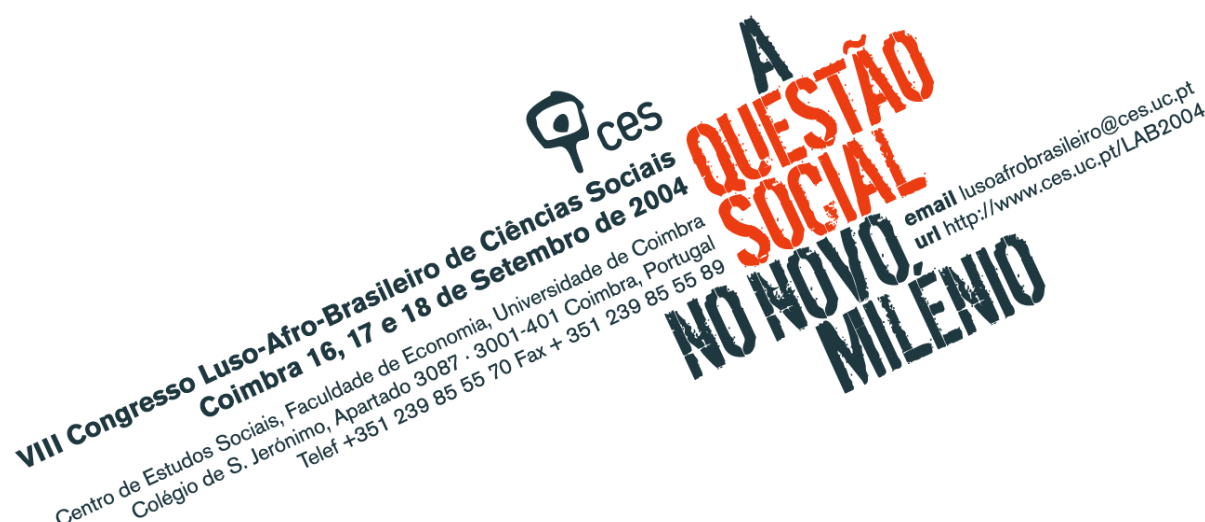




Sociedade civil e democratização dos espaços públicos: uma análise da experiência brasileira

Ivete Simionatto

isimion@mbox1.ufsc.br Professora Titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil. Dra. Em Serviço Social pela PUC-SP e Pós-Doutorado no European University Institute-Itália.
Endereço: Alameda Adolfo Konder, 1000 apto. 902
88 010 140 - Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
Tel: 48 225 2604 (res); 48 331 65 14 (Universidade)
Fax: 48 331 9990

Introdução

O presente projeto integra o Núcleo de Pesquisas Estado, sociedade civil e políticas públicas do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, cadastrado junto ao Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. A pesquisa tem como objetivo central contribuir com a produção de novos conhecimentos sobre as relações Estado/sociedade na particularidade brasileira e suas formas de expressão na discussão do no Plano Plurianual-PPA do governo eleito para o período 2003-2006. Para tal busca-se resgatar os princípios ético-políticos que balizam o documento e como se traduzem nas concepções de Estado, sociedade civil, democracia, cidadania, esfera pública e políticas sociais públicas. Pretende-se ainda, avaliar as estratégias adotadas

pelo governo no que se refere a ampliação de espaços voltados ao fortalecimento da cidadania e da democracia. O período de realização da pesquisa é de março de 2004 a março de 2007, estando, portanto, na sua fase inicial.

Premissas Teóricas

Um dos fatores determinantes da vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal em 2003 foi, sem dúvida o apoio de parcela significativa das organizações da sociedade civil e seu acúmulo político nas lutas pela ampliação da cidadania e pela radicalização da democracia. A movimentação social contra a ditadura militar e o restabelecimento da ordem democrática na transição dos anos 1970-1980 favoreceu o surgimento de inúmeros movimentos populares proporcionando a ampliação dos espaços de participação de diferentes organizações da sociedade civil que passaram a desempenhar papel fundamental no quadro socioeconômico e político do país. Essa trajetória histórica ganhou novos contornos nas duas últimas décadas, tanto no que se refere ao enfraquecimento dos institutos de representação coletiva das classes trabalhadoras quanto em relação ao surgimento de organizações e movimentos sociais que se expandiram pela sociedade, de forma fragmentada, fragilizando a agregação e a unificação de interesses.

