogas; Previdência Social; Promoção da Igualdade Racial; Recursos Hídricos; Saúde; Segurança Alimentar e Nutricional; Segurança Pública; Turismo; Esportes; Meio Ambiente; Direitos da Criança e do Adolescente; Direitos da Mulher; Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Direitos do Idoso; Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; Política Indigenista; MERCOSUL Social e Participativo. Além desses, deve-se destacar outros Conselhos, pois, apesar de a referida publicação nos os relacionar, há participação do movimento sindical, entre outros movimentos: Fundo de Amparo ao Trabalhador; Desenvolvimento Industrial; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES; Financiadora de Estudos e Projetos/FINEP; Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.

Essa relação evidencia a diversidade de espaços e o escopo temático da participação, bem como permite ter uma ideia das possibilidades de tratamento de questões sob a ótica do interesse coletivo e público. São espaços privilegiados de negociação de políticas públicas, de regras que afetam a vida de todos, de critérios para tomada de decisão.

As Conferências mobilizam em todos os níveis, desde o local até o nacional, milhões de pessoas que se veem diante da necessidade de realizar negociações de aspectos relacionados, em sua grande maioria, às políticas públicas. Trata-se de oportunidades de processos de aprendizado sobre como dar tratamento às demandas sob a ótica da deliberação a partir da perspectiva do Estado e/ou do

Governo. Essas duas novas atribuições – a negociação em um novo espaço e olhar a partir da perspectiva do Estado – colocam as pessoas e suas organizações diante da exigência de ampliar a capacidade de compreender os fenômenos e os processos, abrem a possibilidade de um olhar a partir de outra posição e de outro “sujeito”: o interesse coletivo da sociedade. Os limites e as carências de recursos, por sua vez, colocam os debates sobre as escolhas e a melhor maneira de encadear as ações. Nos Conselhos, órgãos permanentes, a participação implica no aprendizado da gestão da política pública. Aquilo que as Conferências, por exemplo, tratam como grandes objetivos ou diretrizes, os Conselhos passam a tratar no plano estratégico, tático e operacional. Como espaços tri ou multipartites, os Conselhos constituem-se em espaços de negociação permanente.

## **5.2. A política negociada de valorização do salário mínimo**

Na primeira década dos anos 2000 uma novidade política no cenário nacional foi a articulação de uma ação conjunta das Centrais Sindicais. Na diversidade de posicionamento político, as Centrais Sindicais identificaram que a unidade de ação – nome que deram a este campo de articulação – era o requerimento da luta social nos espaços de apresentação de demandas e de negociação. Inúmeras foram as ações nacionais ou regionais conjuntas realizadas na década, grande parte sem a atenção devida da mídia.

Um dos destaques foi a mobilização em torno da valorização do salário mínimo, primeira prioridade de ação conjunta das Centrais Sindicais. As mobilizações culminavam na Marcha da Classe Trabalhadora ação que deslocou milhares de dirigentes, ativistas e trabalhadores até Brasília para manifestações nas ruas, diante do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional. A primeira, realizada em dezembro de 2004, lançou a Campanha pela Valorização do Salário Mínimo com o objetivo de estabelecer uma política permanente de recuperação do seu valor real.

Além dos reajustes negociados a cada ano, em 27 dezembro de 2006 foi assinado o Protocolo de Intenções nº 05/2006 entre as Centrais Sindicais e o Governo Federal,

prevendo uma política de valorização do salário mínimo e a correção da tabela do Imposto de Renda, a vigorar no período 2007 a 2011. A continuidade da ação de mobilização, a partir do acordo nacional celebrado pelos Protocolos, levou o Presidente Lula a apresentar Projeto de Lei que regulamentava a política acordada e que não foi votado pelo Congresso.

A Presidenta Dilma “reapresentou” a demanda de regulamentação da Lei enviada ao Congresso, reafirmando os critérios de recuperação do valor real do salário mínimo até 2014 e criando um Grupo de Trabalho, com participação do Governo e das Centrais Sindicais, para avaliar a atual política e refletir sobre seu futuro. Finalmente, em fevereiro de 2011, o Congresso Nacional, depois de intenso debate, apreciou e aprovou o Projeto de Lei, ao considerar uma política essencial para o desenvolvimento do país.

