

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento

Willyan Alvarez Viégas

**O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a estratégia
de combate à crise econômica de 2008**

Rio de Janeiro

2015

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a estratégia de combate à crise econômica de 2008

WILLYAN ALVAREZ VIÉGAS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (Área de concentração: Governança e Políticas públicas) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Fonseca Monteiro

Rio de Janeiro
Agosto de 2015

A473

Alvarez Viégas, Willyan.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a estratégia de combate à crise econômica de 2008 / Willyan Alvarez Viégas. -- 2015.

132 f. ; 31 cm.

Orientador: Cristiano Fonseca Monteiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2015.

Referências: f. 115-119.

1. Crise econômica. 2. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social(Brasil). 3. Diálogo social. 4. Desenvolvimento. 5. Neocorporativismo. 4. Participação social. I. Monteiro, Cristiano Fonseca, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.542

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a estratégia de combate à crise econômica de 2008

Willyan Alvarez Viégas

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (com concentração em Governança e Políticas Públicas).

Banca Examinadora:



Presidente: Prof. Dr. Cristiano Fonseca Monteiro



Prof. Dr. Eduardo Rodrigues Gomes



Prof.^ª. Dr.^ª. Verônica Paulino da Cruz

Rio de Janeiro
27 de Agosto de 2015

Aos meus pais, Osvaldo e Varlene e ao meu filho Miguel.

AGRADECIMENTOS

Aos professores do PPED e do Instituto de Economia pelo grande aprendizado que proporcionaram nesses anos, especialmente meu orientador Prof. Cristiano Fonseca Monteiro pela paciência e dedicação na difícil tarefa de ensinar o ofício da pesquisa, e ao Prof. Eduardo Rodrigues Gomes pelo valioso auxílio durante a construção deste trabalho.

À minha família pelo apoio incondicional de todos os dias. Meu pai Osvaldo e minha mãe Varlene, ao meu filho Miguel, que sem saber fez seu pai levar os estudos com mais seriedade, sua mãe Stella e sua avó Maria José, pela ajuda de sempre.

À minha companheira Bárbara, agradeço pelo amor e companheirismo nesses dois anos que coincidiram com a realização desse trabalho.

Aos meus amigos e professores do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, especialmente da Equipe, agradeço a amizade e apoio seja nas questões acadêmicas ou do cotidiano. Vocês me ensinam a ler o mundo.

Aos companheiros de trabalho do NEPP-DH, agradeço pela grande experiência e amizade que têm proporcionado no dia a dia e pela ajuda para poder concluir esse trabalho.

Aos meus amigos da Tijuca e do Colégio Militar, sempre presentes.

O ponto de partida de qualquer novo projeto alternativo de nação terá que ser, inevitavelmente, o aumento da participação e do poder do povo nos centros de decisão do país.

Celso Furtado, O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil, 1999.

RESUMO

VIÉGAS, Willyan Alvarez. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a estratégia de combate à crise econômica de 2008. Rio de Janeiro, 2015. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Este trabalho apresenta uma análise do papel desempenhado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social na construção da estratégia de combate à crise econômica de 2008. O CDES é criado em 2003 no contexto de surgimento das novas estratégias para superação das políticas neoliberais na primeira década do século XXI. O Conselho propõe o estabelecimento de uma arena de diálogo entre governo, empresários, trabalhadores e entidades da sociedade civil para a construção de pactos sociais voltados a um novo projeto de desenvolvimento. Além disso, o CDES objetiva a formulação de orientações diretas à Presidência da República acerca dos temas de maior relevância na agenda pública nacional. Ao longo de sua trajetória, observa-se a geração progressiva do diálogo social entre os atores participantes e a crescente dinâmica de formação de consensos em torno dos temas debatidos. Essa pesquisa objetiva analisar as atividades do conselho sobre a crise de 2008, identificando a geração de diálogo, a formação de consensos entre os atores participantes e a construção de medidas oferecidas como orientação ao governo. Essa pesquisa define-se como um estudo qualitativo das atividades do conselho baseado em análise de documentos, entrevistas e outras produções acadêmicas sobre o tema. A metodologia desse trabalho compõe-se de pesquisa documental (atas das atividades do Conselho, suas publicações e documentos de orientação ao governo), interpretação de indicadores socioeconômicos, análise dos depoimentos e artigos em periódicos e entrevistas realizadas durante a pesquisa com os conselheiros. Em 2008, com a eclosão da crise econômica internacional, o CDES se estabeleceu como importante arena de diálogo entre os atores ali representados, possibilitando o intercâmbio de informações e a elaboração de orientações ao governo para a estratégia de combate à crise. A análise do papel desempenhado pelo Conselho revela a efetividade da estratégia de concertação através do diálogo social para a governança econômica em um momento crítico como no período observado.

Palavras-chave: Crise econômica, CDES, diálogo social, desenvolvimento, neocorporativismo, participação social, concertação social.

ABSTRACT

VIÉGAS, Willyan Alvarez. The Brazilian Economic and Social Development Board and the combat strategy to the economic crisis of 2008. Rio de Janeiro, 2015. Masters dissertation. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

This paper presents an analysis of the role played by Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES (Brazilian Economic and Social Development Board) in the construction of combat strategy to the economic crisis of 2008. The CDES was created in 2003 in the context of the emergence of new strategies for overcoming the neoliberal policies in the first decade of the XXI century. The Board proposes the establishment of a dialogue arena between the government, entrepreneurs, workers and civil society organizations to build social pacts aimed at a new development project. In addition, the CDES aims to formulate direct guidance to the Presidency about the most important issues in the national public agenda. Throughout its history, there has been a progressive generation of social dialogue between the actors involved and the growing dynamics of building consensus around the issues discussed. This research aims to analyze the Board activities on the 2008 crisis, identifying the generation of dialogue, consensus-building among the participating actors and building measures offered as guidance to the government. This research is defined as a qualitative study of the Board activities based on analysis of documents, interviews and other academic productions on the subject. The methodology of this work consists of documentary research (minutes of activities, publications and guidance documents), interpretation of socio-economic indicators, analysis of reports and articles in journals and interviews conducted during the research. In 2008, due to the outbreak of the international economic crisis, the CDES became an important arena for dialogue between the actors represented there, enabling the exchange of information and the development of guidelines to the government for anti-crisis strategy. The analysis of the role played by the Council reveals the effectiveness of the concertation strategy through social dialogue to economic governance at a critical moment as the observed period.

Keywords: Economic crisis, CDES, social dialogue, development, neo-corporatism, social participation, social concertation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – Estado, desenvolvimento e democracia participativa	17
1.1 – Introdução	17
1.2 - A desconstrução do Estado desenvolvimentista	19
1.3 – A crise do neoliberalismo	23
1.4 – Abordagem teórica de Estado e desenvolvimento	25
1.5 – O neocorporativismo nos países centrais	30
1.6 – O corporativismo no Brasil	34
1.7 – Novos mecanismos de participação democrática	36
CAPÍTULO 2 – O CDES durante o primeiro mandato de Lula	47
2.1 – Introdução	47
2.2 – Conjuntura econômica	48
2.3 – Trajetória do Conselho (2003-2007)	52
2.4 – Conclusão	70
CAPÍTULO 3 – O papel do CDES na estratégia de combate à crise em 2008 e 2009	71
3.1 – Introdução	71
3.2 – Os antecedentes da crise	72
3.3 – o auge da crise	81
3.4 – As atividades do CDES sobre a crise em 2009	94
3.4.1 – Agenda de trabalho 2009	94
3.4.2 – I Seminário sobre desenvolvimento	98
3.5 - Recuperação e desarticulação	101
CONCLUSÃO	110
REFERÊNCIAS	115
ANEXO I	120
ANEXO II	125
ANEXO III	128
ANEXO IV	131

INTRODUÇÃO

Diante de um cenário de crise econômica e política, torna-se necessária a construção de alternativas que conduzam à consolidação e ao aprofundamento da democracia. A recuperação do desenvolvimento tem como um de seus fundamentos a democratização das relações de poder através do fortalecimento do poder de escolha dos cidadãos e da capacidade de intervenção social sobre os processos econômicos e políticos. Para isso, é fundamental a construção de mecanismos que sirvam de instrumento para a participação social. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, assim como outros mecanismos citados nesse trabalho, embora com uma natureza distinta, é uma dessas ferramentas que possibilitam a conjugação da discussão sobre um novo modelo de desenvolvimento com uma maior participação social democrática. Através do estudo do papel cumprido por esse mecanismo durante a crise, pode-se observar como a democratização das decisões políticas e econômicas possibilita um melhor desempenho em situações críticas.