Na realidade brasileira, uma das preocupações do atual governo, na sua fase inicial, consistiu na busca de recomposição e aglutinação das diferentes formas de associativismo espreiadas pela sociedade mediante a criação de estratégias direcionadas ao fortalecimento das relações entre Estado e sociedade civil e a retomada de um processo de interlocução com vistas a superar a tomada de posições “pelo alto”, ampliar a esfera pública e fortalecer a democracia. Dentre tais estratégias, destaca-se a discussão do *Plano Plurianual 2004-2007* com a sociedade mediante audiências públicas

realizadas nos 27 estados da federação. O processo de consulta foi articulado pelo Governo Federal e a Associação Brasileira de ONGs – ABONG e Inter-Redes, com o objetivo de garantir “uma escuta forte” da sociedade civil organizada no tocante às estratégias norteadoras das políticas e programas do governo para o próximo período propostas no PPA¹.

É sobre tais temas que versa a pesquisa em tela e busca investigar: os valores e princípios éticos definidos no PPA no que se refere às concepções de Estado, sociedade civil, democracia, cidadania, esfera pública e políticas sociais; em que medida tais valores e princípios foram reafirmados nas audiências públicas, as parcerias e pactos que vêm sendo construídos entre Estado e sociedade civil, na discussão e acompanhamento do PPA e de que forma apontam para a ampliação da esfera pública, o fortalecimento de uma cultura pública e democrática e a “efetiva partilha do poder”; quais e em que medida tais propostas apresentadas pelas organizações da sociedade civil

¹ Em termos prático-operativos a primeira estratégia de participação da sociedade civil de intervenção no PPA ocorreu em 2002, através da iniciativa de um grupo representativo de organizações não-governamentais reunido em Brasília e, posteriormente a partir de um encontro ampliado em Porto Alegre durante o Fórum Social Mundial no qual foi reafirmada a necessidade de se propor ao Governo um processo amplo e participativo de discussão e elaboração do novo PPA.

Paralelamente, em 2002, diante do processo eleitoral, a ABONG convocou redes e fóruns a uma reflexão coletiva visando contribuir com o aprofundamento da luta democrática através do fortalecimento de espaços de trocas e ações em rede. Desta iniciativa surgiu a Inter-Redes que atualmente reúne cerca de 35 fóruns e articulações nacionais. A constante atuação da Inter-Redes no cenário nacional desde sua criação reforçou o movimento pela participação da sociedade civil na elaboração do Plano Plurianual.

Em março de 2002, ocorreu a “1ª Oficina de Articulação para Intervir no PPA”, com o objetivo de capacitar a sociedade civil para apresentar propostas (programas) durante a fase inicial de elaboração do documento.

Ainda neste ano foi realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC (com o apoio de inúmeras outras organizações, redes e fóruns) o seminário “O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social” do qual participaram centenas de organizações sociais. O momento evidenciou o aumento do poder de diálogo da sociedade civil com o Poder Executivo e anteviu a possibilidade do debate com os outros Poderes da União. Esse processo de articulação da sociedade civil materializou-se, entre outras atividades, em mais de 200 propostas (programas, ações) ao PPA 2004-2007, encaminhadas a Secretaria Geral da Presidência e ao Ministério do Planejamento.

Imediatamente após o referido seminário, num encontro entre representantes da sociedade civil organizada e a Secretaria Geral da Presidência, acordou-se a realização dos fóruns estaduais de escuta do PPA 2004-2007. Ao todo, foram realizados 27 fóruns regionais no país, organizados pela Secretaria Geral da Presidência em conjunto com a sociedade civil. Sob coordenação da Inter-Redes, este processo de mobilização de cerca de 2100 organizações resultou em um documento que sintetizou as diretrizes da sociedade civil para o PPA 2004-2007, o qual foi apresentado publicamente ao governo federal. Este contexto retrata a base da mudança na relação governo x sociedade civil x orçamento. www.abong.org.br.

foram absorvidas no PPA e os compromissos estabelecidos para sua efetivação; em que medida este processo indica a efetiva atuação conjunta entre Estado e sociedade civil e o desenho de um novo projeto hegemônico. Estas hipóteses investigativas ancoram-se teoricamente nas concepções de Estado, sociedade civil e hegemonia de Antonio Gramsci e suas possibilidades de leitura na atualidade.