Fato histórico. O movimento sindical desenvolveu uma luta que promoveu o maior acordo salarial da história do país; disputou a opinião pública com analistas e formadores de opinião (é bom lembrar que na década de 90 o ideário predominante indicava que o aumento do salário mínimo geraria inflação, desemprego e informalidade!); motivou a criação de uma política distributiva a partir da base salarial; estimulou o debate dos pisos regionais e a revisão dos pisos das categorias profissionais e, finalmente, chegou a uma transformação político-cultural quando, por quase unanimidade, o Congresso Nacional aprovou a nova Lei de Valorização do Salário Mínimo. Mais, o fez em um espaço nacional e complexo de negociação, com o Poder Executivo e Legislativo, tratando de um assunto de interesse geral dos trabalhadores e cujos impactos afetam toda a economia. O acordo celebrado teve efeitos nas regras, na legislação, consequências diretas sobre as políticas e com importantes efeitos distributivos.

### 5.3. O Fórum Nacional do Trabalho

O Fórum Nacional do Trabalho (FNT)<sup>19</sup> foi criado em 2003, tem caráter tripartite e seu objetivo era elaborar uma ampla reforma no Sistema Brasileiro de Relações de Trabalho, o que ficou conhecido como Reforma Sindical e Reforma da Legislação Trabalhista. Por pressão da bancada dos trabalhadores, o FNT decidiu tratar primeiro da Reforma Sindical, para depois abordar a Reforma Trabalhista, pois o modelo sindical de negociação seria a base para pensar a revisão do modelo de legislação trabalhista, ou seja, a depender da capacidade e do poder dado à negociação, desenhar-se-ia a relação entre o legislado e o negociado.

Os trabalhos do Fórum se estenderam de agosto de 2003 a abril de 2005, quando, após 44 reuniões oficiais que envolveram mais de 500 horas de mesa de negociação nacional tripartite<sup>20</sup>, foram publicados dois documentos: a Proposta de Emenda Constitucional nº 369 (PEC-369) e o Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais. A PEC-369 propunha alterações nos artigos 8, 11, 37 e 114 da Constituição Federal, que tratam, respectivamente, do direito de organização sindical; da representação dos trabalhadores ao nível das empresas; da negociação coletiva e do direito de greve no setor público; e da atuação da Justiça do Trabalho na solução de conflitos trabalhistas. Estes temas seriam objeto de profundas modificações no sistema de relações de trabalho, constantes do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, já desenhado e elaborado pelo Fórum, a ser enviado ao Congresso após a aprovação da PEC-369.

Esse foi um espaço privilegiado de complexas negociações para a redefinição de todas as regras que devem reger o sistema de relações de trabalho no país.

---

<sup>19</sup> No governo do Presidente Itamar Franco, entre setembro e dezembro de 2003, foi realizado o Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, cujo resultado dos debates está documentado na publicação editada pelo Ministério do Trabalho, em 1994, *Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil*. Esse Fórum tinha propósitos semelhantes àqueles do FNT.

<sup>20</sup> Ao longo do processo de trabalho do FNT foram realizadas, como parte oficial da programação, Conferências Estaduais para debater os temas da agenda do Fórum. Por outro lado, as entidades sindicais – tanto de empregadores como de trabalhadores – promoveram inúmeros eventos (seminários, debates, painéis, entre outros) para apresentar e debater os conteúdos e propostas tratadas no Fórum.

Acordos parciais eram celebrados a cada etapa dos trabalhos, sempre na condicionalidade do acordo geral – tudo estava parcialmente acordado a depender de como ficaria o acordo geral. Ao final acordou-se um conjunto complexo de regras para regerem as relações de trabalho no Brasil.

Semelhante ao que já havia ocorrido com a questão da reforma tributária ou política, entre outras reformas encaminhadas ao Congresso Nacional, este projeto ficou engavetado. As pressões de opositores – uns excluídos do processo de negociação, outros contrários em parte ou no todo ao conteúdo proposto; a dificuldade em dar prioridade e celeridade os debates realizados no Legislativo; o tamanho da pauta de questões que tramitam no Congresso; o desconhecimento de parcela significativa dos parlamentares sobre o tema, entre outros motivos, travou o andamento de mais este projeto de reforma.