A pesquisa é realizada em torno do tema Estado e desenvolvimento possuindo perspectiva analítica que recoloca o Estado como ator fundamental dos processos econômicos e políticos, e recupera sua importância para a compreensão de tais fenômenos (EVANS, 2003, 2004, 2008, CHANG, 2004, STIGLITZ, 2002, 2010, WEISS, 2009, 2011, e outros). Está situada no campo dos estudos históricos, sociológicos e políticos da economia, buscando identificar elementos causais nas relações sociais e políticas entre os atores relevantes para interpretar os processos de desenvolvimento. Baseia-se na abordagem sobre as políticas de concertação através de arranjos de diálogo social de teor tripartite¹ visando compreender em que medida estes contribuem para o processo de desenvolvimento.

A dissertação possui como objeto o papel que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social desempenhou na estratégia brasileira de superação da crise econômica internacional deflagrada em 2008. O CDES se estabeleceu nos últimos dez anos como importante espaço de interlocução entre sociedade civil e Estado através de representantes do governo, empresariado, organizações laborais e outras entidades da sociedade civil (TÁPIA, 2007, RIBEIRO, 2009; GOMES, GAITÁN, 2012; KURATH 2012). Foram constituídos grupos de trabalho em diversas áreas de interesse do governo e sociedade, buscando encaminhar propostas à presidência que contemplassem os interesses dos diversos atores envolvidos nos diálogos. O Conselho desempenhou papel fundamental na estratégia de

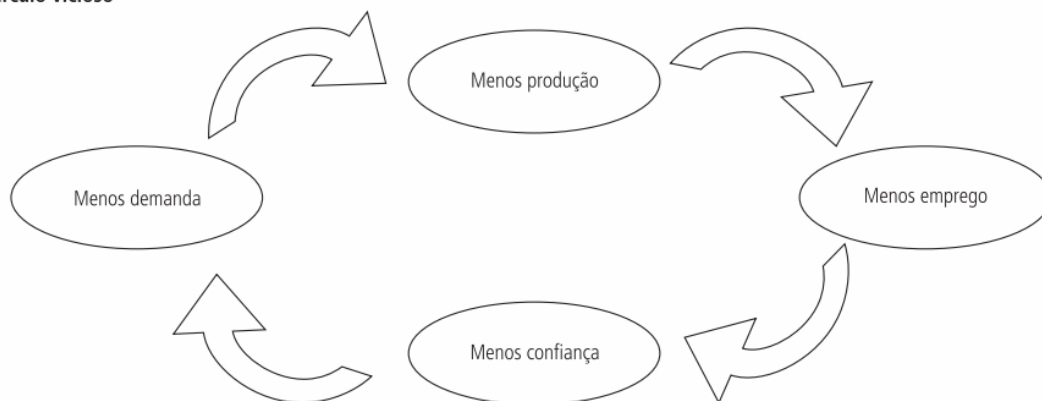
¹ Sobre essa abordagem ver Tapia (2005, 2007), Fleury (2006), Gaitán, Gomes (2012), e outros.

concertação entre diversos grupos de interesse ali representados e por isso, apresenta-se como um interessante “locus” de investigação sobre a estratégia do governo brasileiro no enfrentamento da crise. O papel desempenhado pelo Conselho nesse momento contribui para a compreensão da dinâmica de construção da concertação política entre os atores envolvidos, possuindo maior necessidade da formação de consensos frente a um cenário de crise.

Nos períodos nos quais o ciclo recessivo se acelera é fundamental que os atores tenham melhores expectativas sobre as ações dos outros. Quando se deparam com uma conjuntura de crise, a tendência é que os bancos reduzam o crédito, os empresários parem de investir, a produção caia e o desemprego aumente, levando a uma contração da demanda. Nessa dinâmica, é essencial que os empresários e os trabalhadores tenham uma resposta positiva do governo no sentido de sustentação do crédito e manutenção dos empregos. O conselho pode gerar maior confiança e previsibilidade nas interações entre os setores ali representados para que seja possível desacelerar esse ciclo. Ao ter a garantia da manutenção do crédito, o empresariado torna-se mais confiante em investimentos futuros e mais disposto a acordos de não demissão no período seguinte. Por sua vez, o segmento dos trabalhadores fica menos apreensivo com sua estabilidade e ajuda a manter a produção e a demanda estáveis. Não apenas as ações efetivas do governo são essenciais para esse processo, mas o reforço dos canais de comunicação das mesmas e a abertura do governo à recepção das demandas dos empresários e trabalhadores tornam possível o sucesso das políticas anticíclicas. Nesse ponto, a existência e o funcionamento efetivo de um conselho como o CDES como arena pública de negociação, disputa e comunicação entre esses atores é crucial para o estabelecimento de estratégias eficazes de combate à crise.

A figura a seguir elaborada pelo IPEA (2009a, p.5) mostra como funciona o ciclo vicioso que leva a desaceleração e a recessão econômica e sobre o qual as ações do governo devem atuar para melhorar as expectativas possibilitando a reversão de tal ciclo:

Círculo vicioso



Fonte e elaboração: IPEA/Dimac/GAP

O conselho é criado através da medida provisória 103 em janeiro de 2003, no início do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e regulamentado pela Lei 10.683 de 28 de maio de 2003 e pelo Decreto-Lei 4744 de 16 de Junho do mesmo ano. Sua criação objetivou estabelecer uma arena de diálogo entre o governo e representantes de setores significativos da sociedade para a construção de pactos sociais voltados a um novo processo de desenvolvimento. Sua origem baseia-se em conselhos de desenvolvimento já consolidados em países europeus ao longo do século XX e nas recentes experiências de mecanismos de diálogo social em países em desenvolvimento.

A análise do papel desempenhado pelo CDES no combate à crise busca compreender como um mecanismo como esse pode contribuir para a concertação e para a elaboração de políticas, em um momento no qual o processo de desenvolvimento é colocado em questão frente a um cenário de crise internacional. Objetivando avaliar o desempenho e compreender as relações existentes nesse arranjo, algumas questões acerca do objeto revelam-se importantes para conduzir a investigação sobre o mesmo. Baseado nas abordagens teóricas sobre a ação do Estado no desenvolvimento, e mais especificamente, sobre o papel desempenhado pelos conselhos nesse processo, as questões a seguir são pensadas como fio condutor das etapas dessa pesquisa:

- Qual o papel desempenhado pelo CDES na criação e execução da estratégia brasileira no combate à crise econômica internacional? (questão central da pesquisa)
- Em que medida o CDES foi um instrumento eficaz para a governança econômica?
- As formulações do Conselho de fato se materializaram em políticas?
- O Conselho foi efetivo na geração de diálogo, aprendizado e construção de consensos entre os atores que o constituem?

Essa pesquisa define-se como um estudo qualitativo das atividades do conselho baseado em análise de documentos, entrevistas e outras produções acadêmicas sobre o tema. A metodologia desse trabalho compõe-se de pesquisa documental (atas das atividades do Conselho, suas publicações e documentos de orientação ao governo); interpretação de indicadores socioeconômicos, análise dos depoimentos e artigos em periódicos e entrevistas realizadas durante a pesquisa com os conselheiros. A análise terá um componente exploratório devido ao tempo recente em que a maioria dos fatos se desenvolveu e a pouca disponibilidade de produções acerca do objeto. As referências bibliográficas utilizadas na pesquisa concentram-se na literatura de Estado e desenvolvimento, na teoria institucionalista e nos estudos sobre participação social, neocorporativismo, diálogo social e tripartismo, assim como no conjunto de trabalhos acerca do Conselho. Além disso, foca-se na análise documental das atividades do CDES acerca da crise, principalmente do Grupo de Monitoramento da Crise Internacional², assim como dos diversos artigos dos conselheiros que tiveram a crise como tema. Esse acervo documental é disponibilizado pelo próprio Conselho em seu portal, sendo esta a principal fonte dessa pesquisa. Através dele pode-se observar o processo de construção das deliberações do Conselho e as orientações enviadas à presidência. Como instrumento de avaliação busca-se observar outros estudos e documentos sobre as ações do governo para o combate à crise, verificando sua coerência com as deliberações do CDES. Outra fonte relevante para o diagnóstico do período analisado na pesquisa são os indicadores socioeconômicos que servirão de instrumento para avaliação da conjuntura e desempenho das políticas estratégicas.

Essa pesquisa possui como objetivo geral identificar em que medida o conselho contribuiu para a construção da estratégia brasileira de combate à crise nos anos de 2008 e 2009. Como objetivos específicos, foram definidos: Identificar ao longo da trajetória do conselho a construção da pactuação social através da formação de consensos e a geração de aprendizado mútuo entre os atores, que são pressupostos que embasam a criação desse tipo de mecanismo de diálogo; avaliar em que medida o CDES foi um instrumento eficaz de governança econômica durante a crise e identificar as orientações do conselho que resultaram em políticas.