O estudo sobre as relações Estado/sociedade próprias do capitalismo desenvolvido apresenta-se, portanto, como eixo fundamental para pensar as transformações da realidade contemporânea, as novas formas de expressão do Estado, da sociedade civil e, conseqüentemente, os processos de construção da hegemonia no cenário atual. A crescente socialização da política verificada nas sociedades de capitalismo desenvolvido indica que o poder estatal não se expressa apenas através de seus aparelhos repressivos e coercitivos, mas, também, através de uma nova esfera do ser social que é a sociedade civil.

É precisamente no pensamento de Gramsci que encontramos elementos fundamentais para pensar este processo de socialização da política e de ampliação do fenômeno estatal, característico das sociedades “ocidentalizadas” onde “não é possível que os governantes governem estavelmente sem o consenso dos governados” (Coutinho, 1999: 248). Essa dimensão contratual da política expressa-se no conceito de hegemonia que, para Gramsci, ocorre através do consenso ativo e democrático. Conforme assinala Coutinho (1999: 250), “O conceito gramsciano de hegemonia implica, por um lado, um contrato que é feito no próprio nível da sociedade civil, gerando em consequência sujeitos coletivos (sindicatos, partidos, movimentos sociais etc) que tem uma clara dimensão pública “estatal”. Mas implica também, por outro lado, a necessidade de formas de contrato entre governantes e governados (entre Estado e sociedade), com base no fato de que, nas sociedades “ocidentais”, a obrigação política se funda numa aceitação consensual, por governantes e governados, de um mínimo de regras procedimentais e de valores ético-políticos”.

A noção de hegemonia enquanto totalidade significa a unificação da estrutura em superestrutura, da atividade de produção e de cultura, do particular econômico e do universal político. Não se trata de uma universalidade ideológica, mas antes concreta, pois os interesses particulares passam a articular-se com os interesses universais. O grupo social universaliza-se porque absorve, num projeto totalizador, a vontade dos grupos subalternos, num trabalho incessante para elevar intelectualmente estratos populares cada vez mais amplos, isto é, para dar personalidade ao amorfo elemento de massa, o que significa trabalhar e suscitar intelectualmente elites intelectuais de um tipo novo, que surjam diretamente das massas e permaneçam em contato com elas (Gramsci, 2000). Hegemonia é, assim, por um lado, vontade coletiva, e, por outro, autogoverno; e esse último se alcança através de um trabalho “de baixo” que incorpora o singular ao coletivo e que, nesse processo, não mantém os grupos subalternos no plano inferior, mas os eleva, torna-os mais capazes de dominar as situações, confere-lhes uma maior universalidade, o que significa, para Gramsci, a realização de uma “reforma intelectual e moral”. A sociedade civil torna-se assim, o lugar de construção da hegemonia, de formação das consciências e de um novo bloco histórico. Mas este processo depende, no entanto, da concepção de sociedade civil, de suas formas de participação e de sua relação dialética com o Estado.

Consagrada na década de 1990 como saída para a crise do Estado a sociedade civil adquire, nos planos teórico e prático-político, uma conformação com legalidade e institucionalidade próprias, situada entre o Estado e o mercado. Ao se caracterizar o Estado como ineficiente e ineficaz na prestação de serviços sociais públicos, elegeu-se a sociedade civil como um novo campo de possibilidades para a intervenção na área social. A alteração do compromisso do poder público, nesse contexto, envolve, além dos aspectos jurídicos e institucionais, os de natureza cultural e valorativa, na medida em que se apresenta intrinsecamente relacionado à rearticulação de novas ideologias na esfera da sociedade civil. O que vivenciamos ao longo desse período expressa um progressivo esvaziamento da sociedade civil, encarnada no terceiro setor, com fortes apelos no plano da subjetividade abstrata, em que

valores como família, solidariedade, fraternidade e parceria ganham destaque, num verdadeiro processo de “americanização tardia”. Os grandes atores sociais são reduzidos a indivíduos, à ação de grupos voluntários e de organizações sociais, que operam numa esfera intermediária entre Estado e cidadãos particulares, neutralizando a tessitura democrática que se constrói na interface entre sociedade política e sociedade civil. Na concepção gramsciana, a sociedade civil afasta-se desse campo pois não se sustenta fora do Estado e muito menos em oposição dicotômica a ele. Representa uma figura do Estado seja este entendido como “expressão jurídica de uma comunidade politicamente organizada”, como “condensação política das lutas de classe” ou como aparato de governo e intervenção (Nogueira, 2003).