Desta experiência destaco que a participação nos processos de transformação por meio de acordos faz diferença. A mobilização para participação ampla, que torna o processo mais complexo, é o requerimento para construir os compromissos com o processo deliberativo e, com isso, criar um ambiente favorável às mudanças nas regras e, depois, apoiar as transformações implantando-as e sustentando os novos efeitos gerados.

A mobilização para a participação, a mediação para o diálogo social, o processo deliberativo para o acordo são atividades que exigem alta competência profissional daqueles que trabalham nesse tipo de atividade e enorme capacidade política dos representantes que atuam nos processos. Parte do sucesso ou do fracasso desses processos está associada a estes elementos sem, evidentemente, deixar de considerar que o fator decisivo para o resultado é o contexto geral, a situação mobilizadora e o apelo efetivo que o conteúdo da mudança carrega.

#### 5.4. O Fórum Nacional da Previdência Social

Semelhante à experiência no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho, outra negociação tripartite ocorreu ao longo do ano de 2007 no Fórum Nacional da Previdência Social/FNPS, iniciativa do Governo Federal com o objetivo de tratar de mudanças no sistema de previdência social. Participaram deste fórum as Centrais Sindicais, entidades dos aposentados, entidades patronais e o Governo Federal. Depois de longo processo de discussão, análise e negociação de uma ampla agenda temática proposta pelo Ministério da Previdência Social, construiu-se um campo de acordo em torno de muitas questões, porém não houve consenso em relação à aspectos relevantes da questão previdenciária. Diante disso, cada segmento elaborou um relatório alternativo e/ou complementar ao relatório acordado, com suas propostas e divergências, onde explicitava suas posições, que, agregados ao Relatório Final do Fórum, foi entregue ao Presidente da República. Como não houve acordo em aspectos fundamentais como, por exemplo, o fim do fator previdenciário, idade mínima, entre outros, o Governo não encaminhou nenhuma proposta de alteração da previdência social até o final de 2010.<sup>21</sup>

Creio que nesse processo criou-se uma nova base cognitiva para tratar da questão previdenciária. Ações como esta devem ser envidadas também com o objetivo intermediário ou indireto de propiciar o aprendizado sobre processos negociais de acordos amplos, proporcionar o domínio de conteúdos complexos, a compreensão dos diferentes posicionamentos e outro patamar para o diálogo social permanente.

---

<sup>21</sup> O DIEESE e o CESIT/IE - UNICAMP promoveram, em novembro de 2007 em São Paulo, o Seminário “Como incluir os excluídos? Contribuição ao debate sobre a Previdência Social no Brasil”. Todo o material usado no debate, que apresentou diagnósticos e proposições, foi publicado sob o título “Previdência Social: Como Incluir os Excluídos? – uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda”, LTR Editora Ltda, 2008.

Por sua vez, o Ministério da Previdência Social também sistematizou sua posição e os debates do Fórum por meio de duas publicações: “Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social” e “Previdência Social: Reflexões e Desafios”, organizados por Helmut Schwarzer, Coleção Previdência Social, volumes 31 e 30, 2009.

## **5.5. Compromisso Nacional da Cana-de-Açúcar e o Compromisso Nacional da Construção Civil**

Dois outros espaços setoriais de negociação merecem destaque. O primeiro envolveu a representação sindical dos trabalhadores rurais, os empresários do setor agrícola da cana-de-açúcar e o Governo Federal e teve como pano de fundo o risco à competitividade no comércio internacional de *commodities*, açúcar e etanol, e as precárias condições de trabalho presentes na produção do setor. Abriu-se uma mesa nacional de negociação que, depois de meses de debates, construiu o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar<sup>22</sup>, que visou definir regras para o processo de reinserção dos desempregados pela mecanização do corte da cana, além de tratar das condições de trabalho.