A hipótese central dessa pesquisa é a de que os mecanismos de participação social, especialmente os arranjos de diálogo social, contribuem fundamentalmente para a recuperação

² As atividades do Grupo de Monitoramento (ou Acompanhamento) da Crise Internacional, serão exploradas detalhadamente no terceiro capítulo da dissertação.

da postura ativa do Estado como promotor do processo de desenvolvimento, tendo como exemplo o papel desempenhado pelo CDES na estratégia brasileira de combate à crise.

No projeto de governo do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003 e principalmente no segundo mandato de Lula, observa-se a tentativa de estabelecer uma nova relação do Estado com a sociedade, evidenciada pelo fortalecimento de alguns mecanismos de participação social. O novo perfil de atuação do Estado na economia torna-se progressivamente distinto do Estado desenvolvimentista do séc. XX e do Estado que se retirava dos processos durante a década de noventa. Essa nova inserção se dá pela recuperação em parte do planejamento das políticas industriais e comerciais, pela função reguladora e indutora da produção, por novas estratégias de inserção na economia internacional, pela inclusão social e o combate à desigualdade através de políticas assistenciais e pelo fortalecimento do mercado interno como estratégia, entre outras características que posicionam o Estado de forma mais ativa na economia (BOSCHI, 2011; DINIZ 2011). Esses elementos, embora não tenham sido colocados em prática integralmente, são características do projeto de governo que aparecem com maior ênfase em certos momentos do período que compreende os dois mandatos do Presidente Lula. Nesse projeto são relevantes os mecanismos de democracia participativa, como os diversos conselhos de políticas públicas, o CNDI e o CDES criados para estabelecer uma relação mais próxima com a sociedade e atribuir maior legitimidade e efetividade às ações do governo. Embora não tenham cumprido de forma integral suas funções, tais arranjos revelam uma relação mais aberta com os atores sociais e possivelmente mais eficaz na governança dos processos econômicos e na construção de políticas públicas.

Em relação à estratégia de combate à crise, o CDES aparece como uma arena relevante de diálogo e construção da mesma. É uma das primeiras agências do Estado a se colocar diante da crise, cumprindo funções de troca de informações e elaboração de orientações ao governo nas ações defensivas contra os choques externos. Em 2008 é criado um grupo de monitoramento que realiza diversas atividades para o acompanhamento, produção de orientações e avaliação das medidas. Em muitos casos é difícil precisar a origem de tais posicionamentos, se são oriundos de agentes públicos ou de representantes da sociedade civil no conselho. Entretanto, observando tais atividades, destaca-se a importância das arenas públicas de diálogo e deliberação para a construção das políticas. Revela-se que as recomendações produzidas em atividades do CDES são levadas ao governo e postas em operação em grande medida, revelando assim a eficácia do Conselho em relação ao propósito de sua criação.

Esta dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo faz uma breve análise histórica da desconstrução do Estado desenvolvimentista, assim como da ascensão e crise das políticas neoliberais, analisa os fundamentos teóricos da recuperação do papel estatal para o processo de desenvolvimento econômico e social, a trajetória do neocorporativismo e como este se insere no conjunto das políticas de participação democrática como novas estratégias para o desenvolvimento. O segundo capítulo expõe a trajetória do CDES durante o primeiro mandato do Presidente Lula e analisa os processos de construção de diálogo social e formação de consensos voltados ao estabelecimento de pactos sociais entre os atores envolvidos. O terceiro trata do objeto específico da dissertação, analisando as atividades do conselho sobre o tema da crise em 2008 e 2009, principalmente voltadas à elaboração de orientações ao governo para a implementação de medidas de combate aos efeitos da crise sobre o Brasil. Busca-se ainda observar como a discussão acerca da crise foi conjugada ao debate mais amplo sobre a construção de um novo modelo de desenvolvimento.

Capítulo 1 – Estado, desenvolvimento e democracia participativa

1.1- Introdução

A pesquisa localiza-se no campo das novas instituições desenvolvimentistas formadas com os arranjos neocorporativos que surgem no contexto de superação das políticas neoliberais e vêm ganhando força nesse início de século. Tais arranjos revelam-se como novas estratégias de concertação política entre Estado, associações empresariais e laborais. Possuem referência nos arranjos corporativos do Estado de bem-estar social europeu da segunda metade do século XX, entretanto, se desenvolvem em um cenário distinto de reconfiguração das identidades que permitem novas formas de associação, ressurgindo também em países em desenvolvimento em contextos de redemocratização recente que buscam estratégias alternativas de desenvolvimento.

Dentre as novas instituições desenvolvimentistas, aparecem, como forma de articulação entre o público e o privado, conselhos que se propõe a gerar o diálogo entre os diversos atores e mediar o conflito entre os mesmos, buscando a formação de consensos, a construção de pactos sociais e a elaboração de políticas públicas. Tais conselhos fazem o duplo papel de abrir o Estado e o governo à influência dos atores sociais como permitem ao mesmo aumentar a sua capacidade de governança do processo de desenvolvimento. As estratégias de concertação revelam-se historicamente vantajosas para seus distintos participantes, não caracterizando um jogo de soma zero limitado às contradições capital-trabalho.

Os novos pactos sociais têm se dado sob a forma de acordos de diálogo social de teor tripartite. Arranjos institucionais como Conselhos nacionais de desenvolvimento que objetivam contribuir no processo de construção de políticas públicas de nível macro, e influenciar o comportamento dos atores participantes, de acordo com a estratégia que surge da interação entre Estado, empresários e trabalhadores. Segundo Tápia, Gomes e Condé (2008), as novas estratégias de concertação surgem da recuperação dos pactos sociais no contexto de integração europeia na década de noventa. Diferentemente dos pactos sociais de primeira geração construídos nos países europeus de maior tradição corporativa, as novas estratégias de concertação tornaram-se mais complexas envolvendo diversos temas para além das negociações sobre o conflito distributivo que deram base à construção do estado de bem estar social. Os autores buscam nesse trabalho fortalecer a discussão sobre essas novas estratégias ainda incipiente no Brasil.

Tais estratégias de concertação tem se destacado na América Latina e em outros países em desenvolvimento como África do Sul e Índia. O caso da África do Sul é significativo quanto ao contexto de promoção da reconciliação entre grupos sociais em conflito. O conselho sul-africano (NEDLAC) surge em 1994, logo após o fim do *apartheid* para potencializar o diálogo entre governo, empresários, trabalhadores e grupos sociais marginalizados, buscando a formação de um arranjo para além do tripartismo tradicional. O mecanismo objetivava cumprir a dupla função de estimular a reconciliação e promover o desenvolvimento econômico através de acordos entre as entidades participantes (WEBSTER; SIKWEBU, 2006).

Sobre as experiências latino-americanas Gomes e Gaitán (2012) traçam um panorama das diferentes configurações que os novos pactos vêm assumindo no continente. Este artigo fornece o eixo de investigação que essa pesquisa busca seguir. Nele revelam-se alguns aspectos comuns às diversas trajetórias nacionais latino-americanas que ressaltam a importância da perspectiva comparativa para a compreensão de tais processos. Um desses aspectos que mais se pronuncia é o fato de tais estratégias se darem em contexto de transição e reconstrução da democracia. Em processos de redemocratização é essencial que os diferentes atores sociais se reconheçam e se legitimem mutuamente, sendo a ideologia básica que contribuiu para o surgimento do estado de bem estar social nos países centrais. Nesse cenário, a formação de consensos se torna, portanto, condição mínima para o desenvolvimento da democracia e da economia nacionais em tais contextos históricos.

O neo-corporativismo expressa que o consenso é apresentado como eixo do processo de formulação de políticas públicas, em uma dinâmica que a negociação é fundamental. Necessita para ele uma alta participação dos denominados 'grupos de interesse': empresários e trabalhadores. A forma de participação se delimita a representação monopólica ao nível de cúpula, o que implica alta organização e ausência de ou baixos níveis de fragmentação na representação gremial. De fato se garante o monopólio de representação aos participantes da discussão. Os atores participantes expressam um compromisso tácito, ou manifesto, a aceitar as decisões e renunciar a tomar posições autônomas, desligadas do consenso. O Estado, nesse jogo de articulação de interesses, é assumido como o grande articulador (GOMES, GAITÁN, 2012. p. 6).