Procedimentos metodológicos

Primeira etapa: pesquisa documental em dois planos:

No plano governamental:

- a) Analisar do “Plano Brasil de todos – Orientação estratégica do governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social” - 2004-2007 a partir dos objetivos estabelecidos;
- b) Identificar as propostas incorporadas ao documento após as audiências públicas
- c) Analisar os documentos oficiais produzidos pelo governo sobre a discussão e implementação do PPA.

No plano da sociedade civil:

- a) Analisar as formas de articulação estabelecidas entre sociedade civil e governo na discussão do PPA;
- b) Identificar o perfil das organizações que participaram das audiências em cada estado e quais os segmentos sociais que representam;
- c) Mapear as propostas apresentadas pelas diferentes organizações da sociedade civil” participantes das audiências nos 27 estados da federação em relação aos 24 desafios apresentados no PPA, com destaque para o campo da Seguridade Social;

- d) Identificar se a metodologia utilizada na discussão do PPA contribuiu com inovações e fortalecimento das relações entre Estado e sociedade civil.

Segunda etapa: Pesquisa de campo:

Pesquisar os desdobramentos práticos e políticos das propostas apresentadas nas audiências públicas sobre o PPA através da aplicação de questionário junto às organizações da sociedade civil sobre o processo de discussão e inclusão no PPA das demandas e propostas na área da Seguridade Social, ocorridas durante as audiências e a concretização dos compromissos assumidos a partir das seguintes hipóteses investigativas:

- a) Em que medida este processo constitui-se como possibilidade de ampliação dos espaços públicos e das bases democráticas da sociedade brasileira?
- b) Em que medida as organizações da sociedade civil, em relação ao debate do PPA, se afirmam enquanto sujeitos interlocutores dos interesses e necessidades das classes trabalhadoras e subalternizadas?
- c) Em que medida este processo indica a efetiva atuação conjunta entre Estado e sociedade civil e o desenho de um novo projeto hegemônico?
- d) Quais as propostas efetivas encaminhadas para a concretização dos objetivos propostos para a área da Seguridade Social?
- e) Quais as inovações introduzidas a partir do PPA nas relações Estado/sociedade civil?

Resultados parciais

Os valores e princípios éticos presentes no PPA 2004-2007 indicam a busca de superação da perspectiva conservadora das relações entre Estado e sociedade civil suprimidora do espaço da política, apostando-se na formação de uma cultura participativa capaz de restabelecer a relação dialética entre Estado e sociedade civil. Pode-se identificar no documento uma proposta de renovação do processo político-institucional mediante a inclusão das diferentes

esferas da sociedade civil na discussão de um projeto de nação e do reconhecimento e necessidade de ampliar a esfera pública e a participação democrática. Seus fundamentos éticos articulam-se nos três mega objetivos estabelecidos no Plano: Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades; Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

A perspectiva da inclusão social e da desconcentração de renda desdobram-se em políticas e programas em cinco dimensões: “social, econômica, regional, ambiental e democrática” reveladoras da intencionalidade de construção de um projeto de sociedade a partir de reformas profundas, da efetiva universalização da cidadania e de um novo projeto de nação. O enfrentamento da concentração de renda e riqueza e a exclusão social da grande maioria da população apontado no PPA indica a necessidade de ruptura com o modelo econômico que vigorou no país, nas últimas décadas e acentuou-se nos anos 1990 permanecendo, contudo, em seu âmago a necessidade de “preservação da estabilidade macroeconômica” como condição para o próprio desenvolvimento.

No que se refere à dimensão democrática o PPA apresenta como objetivos “o fortalecimento da cidadania e a garantia do direitos Humanos – políticos, sociais e civis – a transparência do setor público com controle da sociedade, descentralização, planejamento participativo e gestão orientada para o cidadão, a segurança pública e a defesa da soberania nacional”.

A participação da sociedade através de suas formas organizativas é, sem dúvida um elemento central acerca da “dimensão democrática” presente no documento, conferindo-se ao Estado nacional uma postura mais ativa no fortalecimento dos espaços públicos, na consolidação das organizações democráticas e populares, na ampliação das bases sociais sobre as quais se edifica a sociedade civil e na promoção da cidadania e dos espaços autônomos de exercício do poder (Torrens, 2003).