O segundo espaço de negociação que merece destaque foi a greve nos canteiros de obras das Usinas de Jirau e Santo Antônio, em Rondônia, que desencadeou a organização, por iniciativa do Governo Federal, de uma mesa nacional de negociação. Chamada para resolver aquele grave conflito, a mesa contou com representantes dos Ministérios, das grandes empreiteiras da construção civil, das entidades sindicais do setor empresarial e das Centrais Sindicais. O movimento sindical colocou sobre a mesa uma proposta de agenda de questões que queria tratar para enfrentar os graves problemas das condições e relações de trabalho que existem no setor. Tomou-se a decisão de investir na elaboração de um acordo marco que fosse referência nacional para buscar estabelecer outro patamar nas relações de trabalho. Nove meses depois de iniciadas as complexas negociações as partes celebraram o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Indústria da Construção.

Nos dois exemplos aqui apresentados pode-se observar a possibilidade de superar os atuais limites do sistema de relações de trabalho no Brasil. Por um lado, desenvolveu-se uma experiência que alarga os limites do nosso restrito modelo negocial por categoria no local de trabalho, para uma negociação nacional e setorial,

---

<sup>22</sup> Ambos os documentos aqui indicados estão disponíveis em: [www.secretariageral.gov.br](http://www.secretariageral.gov.br)

abrindo a possibilidade do estabelecimento de padrões básicos e gerais a serem perseguidos. Por outro lado, o caso da construção civil é emblemático, pois o Compromisso cria a possibilidade de criar novos elementos para a constituição das representações dos trabalhadores, no caso, o direito de organização sindical nos canteiros das obras.

São, enfim, dois casos importantes porque indicam que existe a possibilidade de criar novos acordos, com novos objetos e em outros padrões e que ultrapassam o atual modelo vigente, com impactos nacionais, setoriais e de natureza universal.

## 6. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Este ano participamos do estabelecimento de uma articulação relativamente inédita de mobilização e elaboração propositiva conjunta entre a Federação da Indústria do Estado de São Paulo/ FIESP, a Central Única dos Trabalhadores/ CUT e a Força Sindical, visando criar um fórum com o propósito de tratar das questões relacionadas aos desafios do desenvolvimento industrial no país. A concepção compartilhada destaca que *“é necessário que o Estado exerça um papel fundamental de estímulo aos agentes produtivos (empresas e trabalhadores), propiciando um ambiente econômico que não seja limitante da competitividade, e uma política industrial, de inovação e de comércio exterior, que promova os investimentos, a inserção internacional e o emprego de forma a tornar realidade às expectativas otimistas que pairam sobre o Brasil”*.<sup>23</sup> Em conjunto elaboraram o documento “Brasil do Diálogo, da Produção e do Emprego – Acordo entre trabalhadores e empresários pelo futuro da produção e do emprego”.<sup>24</sup> Há manifestações públicas realizadas em algumas capitais nas quais se conclama a sociedade a atentar para os riscos que vivemos de desindustrialização e para a importância de uma presença vigorosa do Estado no sentido de aprofundar a política de desenvolvimento industrial.

<sup>23</sup> VER REFERÊNCIA FIESP, CUT, Força Sindical, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e Mogi das Cruzes, “Brasil do Diálogo, da Produção e do Emprego: acordo entre trabalhadores e empresários pelo futuro da produção e emprego”, 2012.

<sup>24</sup> Este documento pode ser encontrado em [www.smabc.org.br](http://www.smabc.org.br).

**Formatado:** Fonte: Não Negrito, Cor da fonte: Automática

**Formatado:** Português (Brasil)

Quem imaginaria que seria possível reunir essas organizações, considerando a contradição que seus interesses corporativos específicos expressam, em um espaço de atuação conjunta?

Por sua vez, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Maior, um esforço ampliado para formular e implantar a política de desenvolvimento produtivo que busca *“fortalecer a competitividade, acelerar ganhos de produtividade, promover o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor, ampliar mercados, criar empregos de melhor qualidade e garantir um crescimento inclusivo e sustentável”*.<sup>25</sup>

A gestão desse Plano é feita a partir do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, de composição multipartite, conta ainda com dez coordenações sistêmicas temáticas e dezenove Grupos Setoriais. São espaços de negociação acerca dos diagnósticos dos problemas enfrentados pelo setor produtivo, a identificação de propostas de políticas a serem implementadas e de formulação de projetos.