Os autores dividem o ressurgimento dos processos de diálogo neocorporativo em dois momentos na América Latina. O primeiro, no princípio da redemocratização em diversos países, se dá dentro da hegemonia política e ideológica neoliberal, reconfigurando a articulação entre estado e mercado. Entretanto, com o início do século XXI e o fracasso das políticas neoliberais que geraram fortes impactos negativos econômicos e sociais, ascenderam ao poder coalizões de centro-esquerda opostas a tal ordem. Esse fato possibilitou o surgimento de novas formas estratégicas de concertação buscando conciliar crescimento,

inclusão e estabilidade macroeconômica (GOMES; GAITÁN, 2012 p.13). Nesse novo momento se destacam algumas experiências como no Chile, México, Peru e Brasil. A estratégia de concertação brasileira tomou maior relevância e se estruturou em torno da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES.

Em sua conclusão os autores apresentam algumas características comuns às diversas experiências analisadas, que possibilitam uma melhor compreensão do objeto dessa dissertação como: a maioria dos acordos se deu em um contexto de economias em transição; o objetivo declarado dos acordos era conseguir o compromisso de empresários e trabalhadores de modo a gerar condições para o aumento da competitividade e o crescimento econômico; a agenda e o grau de institucionalização dos acordos foi muito diverso; em geral tem havido uma escassa efetividade para moldar as iniciativas em legislação ou políticas públicas; apesar das experiências de diálogo terem se dado em um contexto de transição, foram eficazes para evitar ‘rupturas’ entre os atores estratégicos; frequentemente favoreceram estratégias de distensão na ação de agremiações e governo; em certos casos foram positivas para dar lugar à revisão da legislação vigente e, em outros, possibilitaram o surgimento de instituições para formalizar as negociações; pode-se afirmar que a experiência de negociação coletiva, presente na totalidade dos países da região, atuou como antecedente chave para possibilitar acordo entre atores estratégicos; persistiria ainda uma dificuldade para ampliar a natureza dos acordos aos distintos âmbitos da vida econômica e social (GOMES; GAITÁN, 2012, p. 18).

Esses elementos fornecem o panorama do conjunto de experiências de diálogo social nas quais o CDES está incluso. A partir desse quadro, busca-se nesse capítulo fazer uma breve análise histórica da desconstrução do Estado desenvolvimentista assim como da ascensão e crise das políticas neoliberais, analisar os fundamentos teóricos da recuperação do papel estatal para o processo de desenvolvimento econômico e social, a trajetória do neocorporativismo e como este se insere no conjunto das políticas de participação democrática como novas estratégias para o desenvolvimento.

1.2 - A desconstrução do Estado desenvolvimentista

As três últimas décadas do século XX são marcadas por fortes transformações em nível global. Ao final da década de setenta, a crise desencadeada pelos choques do petróleo condicionou a redefinição do modelo de desenvolvimento e do papel das instituições em diversos países, entre eles o Brasil. A crise da dívida latino-americana, gerada pela elevação dos juros dos Estados Unidos em reação aos choques do petróleo, deixou as economias ao sul

do continente extremamente vulneráveis às determinações dos organismos internacionais e às pressões exercidas pelas economias centrais.

O Brasil na segunda metade do século XX executava até então um modelo de desenvolvimento de substituição de importações fortemente baseado no planejamento e intervenção estatal, com forte presença de capital estrangeiro no financiamento dos projetos de industrialização. O Plano de Metas e os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (PND's) são os exemplos mais característicos desse modelo que perdurou nos governos democráticos e durante a Ditadura Militar. A captação de recursos no exterior se mostrava, então, muito vantajosa pelos juros muito baixos disponibilizados internacionalmente, o que possibilitou uma forte entrada de capitais estrangeiros no Brasil. Entretanto, tais juros eram flutuantes e sofreriam o impacto dos fenômenos geopolíticos da década de setenta que eclodiram com a Guerra do Yom Kippur em 1973 e a consequente elevação dos preços do barril de petróleo. Esse período coincide com o governo Geisel no Brasil e com o PND II que avançava no projeto de substituição de importações para bens duráveis e bens de capital. Possivelmente, sem o PND II, ou se o governo tivesse optado pelo cancelamento de seus projetos após o segundo choque em 1979, decorrente da Revolução iraniana, o Brasil teria sofrido um impacto ainda maior com a crise na década seguinte. O início da década de oitenta foi um período de maturação dos projetos do PND II que foram o último suspiro do Estado desenvolvimentista brasileiro do século XX.

A década de setenta trouxe também o embrião das transformações nas estruturas sócio-produtivas ao redor do mundo. O modelo fordista se desarticulava dando lugar às estruturas mais flexíveis do Toyotismo. A indústria se desconcentrava internacionalmente, levando as etapas da cadeia produtiva para países distantes dos centros da economia global em busca de vantagens comparativas. A tecnologia da comunicação e dos transportes avançava vertiginosamente rumo à década de oitenta trazendo um fluxo de informações, pessoas e capital em proporções inéditas. Tais transformações condicionaram mudanças no capitalismo global e levaram o Estado a redefinir o seu papel frente à nova globalização.

Em meio a tais transformações, entra em crise o Estado de bem-estar social que surgiu no pós-guerra nos países centrais. As políticas que garantiam uma ampla seguridade social e aqueciam a demanda agregada que alimentava o modelo fordista passaram a sofrer ataque progressivo dos setores identificados com o neoliberalismo. Um Estado mínimo e não interventor revelava-se como o novo paradigma a ser assimilado por todos os países. Segundo Peter Evans (2003), desenvolveu-se a *monocultura institucional*, com a imposição de um padrão fixo para o formato das instituições em todos os países desprezando os aspectos

específicos das realidades nacionais, devendo apenas ser reproduzido o padrão institucional anglo-americano daquele período.³

A chegada ao poder de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha, de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Helmut Kohl na Alemanha na transição para a década de oitenta são marcos fundadores do novo período. Tais governos foram eleitos com uma plataforma fortemente neoliberal que teve como principal consequência a retirada de direitos sociais para a implantação de um regime de austeridade que pudesse enxugar o Estado e lidar com a crise do período. O governo Reagan foi menos bem sucedido em suas intenções do que o governo Thatcher que se tornou símbolo do neoliberalismo internacionalmente.

Para a América Latina a ascensão do neoliberalismo internacional determinou uma enorme pressão sobre sua política doméstica através dos mecanismos de renegociação das dívidas externas. Os acordos com o FMI e principalmente as condicionalidades impostas para os empréstimos trouxeram pacotes de austeridade que condicionaram fortes mudanças no papel do Estado como indutor do desenvolvimento. Os direitos econômico-sociais, já escassos no contexto latino-americano, passaram a sofrer maior ataque nas décadas de oitenta e principalmente noventa. O FMI e o Banco Mundial nesse período se tornaram instituições porta-vozes do projeto neoliberal e instrumentos de pressão sobre as economias em desenvolvimento. Como assinala Joseph Stiglitz:

A mudança mais drástica nessas instituições (FMI e Banco Mundial) ocorreu na década de oitenta, época em que Ronald Reagan e Margareth Thatcher pregavam uma ideologia de livre mercado nos EUA e Reino Unido. O FMI e o Banco Mundial tornaram-se as novas instituições missionárias, por meio das quais essas ideias eram impostas aos relutantes países pobres que, via de regra, precisavam muito de seus empréstimos e concessões. Os ministros da fazenda das nações mais pobres do mundo estavam dispostos a se converter – se necessário fosse – para obter os recursos, embora a grande maioria dos funcionários desses governos, e mais especificamente, das pessoas nesses países permanecesse descrentes (STIGLITZ, 2002. p. 39).