Entende-se que as práticas participativas geradas tanto a partir das organizações da sociedade civil como da ação indutora do Estado criam uma sinergia capaz de alterar substantivamente a relação entre esses atores. “Trata-se, pois, de conseguir um encontro dialético entre Estado e Sociedade: uma interpenetração dinâmica que sirva tanto para colocar a sociedade no Estado – democratizando-o e controlando-o – quanto para colocar o Estado na sociedade, de modo a fazer com que prevaleçam interesses mais coletivos, mais compartilhados” (Nogueira, 2001:30).

Destaca-se, igualmente, o resgate do papel decisivo do Estado “como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico” buscando-se ultrapassar a perspectiva de Estado mínimo, característica das reformas neoliberais centradas-se nos ajustes macroeconômicos, na apologia da privatização e da supremacia do mercado, na cultura anti-Estado e na desqualificação da política e a democracia. A concepção de Estado presente no PPA indica a possibilidade de ampliação da esfera estatal na medida em que busca recuperar o nexo entre economia e política, entre sociedade civil e sociedade política, esferas constitutivas do conceito de Estado ampliado.

A intencionalidade em prosseguir uma Reforma do Estado buscando promover a descentralização da gestão das políticas mediante a incorporação da participação cidadã e uma maior contribuição da sociedade civil é passo decisivo para consolidar um “Estado democrático”, implementando uma nova “gestão pública” compreendida como um dos elementos fundamentais para construir um novo desenho de Estado capaz de eliminar as profundas marcas de autoritarismo e clientelismo incorporadas no *ethos* de sua institucionalidade.

Enquanto instrumento da administração pública, o PPA contempla uma proposta de fortalecimento dos espaços públicos e democráticos que garantam a ampliação do exercício da cidadania política aos sujeitos que historicamente foram excluídos desse direito, que consolidem esses setores como interlocutores legítimos da sociedade civil perante o Estado, que permitam a emergência das diferenças e a busca da equidade, enfim, que viabilizem os

mecanismos legais, constitucionalmente reconhecidos, para a ampliação das bases democráticas da sociedade brasileira e para um efetivo controle social sobre as políticas públicas (Torrens, 2003).

No que tange às políticas sociais estas são compreendidas como possibilidade da expansão da renda e do consumo das camadas de classe mais pobres tendo como mecanismo os programas de transferência de renda. Estes buscariam garantir o poder aquisitivo das famílias reduzindo sua pressão sobre o mercado de trabalho e ao mesmo tempo, favorecendo o consumo de massa. A concepção de políticas sociais presentes no PPA embora em alguns momentos do texto evidencie uma preocupação com a defesa dos direitos fundamentais de cidadania ancorados no princípio da universalização, ganha relevância a perspectiva de focalização nos grupos sociais mais vulneráveis e a ampliação de suas possibilidades de consumo.

Em termos prático-operativos, a primeira estratégia metodológica criada pelo governo para a discussão e elaboração do PPA contou com amplo envolvimento da sociedade civil tanto nas oficinas nacionais quanto nas audiências realizadas nos estados, inaugurando-se um processo de interlocução e de construção democrática a partir “de baixo” tendo como norte a construção de uma sociedade igualitária. Para tal firmaram-se como necessidades: a criação de mecanismos de controle social, com a participação da sociedade civil organizada, sendo esta não apenas legitimadora das ações do governo, mas possibilidade de ampliação da esfera estatal, de direção ético-política e de partilha do poder.

As diferentes organizações da sociedade civil, legitimadas enquanto mecanismos de representação de interesses indicavam uma nova trama nas relações entre governantes e governados, ampliando as formas de acesso e participação nos processos decisórios. A democracia representativa vai, assim se ampliando, abrindo espaços para a democracia direta, através desses novos atores políticos, que fazem emergir, a partir “de baixo”, formas inovadoras de vivência em sociedade. É essa ampliação da esfera pública que indica, segundo Gramsci (2000: 244), que o “elemento Estado-coerção vai exaurindo-se pouco a pouco e se afirmam elementos cada vez mais conspícuos de

sociedade regulada (ou Estado ético ou sociedade civil)”. Em outros termos, as funções de domínio e coerção vão sendo substituídas pelas de hegemonia e consenso e a “sociedade política vai sendo reabsorvida pela sociedade civil”.