Mais uma vez, em espaços que mobilizam as demandas específicas, abre-se a possibilidade de organização que amplia o escopo tradicional de atuação, promove a concepção de novos paradigmas e cria novos vocabulários para tratar de velhos e novos problemas.

## **7. ANTES DO FIM**

Esses exemplos concretos de participação da sociedade em espaços que se abrem a partir do Estado por iniciativa do Governo, ou por criação direta das organizações da sociedade, colocam e expõem os atores sociais como sujeitos políticos coletivos ou, segundo Gramsci, aparelhos privados de hegemonia, em um ambiente e situação inéditos na nossa jovem democracia. Confrontados pelo desafio de juntos enfrentarem problemas e darem solução inédita, cria-se no espaço dessas novas relações, um vocabulário com conteúdo novo, relações que elevam o tratamento dos

---

<sup>25</sup> O documento do Plano Brasil Maior pode ser encontrado em [www.brasilmaior.mdic.gov.br](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br)

conflitos para outro patamar e identificam no acordo um instrumento interessante para operar mudanças sociais. Como afirma Coutinho,

*com o aparecimento na esfera pública de múltiplos interesses organizados, a obtenção do consenso – da hegemonia obtida através da negociação – tornou-se o recurso principal da ação política.*<sup>26</sup>

Desafiados pelos problemas imperativos de enfrentamento a partir dos interesses que representam, as organizações levam para esses espaços suas demandas corporativas. O testemunho da experiência revela que os embates são duros e exigem tempo para mudarem de nível. A transição de tratamento das questões para um novo patamar leva tempo e é sustentada, efetivamente, pela confiança que é criada na relação construída no embate. Os conflitos inerentes à relação não são eliminados, pelo contrário, é no reconhecimento do outro no campo da vida pública que o interesse coletivo pode se expressar e onde os conflitos poderão ser tratados em um patamar progressivo e provisório de soluções.

Como afirma Bobbio,

*a vida pública se desenvolve através de conflitos jamais resolvidos de definitivo, e cuja resolução acontece mediante acordos momentâneos, tréguas e esses tratados de paz mais duradouros que são as constituições.*<sup>27</sup>

Um dos caminhos para enfrentar um problema é poder enunciá-lo, dar-lhe nome. Ao fazê-lo na negociação inicia-se a construção do espaço para o acordo. O método com o qual se faz essa construção contempla etapas do diálogo para o acordo: do problema para o desafio (colocar-se coletivamente na perspectiva da ação que enfrenta o problema); do desafio para o diagnóstico (compreende o problema na sua complexidade); do diagnóstico para o objetivo e depois para a estratégia (escolher causas a enfrentar e encadear lógicas para a ação); em seguida para o tático e operacional. Para que esse caminho seja percorrido com sucesso é necessária a construção de um diálogo eticamente informado.

<sup>26</sup> Carlos Nelson Coutinho. *A Democracia como Valor Universal*. Livraria Editora Ciências Humanas, SP, 1980, p. 26

<sup>27</sup> Norberto Bobbio. *O Futuro da Democracia*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986, p.132.

Formatado: Português (Brasil)

Formatado: Português (Brasil)

Formatado: Português (Brasil)

A multiplicidade de processos negociais de acordos permite a experimentação de mecanismos para o enfrentamento dos conflitos que, pelo processo e seus resultados, possibilitam o estabelecimento do elemento básico nas relações políticas que propicia, no conflito, formular as regras do bem viver: a confiança. Desprovidos de confiança, criamos a barbárie.

*Os mercados não geram automaticamente confiança, cooperação ou ação coletiva para o bem comum. Muito pelo contrário: está na natureza da concorrência econômica que um participante que viola as regras triunfe – pelo menos no curto prazo – sobre rivais eticamente mais sensíveis.*<sup>28</sup>

A aposta é que os diversos processos, no longo prazo – e já faz dez anos que estamos nesse curso – valores possam ser resgatados, porque são essenciais para a formulação de outro modo de vida e de convivência. Modo no qual, acordos maiores são capazes de construir novas escolhas e definir caminhos. A aposta é a de que, na perspectiva do desenvolvimento, e nele contido o sentido da igualdade como possibilidade real, abra-se espaço para novos patamares de acordo que promovam a efetividade daquele sentido.