Mais do que um produto da pressão exercida externamente sobre os governos latinoamericanos, como destaca Stiglitz, os programas neoliberais foram resultado de escolhas políticas das elites nacionais naquele momento histórico. A desconstrução do antigo modelo de desenvolvimento, visto como ultrapassado e arcaico, foi vendida às sociedades desses países como símbolo de avanço rumo a um futuro de modernidade no qual os entraves burocráticos desse velho Estado seriam superados. Essa tendência evolutiva era concebida de

³ Para Peter Evans (2003, p.20) A monocultura institucional caracteriza-se pela imposição de versões idealizadas de instituições anglo-americanas baseadas em planejamentos, cuja aplicabilidade possivelmente transcende as culturas e circunstâncias nacionais.

modo inexorável pela teses globalistas que encaravam o fenômeno da globalização sob viés meramente economicista e apontavam um destino único para a história das distintas realidades nacionais. Sobre o fenômeno da globalização e o avanço neoliberal DINIZ (2011, p.32, 33) destaca:

[...] o equívoco consiste em ver o fenômeno da globalização sob ótica exclusivamente econômica, ignorando seu teor multidimensional. Em outros termos, seus componentes políticos, ideológicos e culturais não podem ser descartados. Se, por um lado, o processo de globalização expressa uma lógica econômica, obedece por outro, a decisões de natureza política, que por sua vez, estão influenciadas pela complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional. Tais condicionamentos são, por outro lado, intermediados pelas instituições domésticas e pelas elites responsáveis pelos governos nacionais. Portanto, a política não pode ser eliminada do esquema analítico sob pena de se obscurecer a percepção do fenômeno que se quer explicar. É esse conjunto de relações que está por trás das escolhas feitas pelos atores. Tais escolhas não são aleatórias, nem o reflexo de critérios exclusivamente técnicos ou econômicos, senão que se orientam também por um cálculo político. É exatamente o reconhecimento da interferência dessa pluralidade de fatores que caracteriza a terceira geração de análises sobre a globalização e seus impactos nas economias periféricas. (DINIZ, 2011, p. 32. 33)

É nessa perspectiva teórica que essa pesquisa está inserida. A partir da valorização da dimensão política dos fenômenos, redefine-se a concepção das escolhas políticas e dos caminhos traçados. Com isso, recupera-se a importância da análise sobre o Estado, o enfraquecimento do seu poder de governança dos processos econômicos e sociais nesse momento, e a recuperação de seus mecanismos de planejamento e promoção do desenvolvimento no momento seguinte. Este último, como reação aos efeitos da globalização e aos anos de hegemonia dos programas neoliberais.

Durante a década de oitenta foi tomando corpo o conjunto de políticas que compunham a doutrina neoliberal, principalmente na prescrição de medidas a serem adotadas pelos países latino-americanos para renegociação de suas dívidas e como solução para a crise pela qual passavam. Tal doutrina foi sistematizada finalmente em 1989 com o Consenso de Washington, política oficial do FMI para década de noventa. Essa política concentrava-se na liberalização do mercado, privatização, desregulação e austeridade fiscal e foi aplicada em graus distintos como novo paradigma de política econômica e administração pública. As diretrizes básicas expostas no consenso de Washington definiam as políticas que os países, principalmente os periféricos que se encontravam endividados, deveriam adotar para reencontrar o caminho do crescimento. Sobre o Consenso de Washington o IPEA (2010, p.167) coloca:

Os elementos apontados pelo Consenso de Washington foram mais a sistematização da convenção neoliberal, que já havia se tornado hegemônica, do que uma determinação das estratégias a serem seguidas pelos países periféricos. Convenção esta que foi muito bem denominada por Erber (2008) de Institucionalista Restrita em que a estabilidade de preço assume o status de bem supremo, ao mesmo tempo em que legitima a lógica de atuação do Estado voltada quase que exclusivamente à dimensão da concorrência que tem como premissa a idéia de que o crescimento econômico seria uma decorrência da maior completude e eficiência dos mercados. Nesta perspectiva, falar ou pensar em planejamento governamental para o desenvolvimento é a mais pura heresia.

O Estado vivia uma crise econômica e política, caracterizada pela sua incapacidade no momento de atender às demandas sociais de modo geral e pela sua baixa capacidade de governança, estando suas instituições perdendo legitimidade frente à sociedade civil. Esse cenário de fraqueza das instituições estatais era o mais propício ao avanço neoliberal. As políticas do Consenso de Washington definiam como os países em desenvolvimento iriam receber a globalização e se inserir de forma passiva na nova ordem mundial, impedindo uma política ativa de desenvolvimento. Tais políticas reforçavam a posição hegemônica das economias centrais e abriam os mercados para os produtos e para o livre fluxo de capitais especulativos oriundos dos países desenvolvidos. Esse fenômeno é observado por Chang (2004) como estratégia dos países desenvolvidos para minar o potencial das economias em desenvolvimento, ao recomendarem medidas opostas as quais adotaram para se desenvolver e dessa forma consolidarem sua superioridade na nova ordem internacional:

Assim sendo, o pacote de 'boas políticas' atualmente recomendado, que enfatiza os benefícios do livre-comércio e de outras políticas ICT (indústria, comércio e tecnologia) do 'laissez faire', parece conflitar com a experiência histórica. (...) As que usaram para chegar ao lugar em que estão hoje – ou seja, as políticas ICT ativistas – são precisamente aquelas que eles mandam os países em desenvolvimento não usarem, por causa de seu efeito negativo sobre o desenvolvimento econômico. (...) Em outras palavras, acaso os países desenvolvidos estão 'chutando a escada', pela qual subiram ao topo, para longe dos países em desenvolvimento? Infelizmente a resposta pra todas essas perguntas é sim. (CHANG, 2004, p.211).

1.3 – A crise do neoliberalismo

Entretanto, ao passo que o neoliberalismo se institucionaliza e se materializa em políticas, desenvolvem-se também as teorias críticas ao mesmo e os movimentos em oposição à implementação de tais políticas. Ao longo da década de noventa, conforme apareceram as consequências drásticas das políticas neoliberais com aumento da pobreza e desigualdade e não recuperação do crescimento, confirmaram-se progressivamente as críticas às promessas não cumpridas do Consenso de Washington (Stiglitz, 2002). Dessa forma, a perspectiva

globalista já demonstrava claramente suas fraquezas e limitações. As crises asiática de 1997 e argentina a partir de 1999 foram os exemplos mais claros da deficiência das políticas neoliberais. Fortemente causadas pela liberalização do fluxo de capitais especulativos essas crises confirmaram o poder nefasto da desregulação e da retirada do papel do Estado de mediador e atenuador dos impactos da globalização sobre as sociedades. Tais políticas de desregulação revelariam depois seu poder destruidor no próprio centro do capitalismo financeiro mundial com a crise de 2008.

O início do novo século é marcado pela conjuntura de crise do neoliberalismo e a ascensão progressiva de alternativas tanto na produção teórica quanto na construção efetiva de políticas que recolocam o Estado como articulador do processo de desenvolvimento econômico e social. A crise de 2008 marca um momento de inflexão na hegemonia neoliberal tendo suas causas diretas nas políticas de desregulação do capital financeiro nas quase três décadas precedentes. Sua eclosão no coração da economia capitalista e seu rápido alastramento por toda a economia global colocaram em xeque a ortodoxia ainda dominante e por outro lado chama a atenção para a revalorização das experiências desenvolvimentistas do passado e presente. Sobre o enfraquecimento da convenção neoliberal o IPEA (2010) expõe os eventos históricos que contribuíram para tal declínio:

A legitimidade dessa convenção começou a ser questionada por três eventos históricos que se articulam, a saber: *i*) a não convergência econômica e institucional no plano internacional; *ii*) o fracasso do modelo econômico neoliberal na América Latina, no que tange às promessas de crescimento e distribuição de renda; e *iii*) a própria crise internacional de 2008, que teve origem nos Estados Unidos, exemplo até então da governança neoliberal. Parece que tais eventos, em certa medida, abriram “janelas de oportunidades” para se repensar novas formas de governanças, sobretudo no que tange a adoção de políticas mais “desenvolvimentistas”. Com isso, a concertação social e o planejamento governamental começaram a (re)surgir como instrumentos possíveis para a configuração de uma nova forma de governança no Brasil mais direcionada ao desenvolvimento econômico e social (IPEA, 2010, p.162).

A abertura de uma janela de oportunidade para construção de um novo modelo de desenvolvimento com a crise de 2008 é uma das principais questões que fomentam esse trabalho e será retomada de forma mais aprofundada ao longo da dissertação. Tal visão baseia-se na análise do processo histórico que tem início com o combate à crise de 1929 através da geração de políticas anticíclicas e que ganha força no pós-guerra com a reconstrução dos países e a consolidação do Estado de bem-estar nas economias centrais. A crise nesse processo ofereceu um cenário de oportunidade para o fortalecimento do papel do Estado na indução ao desenvolvimento que se consolidou na chamada “era de ouro” do

capitalismo que perdurou do pós-guerra até a crise de meados da década de setenta. Na América Latina o processo de desenvolvimento das forças produtivas nos principais países também se deu no mesmo período, sendo, entretanto, marcado por longos períodos de autoritarismo das ditaduras militares. Sobre esse processo o IPEA (2010) expõe:

A retomada da acumulação, no pós-Crise de 1929, deve ser identificada como ponto de partida do longo *boom* pós-Segunda Guerra. O programa de recuperação da economia americana (*New Deal*), e seus correlatos em outros espaços nacionais (*Front Populaire* etc.), inauguraram uma nova macroestrutura socioeconômica capitalista, cuja marca decisiva foi a forte presença estatal em termos normativos e também como esfera (ramo) de produção – Estado planejador e produtor –, articulada à nova forma de regulação social assentado no *Welfare State*, principalmente nos países centrais. Esta acentuada inflexão relacionada às atribuições socioeconômicas designadas ao Estado capitalista baseou-se em dois elementos fulcrais, quais sejam: *i*) um inquestionável aparato de regulação com o propósito principal de enquadramento do capital financeiro e seu direcionamento para o financiamento da produção por meio do planejamento, considerado necessário à própria dinâmica econômica naquele momento histórico; e *ii*) uma acomodação das contradições entre proprietários e empregados por meio de certas concessões, por parte dos patrões, aos trabalhadores dos países centrais – *compromisso keynesiano/fordista* – e de forte coerção, por parte das ditaduras militares, dos frágeis movimentos operários dos países periféricos. (IPEA, 2010, p.163)

Dessa forma, a resposta dada à crise de 1929 e o processo ocorrido nas décadas seguintes oferecem, guardadas as diferenças marcantes entre os dois períodos históricos, alternativas para pensar estratégias eficazes de combate à crise atual e a recuperação do processo de desenvolvimento, ou de forma mais precisa, a construção de um novo modelo de desenvolvimento a partir da realidade nacional contemporânea.