Nesse contexto a parcela da sociedade civil representada por sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais de ordem diversa, de ONGs, organizações culturais, de gênero e raça etc, passaram a assumir um papel fundamental nas relações Estado/sociedade, principalmente na defesa de interesses universais, diminuindo os poderes coercitivos do Estado e definindo a prioridade do público sobre o privado.

Os fundamentos ético-políticos que perpassam o PPA foram reafirmados nas audiências públicas sob a perspectiva premente de construção de uma nova ordem social, em favor da equidade, da justiça, da universalização do acesso aos bens e serviços relativos às políticas sociais, a ampliação e consolidação da cidadania mediante a garantia dos direitos civis, políticos e sociais das classes trabalhadoras. O encontro entre governo e sociedade civil parecia indicar a participação efetiva inserção da sociedade civil na esfera estatal, uma possibilidade “para o aperfeiçoamento dos governos na direção do avanço da democracia” (Dagnino, 2002:11), espaço de construção de um projeto global, de superação de interesses particulares e de sua agregação em vontades coletivas.

A pedagogia interrompida” – algumas indicações

O cenário rico e diferenciado que começou a esboçar-se na construção do PPA parecia indicar possibilidades de avanços significativos no alargamento da esfera estatal, enraizada na sociedade civil, ou seja, a construção de um Estado máximo com efetiva participação democrática.

Mas a avaliação dos representantes de fóruns e organizações da sociedade civil envolvidos no processo de consultas indica que a perspectiva de construção participativa de um projeto para o Brasil ancorado na justiça social e no aprofundamento das estruturas democráticas revela frágeis sinais de continuidade. O que se pode verificar, no entanto, é que os fóruns estaduais

de participação social centraram-se apenas nas discussões das orientações estratégicas expressas nos três megaobjetivos e nos 24 desafios. Não houve a discussão das ações e programas necessários para materializar as respostas aos respectivos desafios elencados no documento. Indica-se a exigüidade do tempo para a preparação e realização das audiências nos estados, os procedimentos metodológicos adotados e a amplitude do objeto de consulta.

As organizações e redes que compõem a ABONG e a Inter-Redes acompanharam a tramitação do PPA no Congresso Nacional e identificaram que o amplo processo de debates construído com a sociedade civil foi praticamente desconsiderado. Ganhou centralidade a dimensão econômica do compromisso com o superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto-PIB nos quatro anos de vigência do PPA o que indica a manutenção de uma política macroeconômica restritiva, de contenção dos gastos sociais, contraditória aos pressupostos ético-políticos presentes no documento e reafirmados na consulta à sociedade civil. A necessidade de manutenção das políticas macroeconômicas atinge em cheio os pilares dos sistemas de proteção social, reduzindo-se drasticamente o financiamento das despesas sociais em nome da manutenção dos superávits fiscais pactuados nos acordos com os organismos internacionais.

Essa tendência repercute diretamente no desenho e concepção das políticas sociais, seguindo a lógica do governo anterior e as determinações dos organismos internacionais de seletividade e focalização nos grupos pobres e vulneráveis o que destrói a perspectiva de universalidade presente na Constituição Federal de 1988. Não vem ocorrendo avanços no sentido da efetivação dos direitos sociais consagrados no artigo 6º da Constituição que só se tornarão realidade na medida em que o Estado comprometa, durante anos, os recursos orçamentários necessários para a sua efetivação. Desconsiderando as indicações da sociedade civil na formulação de um novo projeto de nação o governo poderá estar condenando a si mesmo e talvez, perdendo futuramente, qualquer possibilidade de mudança (Nogueira, 2004).

É procedente a análise de Fleury (2003) ao indicar que as políticas sociais no PPA são vistas como “viabilizadoras do consumo de massa”, como

“instrumento de expansão do mercado” e do “cidadão consumidor” e não como práticas voltadas a ampliação dos processos de inclusão social e de garantia da universalização do acesso aos direitos fundamentais de cidadania. Portanto, a estratégia anunciada de inclusão social e distribuição de renda necessária à garantia dos direitos fundamentais de cidadania e da universalização dos serviços, especialmente no âmbito da Seguridade Social e da educação, parecem fracassar e dar espaço às velhas tendências tão criticadas em períodos anteriores².