Também no âmbito de um processo de construção de acordos sociais nos defrontamos com o individualismo dominante em nossa época, no qual a liberdade de cada um em perseguir seus desejos, com os meios que se fizerem necessários, se sobrepõem ao interesse coletivo. Novamente, as experiências abrem espaços e, na verdade, exigem a revisão desse péssimo fundamento da vida atual.

Em uma perspectiva semelhante Bobbio discutia o *novo contratualismo* nos anos 80, para o qual afirmava que

*o novo contratualismo moderno nasce da derrubada de uma concepção holística ou orgânica de sociedade (a concepção segundo a qual, de Aristóteles a Hegel, o todo é superior às partes), nasce da ideia de que o ponto de partida de todo*

---

<sup>28</sup> Tony JUDT. *Um Tratado sobre os nossos Actuais Descontentamentos*, Edições 70, Lisboa, 2010, p. 50.

*projeto social de libertação é o indivíduo singular com suas 'paixões' (a serem dirigidas ou domadas), com seus 'interesses' (a serem regulados ou coordenados), com suas 'necessidades' (a serem satisfeitas ou reprimidas). A hipótese de que parte o contratualismo moderno é o Estado de natureza, um Estado no qual existem apenas indivíduos isolados, mas tendentes a se unir em sociedade para salvar a própria vida e a própria liberdade. Partindo dessa hipótese, a sociedade política torna-se um artifício, um projeto a ser construído e reconstruído continuamente, um projeto jamais definitivo, a ser submetido à contínua revisão. A atualidade do tema contratualista depende também do fato de que a sociedade poliárquicas, como aquelas em que vivemos, simultaneamente capitalistas e democráticas, são sociedades nas quais grande parte das decisões coletivas são tomadas através de negociações que culminam em acordos; são sociedades, em suma, nas quais o contrato social não é mais uma hipótese racional, mas um instrumento de governo continuamente praticado.*<sup>29</sup>

Olhamos para tudo o que fizemos e nos perguntamos sobre a baixa efetividade diante dos desafios identificados. Judt mais uma vez lança luzes sobre a questão

*é a distância entre a natureza intrinsecamente ética da tomada de decisões pública e a qualidade utilitária do debate político contemporâneo que explica a falta de confiança na política e nos políticos.*<sup>30</sup>

## **8. O FIM: ACORDO SOCIAL, CAMBIO E JUROS**

Esta era a questão específica do debate deste texto: diante dos juros altos e do câmbio apreciado, seria importante haver um novo acordo nacional para mudar esse quadro?

Não há espaço para discutir todas as questões largamente debatidas na atualidade do país: o que significam juros altos para a atividade produtiva, para a questão fiscal

<sup>29</sup> Norberto Bobbio. *O Futuro da Democracia*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986, p. 127

<sup>30</sup> Tony JUDT. *Um Tratado sobre os nossos Actuais Descontentamentos*, Edições 70, Lisboa, 2010, p. 171

e a capacidade do Estado atender às suas finalidades, bem como a perversa e silenciosa transferência de renda embutida; o papel do câmbio em um mundo de trocas crescente e facilitadas e os impactos para o desenvolvimento produtivo. Há certo campo de acordo acerca da importância da questão cambial e dos juros para a estratégia de desenvolvimento. Há muito desacordo sobre o que fazer.

Do ponto de vista dos trabalhadores a questão é: o que acontece com o emprego e os salários se não são tomadas as medidas adequadas? E quais são elas? O Estado induzir um padrão de desenvolvimento industrial, que fomente componentes nacionais nas cadeias produtivas, a inovação e a produtividades. Sabemos da importância dessa estratégia para a preservação dos empregos e o crescimento da renda.

Qual é a questão para os trabalhadores? Uma mudança no câmbio que apoie o desenvolvimento produtivo e industrial no país e que gera queda nos salários reais relativos no curto prazo. Ao mesmo tempo, se a estratégia tem sucesso – completadas com as políticas de inovação e produtividade sistêmica, as bases produtivas e industriais se desenvolvem, base para que o crescimento dos salários se acentue pelo emprego e pela produtividade, ultrapassando em algum tempo os salários reais da economia que não ajustou seu câmbio. As bases mais robustas de uma economia industrializada e moderna são capazes de promover outro patamar de renda e, a depender em quais regras se promova essa produção, outro patamar distributivo.