1.4 - Abordagem teórica de Estado e desenvolvimento

A possibilidade de construção de estratégias alternativas à tendência uniformista antes hegemônica leva-nos à necessidade de investigar de forma comparativa as experiências de cada país que obteve bons desempenhos em seu desenvolvimento. Revela-se a possibilidade da construção de novas trajetórias em sistemas sócio-produtivos diversos, com distintas estruturas institucionais que se provam mais adequadas para cada contexto sociocultural e de acordo com cada planejamento específico. Sobre o aprofundamento da crise do neoliberalismo destaca-se a análise de Eli Diniz:

Os primeiros anos do terceiro milênio representam um novo momento histórico, crescentemente identificado como o pós-consenso de Washington, cujo cerne foi a reinterpretação do processo de globalização, observando-se uma forte inflexão no debate internacional. Rompe-se o Consenso, que vigorou na década de 1990, em torno da supremacia e da validade universal da agenda neoliberal. Ganhou destaque

a constatação de que o que se observou não foi a convergência e, sim, a diversidade dos resultados da execução das reformas orientadas para o mercado (DINIZ, 2011, P.36).

Essa perspectiva teórica oferece os elementos básicos para a compreensão da reconfiguração da relação Estado-sociedade em diversos países nesse início de século. O Estado busca reassumir o papel fundamental de promotor da interação entre os atores sociais, articulando as negociações e aumento da governança dos processos. Esse papel ativo, sob a perspectiva de análise sobre as novas instituições desenvolvimentistas, confirma a tendência apresentada pelo conjunto desse campo teórico de que o Estado é o ator crítico da indução do processo de desenvolvimento. A recuperação de seu papel, ou a redescoberta e revalorização do mesmo, se apresentam como condições das novas estratégias de desenvolvimento nas economias emergentes. Sobre a recuperação das funções do Estado, Boschi (2011) expõe que:

O 'resgate' do Estado nesta chave consiste precisamente na reestruturação do seu papel na economia. De fato, a reconsideração do Estado no atual contexto, longe de significar o retorno ao passado, diz respeito à recuperação de suas funções enquanto agente de um projeto democrata de participação e inclusão social. Em contraste com a idéia de que o neoliberalismo representou uma 'deserção' do Estado do seu papel social, as experiências na América Latina mostram que houve uma dimensão muito mais profunda de perda de suas capacidades do que apenas o fato de o Estado ter se desligado da função de inclusão social e de regulação das esferas econômicas (BOSCHI, 2011, p.12).

Eli Diniz (2011) destaca cinco aspectos dessa abordagem crítica às políticas neoliberais:

o questionamento do receituário único; a rejeição do pressuposto da convergência e da uniformização, bem como da ideia correlata de importar modelos sem levar em conta as especificidades da trajetória de cada país; a crítica da negação do Estado; a recusa da postura passiva; a crítica da ideia de que existiria um só caminho apropriado à realidade internacional. Em síntese, não existiria o caminho, mas, sim, vários caminhos (DINIZ, 2011, p.37).

Nessa abordagem teórica que recoloca o Estado como ator fundamental da promoção do desenvolvimento tem destaque o trabalho de Peter Evans, especialmente em *Autonomia e parceria* (2004) onde coloca a necessidade de uma postura autônoma do Estado frente aos diversos interesses para que possa proteger o interesse público e o papel de parceria com os atores sociais possibilitando a promoção do desenvolvimento. Isto se torna possível com a construção de canais e arenas de diálogo e negociação com os diversos setores da produção de forma institucionalizada e transparente para o estabelecimento de confiança mútua e coerência com os processos democráticos. A construção dessas estruturas de diálogo permite o

planejamento com maior qualidade e a governança do desenvolvimento econômico e social sem a captura do Estado por interesses específicos de qualquer um dos atores sociais.

É nessa perspectiva de estabelecimento de parcerias de forma autônoma que surgem os conselhos de desenvolvimento econômicos e sociais em diversos países, como o CDES no caso brasileiro. Cabe refletir sobre o grau de autonomia que os agentes públicos mantêm no interior do conselho, se não há captura do poder público pelos interesses privados, mesmo havendo uma maioria na representação empresarial na composição do conselho brasileiro (RIBEIRO, 2010).

A governança do processo de desenvolvimento só é possível quando esse Estado assume a postura de parceiro dos diferentes atores sociais, abrindo os canais de negociação e se colocando em posição horizontal em tal dinâmica, resguardando a posição de autoridade pública. Os novos pactos sociais nos países em desenvolvimento apresentam-se como catalisadores dos processos de consolidação da democracia. Diferentemente de outros momentos nos quais a relação do Estado com a sociedade era realizada de forma vertical e autoritária, essas experiências sinalizam uma nova dinâmica de mão-dupla na qual o Estado absorve as influências e demandas da sociedade sem abrir mão da governança dos processos. Durante o processo das reformas neoliberais no Brasil, segundo Monteiro (2009, p.125) além da abertura dos mercados, ocorreu a desconstrução dos principais canais de consulta e negociação entre atores estatais e agentes privados característicos do nacional-desenvolvimentismo. Sendo assim, é condição para a recuperação da postura do Estado voltada ao desenvolvimento a reconstrução de tais arenas de diálogo com os diversos setores da economia.

Monteiro (2009) ao analisar a trajetória do setor aéreo brasileiro identifica os limites das teses dicotômicas entre Estado e mercado características do período das reformas neoliberais. Tais abordagens condenam o intervencionismo estatal dos primeiros anos do governo Lula quanto ao “desincentivo” ao investimento privado no setor, que não se confirmou. Como alternativa a esse dualismo entre Estado e mercado, o autor propõe uma abordagem que “pense a interação dos agentes econômicos a partir de uma estrutura social mais ampla, na qual o estado ocupa um lugar de destaque.” (2009, p. 138). Para além da liberalização do mercado, não se poderia abrir mão da presença estatal na regulação e interação com os atores estratégicos para promover o desenvolvimento do setor, envolvendo a capacidade técnica e política para coordenar os interesses dos mesmos.

Essa interação com setores da produção necessária para o desenvolvimento necessita de instrumentos que capacitem o Estado a construir parcerias e resguardar o interesse público

na promoção do desenvolvimento produtivo. A coordenação de interesses, muitas vezes distintos e até conflituosos, é possibilitada pela construção de arranjos de diálogo como conselhos e câmaras setoriais compostas pelos atores mais relevantes da produção. A criação desses mecanismos aponta para uma alternativa entre o total controle Estatal da produção e a completa retirada do Estado dos processos econômicos, defendida pelas teses neoliberais. A incipiente construção desses instrumentos de coordenação e parceria, apesar de algumas experiências com êxito durante certo período, revela uma das principais limitações da retomada do ativismo estatal brasileiro na década passada. A instabilidade no funcionamento desses mecanismos, revelada por exemplo com o enfraquecimento do CDES a partir de 2010, aponta a baixa institucionalização das práticas de diálogo voltados à parceria entre os atores estatais e privados em um planejamento estratégico de desenvolvimento produtivo.

De forma distinta do desenvolvimentismo brasileiro que caracterizou a economia nacional até o início da década de oitenta, nesse novo período o Estado não se coloca com tanta ênfase na produção. Assume um papel mais regulador, indutor e coordenador da ação dos entes privados (DINIZ, 2011). Essa nova forma de inserção implica a construção de novas estratégias dentre as quais os arranjos de diálogo social estão localizados.