Compreendemos que a relação dialética entre social e político, político e econômico, Estado e sociedade, público e privado, dependem, em grande medida, da reafirmação da sociedade civil, de sua capacidade de fazer política, enraizada em práticas sociais que apontam para a possibilidade de estabelecer novas contratualidades na dinâmica societária. A primazia do público sobre o privado e o fortalecimento de uma cultura pública apareciam, neste momento histórico, como referências fundamentais para contrapor-se aos elementos diversos da tradição autoritária e excludente que ainda predominam no cenário contemporâneo.

A conquista progressiva de espaços através da inclusão de “elementos cada vez mais numerosos” da sociedade civil que parecia situar-se como “construção progressiva” “de uma ordem social global” fundada no consenso, no auto-governo, na qual a esfera pública intersubjetiva (‘a sociedade civil’) subordina e absorve em si o ‘poder’ e o ‘dinheiro’, isto é o Estado-coerção e o mercado” (Coutinho, 1999: 269), parece encontrar limites cada vez maiores para a sua concretização e materialização em um novo “contrato” construído mediante uma “vontade nacional-popular.

O critério analítico da “revolução passiva”, combinado com o “transformismo”, ou “modernização conservadora”, utilizado por Gramsci (1999) para descrever o *Risorgimento* italiano e por Vianna (1998) para interpretar a realidade brasileira, pode ser utilizado para analisar as propostas do atual

² Isso pode ser verificado através do superávit obtido pelo governo até o mês de março que atingiu 5,41% do PIB acima dos 3,82% acertados com o FMI. Para tal não foram investidos os recursos previstos em programas como os de saneamento, transportes, assentamentos rurais e Fome Zero (Folha de São Paulo, 2004).

governo no encaminhamento do PPA, uma vez que as estratégias adotadas vêm se concretizando "na superfície das coisas", como experiências destituídas de elementos capazes de possibilitar o encaminhamento de transformações e reformas profundas.

Sobre esse aspecto vale a pena trazer as contribuições de Coutinho (1992: 44) ao indicar as diferenças de um movimento reformista capaz de desencadear transformações significativas em direção a um efetivo movimento de superação do capital e de suas contradições mais gritantes como o desemprego, a fome, a garantia de direitos e alógica das reformas direcionadas aos interesses do capital como vem ocorrendo no Brasil. Ou seja "na medida em que se atribui à burocracia estatal o papel de agente principal da execução das políticas de reforma, a ampliação dos direitos sociais no capitalismo tem assumido fortes traços que Gramsci chamou de 'revolução passiva': continuando a exercer suas tradicionais funções 'mediadoras', os aparelhos burocráticos certamente recolhem as demandas populares de reforma, mas só as satisfazem após 'concilia-las' com as demandas de outros setores e de torna-las compatíveis, em última instância, com os interesses da reprodução do capital".

O amplo processo de participação da sociedade civil criado inicialmente se, de um lado, frustra as perspectivas de controle social da gestão pública, por outro possibilitou forte mobilização e consciência sobre as possibilidades de intervir na construção de um projeto que seja radicalmente democrático, pautado na socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida. Há que se reconhecer que este é um processo "longo, difícil, cheio de contradições, de avanços e de recuos, de desdobramentos e reagrupamentos" (Gramsci, 1999: 104) que necessita persistência e pressão advindas do contra-poder popular.

Torna-se assim, fundamental a continuidade do processo mediante a construção de mecanismos institucionais de participação da sociedade civil na definição de ações e programas, na adequação dos PPAs estaduais com o PPA federal, o monitoramento dos seus desdobramentos na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, garantindo-se assim o efetivo exercício do controle social.

Na avaliação da Inter-Redes, o projeto apresentado pelo governo ao Congresso Nacional ainda não é compatível com as diretrizes estabelecidas pela sociedade civil nas oficinas, o que remete à necessidade de aprofundar o debate e os mecanismos de controle e intervenção no PPA. A forma como o PPA e o orçamento são historicamente discutidos e definidos no Congresso Nacional mantém a sociedade civil distanciada do processo. Os setores empresariais ainda aparecem privilegiados secundarizando-se as organizações sindicais e a diversidade de atores sociais e políticos que participaram das oficinas. Ocorre assim a continuidade de uma reforma do Estado que ainda prossegue reforçando a sua apropriação privada em detrimento da perspectiva inicialmente apresentada (Durão, 2004). Alterar esta tradição e garantir a proximidade com o executivo poderá construir com o aprofundamento do processo participativo nas etapas subsequentes, principalmente no que se refere à definição orçamentária.