Arrisco afirmar que um acordo desse tipo seria possível se nosso espaço de negociação pública tivesse alguns atributos: a) viesse intencionalmente orientado pela missão de superar nossas desigualdades; b) fosse orientado por uma mobilização de ideias que nos transcendesse; c) fosse possível vislumbrar objetivos concretos e verificáveis; d) afirmasse nossa democracia; e) confirmasse o investimento para repensarmos de forma sistêmica o papel do Estado; f) viesse associado a uma estratégia que dessa continuidade a redução dos juros básicos e do *spread* bancário, reorganizando a dívida pública em novos patamares, que poderiam estar associadas a metas de investimento produtivo pelo Estado e pelas empresas, entre outros, somente a título de exemplo, nos quais não pode faltar g) a

qualidade do emprego gerado no futuro, h) os níveis salariais perseguidos, de salário mínimo, i) o patamar distributivo que se quer alcançar.

A confiança necessária para um acordo desse tipo requer, enfim, outro paradigma de compromissos sustentado pelo interesse público dos sujeitos políticos e dos interesses, pela ética da transparência na informação, pela relação entre a democracia participativa expressa pelas forças sociais, das quais os sindicatos são atores privilegiados, e pela democracia representativa, expressa pelas forças políticas na qual os partidos são a essência. Os resultados? Como disse Keynes,

*não basta que o estado de coisas que tentamos promover seja melhor do que o estado de coisas que nos precedeu; ele tem que ser suficientemente melhor para compensar os males da transição.*<sup>31</sup>

Como dissemos em uma Carta de Concertação no CDES: “Longo prazo é a palavra chave. E longo prazo não depende do partido governante. Como os verdadeiros problemas do Brasil não se resolvem em um mandato presidencial, o contrato social é a garantia de cumprimento de compromissos básicos ao longo de vários Governos que se sucedem, independentemente de seus diferentes matizes políticos e ideológicos. (...) a nova contratualidade social deve refletir justamente este amplo acordo social e político, em torno das quais questões essenciais para o futuro do Brasil, sem cuja solução não haverá futuro, nem para as classes de miseráveis e excluídos, nem para os bem situados de hoje”.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> J. M. Keynes, citado por Tony JUDT. *Um Tratado sobre os nossos Actuais Descontentamentos*, Edições 70, Lisboa, 2010, p. 148.

<sup>32</sup> Cartas de Concertação do CDES, Presidência da República, Brasil, in, [www.cdes.gov.br/documento/186106/cartas-de-concertacao](http://www.cdes.gov.br/documento/186106/cartas-de-concertacao).

Formatado: Português (Brasil)

Formatado: Português (Brasil)

## BIBLIOGRAFIA

FAVARETO, Arilson. “Desenvolvimento – a trajetória de uma ideia e as teorias contemporâneas” in *Formação Histórica do Nordeste e o Debate sobre o conceito de Desenvolvimento*. Publicação do CEAS Urbano e do Ministério do Trabalho e Emprego, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Livros de Bolso Europa América, Edição sem data.

ARENDET, Hannah Arendt, *A Condição Humana*. Editora Forense Universitária. 7ª. edição, Rio de Janeiro, 1995.

JUDT, Tony. *Um Tratado sobre os nossos Actuais Descontentamentos*. Edições70, Lisboa, 2010.

CDES, Agenda Nacional de Desenvolvimento, [www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br).

COUTINHO, Carlos Nelson. *Coutinho. A Democracia como Valor Universal*. SP, Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro Editora Paz e Terra, 1986.

Plano Brasil Maior, in [www.brasilmaior.mdic.gov.br](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br)

Cartas de Concertação do CDES, Presidência da República, Brasil, in, [www.cdes.gov.br/documento/186106/cartas-de-concertacao](http://www.cdes.gov.br/documento/186106/cartas-de-concertacao).

Formatado: Português (Brasil)

Formatado: Português (Brasil)

Formatado: Português (Brasil)

Formatado: Português (Brasil)