Quanto ao aspecto regulatório desse novo papel estatal, Cruz (2011) ao analisar o novo capitalismo regulatório no Brasil e Argentina, observa que o Estado permanece como epicentro do sistema regulatório, assumindo novas funções de regulador das condições de prestação dos serviços públicos. “Assim, ao contrário de ter sua importância minimizada pelo fato de não estar presente no setor produtivo, deve-se ter em vista sua valorização no papel de fiscalizador dos setores regulados” (CRUZ, 2011, p.275). Entretanto, a autora destaca que nos casos analisados essa função não é exercida com plena capacidade, embora tal papel seja determinante. Essa limitação na capacidade regulatória representa um dos entraves a serem explorados nas novas estratégias de desenvolvimento. Aponta ainda que nos casos de Brasil e Argentina, surgem nuances específicas frente aos modelos inspiradores de tais reformas, EUA e Reino Unido, como a centralidade do poder executivo nos processos. Esse elemento revela novamente a variedade institucional que se desenvolve em cada realidade nacional, dada a força das instituições internas dos países observados, negando os pressupostos da monocultura institucional citada anteriormente.

No âmbito da reconfiguração do papel do Estado diante da crise neoliberal destaca-se também o trabalho de Linda Weiss (2011) no qual ela expõe brevemente algumas de suas análises realizadas de forma mais minuciosa em outros trabalhos mais específicos. No paper destaca-se a análise de como a crise de 2008 reconfigura o papel do Estado e expõe as

fraquezas da teoria ortodoxa em suas prescrições de desregulação, privatização e liberalização; assim como o papel crítico do Estado de resgatar e sustentar o sistema de crédito. A autora coloca que a integração global tem profundos efeitos de desestabilização, que por sua vez fazem com que o Estado intervenha rotineiramente: “Intervenções para garantir depósitos, concessão de empréstimos e nacionalização de bancos com injeções de capital para restaurar o sistema de crédito em decorrência da liberalização” (WEISS, 2011, p.11). Apresenta três lições que surgem da crise global, a primeira é a constatação de que a integração financeira global não marginaliza o Estado, ao contrário, valoriza seu papel de “gerenciador do mercado”. A segunda lição é que a economia global não privilegia um modelo de capitalismo (mas pode tornar o modelo de *Laissez-faire* não funcional), tendo o modelo de capitalismo americano, associado à liberalização do mercado financeiro, entrado em crise com o dano causado a si mesmo e ao resto do mundo. Como uma terceira consequência da crise coloca não a “volta do Estado”, mas a redescoberta de que os Estados ainda importam para a governança industrial e estabilidade social. A autora desconstrói a ideia de que o Estado neoliberal se retirou da governança econômica totalmente nos países centrais, especialmente a governança industrial, incluindo hoje a governança do conhecimento e inovação. Desenvolve sua argumentação acerca do mito do neoliberalismo nos Estados Unidos, analisando como o desenvolvimento da indústria de alta tecnologia da informação foi largamente promovido pelo Estado. Nesse caso destaca-se a formação do “Estado de Segurança Nacional” que seria um modelo híbrido entre o Estado e iniciativa privada para promoção da inovação tecnológica voltada para a segurança nacional. Esse formato híbrido obscurece a forte participação estatal no processo. Essa análise também revela a forte dependência da ameaça de guerra constante no EUA para as políticas de governança industrial. Estas não teriam o objetivo primeiro de desenvolvimento econômico e sim de proteção à segurança nacional. (WEISS, 2011, p. 12, 13, 14)

O trabalho também traz a crítica sobre a tese do fim do desenvolvimentismo no leste asiático, especialmente na Coreia do Sul. Weiss analisa que todo o desenvolvimento de alta tecnologia na Coreia foi fortemente induzido com planejamento estatal que a levou a fronteira tecnológica nas décadas recentes em tecnologia da informação. Assim como nesse setor, a promoção da energia verde vem sendo o novo carro chefe do planejamento coreano evidenciando o contrário do que se pensava sobre a diminuição do papel ativo desse Estado. O equívoco da análise declinista sobre a Coreia do Sul está no fato de que se confunde usualmente o Estado desenvolvimentista com um Estado centralizado burocraticamente ou

apenas com a promoção dos setores industriais mais tradicionais no processo de substituição de importações (WEISS, 2011, p. 15, 16, 17).

Em relação a Brasil, Índia e China (a autora não inclui a Rússia, usualmente incorporada no conjunto dos BRICS) apresenta-os como novas experiências de desenvolvimento com participação ativa do Estado. A ascensão dos “BIC” deve-se à criação de novos empregos, mercados e crescimento, rejeição ao Consenso de Washington (o qual determinava que os mercados têm melhor desempenho onde os governos governam menos), construção de mecanismos de crescimento partilhado: redes de segurança social, educação e saúde, instituindo (ou reinstituindo) uma política industrial e regulando os fluxos financeiros. Os BIC estão recorrendo a uma tradição de pensamento econômico independente e também a um conceito mais amplo do Estado como promotor do desenvolvimento e moderador dos impactos dos mercados globais (WEISS, 2011, P. 26, 27, 28).

Tanto a análise sobre a Coreia do Sul, como sobre os chamados BIC’s fornece recursos para o pensamento das novas estratégias de desenvolvimento que surgem em oposição à padronização institucional exposta anteriormente. Nesse ínterim, o conselho de desenvolvimento, objeto desse trabalho, se situa como um dos mecanismos estratégicos para a recuperação das capacidades estatais sobre os processos econômicos.

Dentre essas capacidades fundamentais para o papel do Estado na promoção do desenvolvimento destaca-se a coordenação entre os distintos interesses dos setores mais representativos da sociedade como um pressuposto da recuperação da governança do Estado sobre os processos políticos e econômicos. O conceito de coordenação é essencial para a compreensão dos arranjos institucionais tripartites que serão apresentados adiante, pois é colocada como função primordial desses mecanismos. Thelen e Kume (2006, apud GONÇALVES; BALESTRO, 2013, p.5) apresentam o conceito:

A coordenação no tripartismo pode, idealmente ser compreendida como “a capacidade de construir consensos coletivamente benéficos aos diferentes interesses envolvidos, que ordene a competição e a repartição social dos bens econômicos e políticos – vislumbrando o longo prazo -, por meio do diálogo sistemático entre as organizações que representam esses interesses, com ou sem a mediação direta do Estado.” Sumariamente é o diálogo social estimulado e voluntário.

Nessa definição observa-se o objetivo de que o processo se desenvolva para que tal coordenação aconteça no futuro com ou sem a presença do Estado. Essa perspectiva se deu através do Estudo de políticas de emprego na Suécia onde a coordenação entre os setores empresariais ocorreu voluntariamente sob ameaça de uma possível mediação estatal poderosa

(GONÇALVES; BALESTRO, 2013, p.5). De forma distinta dessa perspectiva, ao longo desse trabalho a presença do Estado é vista como essencial no processo de coordenação tanto sob o viés do estímulo à formação de consensos entre os atores sociais, como também a partir do controle democrático sobre tais processos. Para que a coordenação entre empresários e trabalhadores aconteça e sejam respeitados os direitos dos setores representados na negociação é essencial a presença do Estado como mediador e garantidor dos direitos das partes envolvidas.

Na América latina, os autores apontam uma fraca tradição das políticas de coordenação tripartite devido à grande instabilidade política e longos períodos de regimes de exceção com repressão às organizações laborais e a fraca implementação de políticas de emprego, destacando que os países com instituições fracas possuem maior dificuldade de negociar acordos entre interesses conflitantes e tendem a estabelecer relações de *trade-off* entre bem-estar social e competitividade. No Brasil, mais especificamente, uma das grandes deficiências da governança tripartite é a natureza oligárquica das associações de interesse vista como causa da ineficiência do tripartismo (GONÇALVES; BALESTRO, 2013, p.10, 11).

Ao analisar historicamente a configuração institucional do tripartismo no Brasil das duas últimas décadas, é possível elencar alguns limites de seu funcionamento. Um deles é a falta de confiança negocial entre as representações perante o governo e a desconfiança entre as representações de trabalhadores e empregadores que se reflete na insegurança das negociações coletivas, na pouca disseminação das informações entre os membros e na falta de participação dos níveis estadual e municipal de representação.

Em parte, essa configuração institucional que privilegia uma governança *quasi*-oligárquica deriva do corporativismo estatal construído na era Vargas. Por outro lado, a tutela do estado sobre os sindicatos durante a ditadura militar e o posterior enfraquecimento das organizações sindicais no período neoliberal tiveram conseqüências deletérias para a formação de práticas e estratégias de coordenação entre organizações patronais e organizações de trabalhadores (GONÇALVES; BALESTRO, 2013, p.6).