A agenda para a sociedade civil proposta pela Inter-Redes em relação ao PPA indica como pontos prioritários:

- Formação de um grupo de trabalho paritário entre governo e sociedade civil para acompanhar o monitoramento do PPA;
- Construção de mecanismos para participar das “revisões anuais do PPA, o que possibilitaria a exclusão, a reformulação e até a inclusão de novos programas e respectivas ações. Tal iniciativa deve partir do Poder Executivo, através de projetos de lei de “revisão anual” ou mediante “lei orçamentária e seus créditos especiais”;
- Acesso às informações sobre a execução física e financeira, disponibilizada on-line para qualquer cidadão;
- Construção de indicadores que possibilitem acompanhar de forma qualitativa o impacto das diferentes políticas sociais setoriais.

A trajetória construída até o momento nas relações entre Estado e sociedade civil indica a necessidade de fortalecimento do processo no sentido de que os ganhos obtidos não sejam enquadrados “nos limites de uma governabilidade entendida basicamente como um sistema em que as classes subalternas podem exercer sua liberdade de organização e mobilização, mas

desde que se abstenham de tudo aquilo que possa perturbar as relações de poder existentes” (Campione, 2003: 61). Ou de uma “prática política de esquerda, que é levada a ser defensiva quando está na oposição e a gerenciar o capitalismo quando chega ao governo (Nogueira, 2001: 143).

Pensar, portanto, na construção de outro projeto de sociedade, significa apostar decisivamente na formação de uma cultura política capaz de restabelecer a relação dialética entre Estado e sociedade civil. Significa impregnar as inúmeras formas participativas, que configuram a tessitura da sociedade civil contemporânea de uma cultura política capaz de “projetar o futuro”, superando as determinações prevalentes da economia e do mercado neoliberais. E fortalecê-la enquanto conjunto de relações sociais da vida em sociedade, de instituições, de ideologias, de interesses, de cultura e de valores, espaço de construção da hegemonia, de “fundação de novos Estados”, *locus* de representação de interesses universais e de transformação dos projetos de “homens-massa” em projetos de “homens-coletivos” (Gramsci, 1999: 94).

Referências Bibliográficas

ABONG – Associação Brasileira de ONGs. www.abong.org.br acessado em 30/06/2003 e 21/04/2004.

BRASIL. **Plano Brasil de todos** – Orientação estratégica do governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social” 2004-2007. In: **ABONG** – Associação Brasileira de ONGs. www.abong.org.br acessado em 30/06/2003.

CAMPIONE, D. Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina. I In: COUTINHO, C. N. e TEIXEIRA, A de P (orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

COUTINHO, C. N. **Democracia e socialismo**. São Paulo, Cortez, 1992.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Edição atualizada e revisada. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

DAGNINO, E. (ORG.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.

DURAO J.E.S. **Lula e o desgaste da confiança política**. www.abong.org.br acessado em 21/04/2004.

FLEURY, S. Subsídios para discussão do Plano Plurianual 2004-2007. **ABONG** – Associação Brasileira de ONGs. www.abong.org.br acessado em 30/06/2003.

FOLHA DE SAO PAULO. Governo garante superávit com freio em investimentos. Caderno B, sábado 24 de abril. São Paulo, 2004, p.3.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 6 vol, 1999-2002.

GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del Carcere.** Roma, Riuniti, 1977.

NOGUEIRA, M. A. A dialética Estado e sociedade e a construção da Seguridade Pública . **Cadernos ABONG**, São Paulo, 2001.

NOGUEIRA, M. A . As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, C. N. e TEIXEIRA, A de P (orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

NOGUEIRA, M. A . Governo Lula: moderatismo senza progetto. In: **Revista Critica Marxista**, N. 2-3, Editori Riuniti, Roma, 2004.

TORRENS, J. C. S. Notas sobre as lacunas da dimensão democrática do Plano Brasil de Todos. **ABONG** – Associação Brasileira de ONGs. www.abong.org.br acessado em 30/06/2003.

VIANNA, L. W. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. In: AGGIO, A (Org). **Gramsci: a vitalidade de um pensamento.** São Paulo, UNESP, 1998.