Os elementos expostos acima pelos autores serão explorados brevemente na próxima sessão ao analisar a história do corporativismo nos países centrais e no Brasil e servem como referência para avaliar o desempenho do CDES ao longo de sua trajetória no capítulo 2, principalmente em relação à construção da confiança entre os atores e a formação de consensos, e durante o processo de combate a crise analisado no capítulo 3.

1.5 - O neocorporativismo nos países centrais

O Processo de construção do estado de bem-estar social no pós-guerra nos países centrais tem como uma de suas expressões mais significativas o estabelecimento dos pactos sociais de larga-escala nessas sociedades. As políticas para o combate à crise de 1929 e a reconstrução do pós-guerra foram baseadas na lógica keynesiana de ampliação da demanda para impulsionar o consumo e consequentemente a produção alavancando o processo de crescimento e acumulação.

Esse ciclo de desenvolvimento que constituiu a chamada “era de ouro” do capitalismo do pós-guerra até meados da década de setenta foi possível a partir de ganhos do segmento dos trabalhadores através da constituição de uma ampla rede de proteção social, principalmente na Europa, e do aumento na renda do trabalho decorrente de uma parcela maior dos ganhos da produção. Essa rede de seguridade social promovida pelo Estado liberava parte da renda do trabalhador, que seria destinada a algumas necessidades básicas, para o consumo de outros bens. Esse sistema estruturava-se sobre o modelo produtivo fordista onde o trabalhador tornava-se também consumidor do produto.

O processo simultâneo de reconstrução dos países e construção do *welfare state* foi condicionado por mecanismos de negociação entre capital e trabalho tendo o Estado como mediador e indutor desse diálogo para o estabelecimento dos pactos sociais. Essa dinâmica foi promovida pela criação e desenvolvimento de uma estrutura organizacional de base corporativa que muitos desses países possuíam desde a primeira metade do século xx ou desenvolveram nesse momento.

A necessidade de recuperação da economia capitalista em escala global devido à deterioração provocada pela crise de 1929 e pelas grandes guerras exigiu e possibilitou a forte presença do Estado no planejamento, regulação e mesmo diretamente na produção. Dessa forma, o Estado assumia o papel protagonista de governança do processo de desenvolvimento fazendo a mediação entre os distintos grupos de interesse que compunham suas arenas de negociação e promovendo uma agenda pública originada a partir do diálogo entre as organizações que reivindicavam interesses particulares.

É nesse contexto que surge a segunda geração de conselhos econômicos e sociais de base corporativa na Europa. Muitos desses, herdeiros dos primeiros conselhos criados nas décadas anteriores. Tais conselhos de segunda geração foram criados em diversos países europeus como instrumentos de elaboração de políticas para o desenvolvimento e mecanismos de diálogo social tripartite objetivando acordos entre os segmentos do trabalho e capital sob

condução do Estado. Esses conselhos possibilitavam a concertação política entre esses atores em torno de projetos nacionais de desenvolvimento gerados a partir de uma nova forma de representação de interesses em complementaridade à democracia representativa tradicional. A concertação política nesse sistema, portanto, é produzida pela dinâmica das negociações tripartites através de mecanismos de diálogo de base corporativa. Sobre o conceito de neocorporativismo e a sua relação direta com a concertação política Kunrath (2012, p.45) coloca:

O conceito de neocorporativismo sofreu uma ampliação desde o trabalho seminal de Philippe C. Schmitter (1974), tendo dois significados distintos, tanto o de determinadas propriedades associativas, como o de características do processo decisório (TAPIA; GOMES, 2002). O primeiro refere-se ao sistema em que grupos de interesse são constituídos em organizações nacionais de pico, especializadas, hierárquicas e monopolistas, estando relacionado ao modo de organização dos interesses. O segundo refere-se à incorporação dos grupos de interesse nos processos decisórios, à maneira pela qual decisões são tomadas por meio de medidas concertadas (VATTA,1998).

Para Schmitter, empiricamente, essas dimensões tendem a ocorrer juntas, sendo o neocorporativismo quase uma condição necessária à concertação. Parece haver uma compatibilidade estrutural entre o neocorporativismo e a concertação (SCHMITTER,1982 apud LIJPHART, 2003), considerando que os elementos de centralização e representação de monopólios, adotados anteriormente, preparam o terreno para a concertação das decisões, estimulando uma nova organização das associações de interesse (KUNRATH, 2012, p.45).

A identificação dessa compatibilidade estrutural entre o neocorporativismo e a concertação política é fundamental para a compreensão da lógica que motiva a criação dos novos mecanismos de diálogo social como os conselhos de desenvolvimento. Os arranjos neocorporativos são concebidos como indutores do processo de concertação entre os diversos grupos de interesse na sociedade, sendo fomentado pelo Estado através desses instrumentos. A concertação, por sua vez, é colocada como condição que possibilita desencadear um novo processo de desenvolvimento. Essa relação lógica e de certa forma sequencial entre os conceitos pode ser observada na trajetória do CDES exposta no capítulo seguinte. No CDES, a geração de diálogo é constantemente referenciada na construção de consensos entre os atores para a identificação do interesse geral da sociedade que possibilitaria a formação de um pacto social e um novo processo de desenvolvimento.

Diferentemente dos conselhos surgidos no contexto europeu de meados do século XX, nos países em desenvolvimento a necessidade de construção desse tipo de mecanismo de diálogo está diretamente relacionada ao processo de consolidação da democracia em contextos de redemocratização recente. Sobre essa diferença Fleury (2006) coloca:

Estes Conselhos são também, em sua maior parte, fruto do ciclo ascendente da economia capitalista, que gerou as condições materiais necessárias para o consenso acerca de como distribuir melhor o excedente produzido em cada sociedade. Já os Conselhos mais recentes, e também a experiência de concertação espanhola que gerou o pacto de Moncloa, são fruto de um outro contexto, no qual o consenso é fruto de um acordo em relação a valores democráticos, em sociedades que experimentaram regimes autoritários e excludentes. Nestes últimos casos, não existiriam as bases materiais para o consentimento, apontadas por Przeworski (1989), como fundamento da hegemonia capitalista durante a etapa da social democracia Keynesiana. Em outras palavras, a eficácia dos Conselhos em contextos recessivos dependeria fundamentalmente do grau de adesão dos diferentes atores sociais a um programa político democrático, que fornecesse a base imaterial para geração de consensos acerca de como distribuir perdas, sem com isto ameaçar a ordem institucional em construção (FLEURY, 2006, p. 7, 8)

1.6 - O corporativismo no Brasil

No Brasil, assim como em outros países da América latina, o corporativismo originalmente se constituiu de forma distinta das democracias européias, tendo mais características próximas ao corporativismo dos regimes fascistas. Durante o primeiro governo Vargas, com as políticas de formalização e valorização do trabalhador urbano, construiu-se a estrutura de organização do trabalho de base corporativa que se sustentaria com força até a década de oitenta e que, de certa forma, ainda mantém elementos até os dias atuais na organização sindical brasileira. O corporativismo brasileiro desse período possuiu um forte viés autoritário, principalmente durante as ditaduras de Vargas (1930 a 1945) e militar (1964 a 1985). Sua estruturação atendeu tanto aos objetivos de organização e incentivo ao trabalho, como de controle sobre os movimentos operários urbanos pelo Estado. O projeto trabalhista de Vargas colocou o proletariado urbano sob sua influência através da concessão de direitos, inexistentes anteriormente a CLT, e exerceu o controle sobre o mesmo disciplinando suas reivindicações na estrutura corporativista estatal.

A regularização e assimilação do trabalho urbano na dinâmica política do Estado forneceram a base para a construção do Estado desenvolvimentista brasileiro. O corporativismo estatal é a expressão na organização do trabalho do modelo de desenvolvimento construído a partir da década de trinta e que perdurou pelas cinco décadas seguintes (KUNRATH, 2012, p. 61, 62 e 63).

A outra face dessa estrutura organizacional que serviu ao desenvolvimentismo foi a relação entre Estado e empresariado nacional onde este segmento tinha a vantagem de tratar diretamente com a cúpula do governo, sendo inserido no planejamento estatal e com a segurança de que este mantinha a mão-de-obra sob controle.

No Brasil, Dinis e Boschi enfatizam que a estrutura corporativa do país, instituída pelo Estado Novo nos anos 1930, foi responsável da emergência e consolidação de uma classe burguesa que respondeu corretamente aos incentivos e subsídios destinados a alcançar a industrialização substitutiva. A industrialização brasileira foi marcada por um corporativismo dual, permitindo um acesso privilegiado dos empresários aos centros decisórios, somente passou por uma experiência singular de concertação através das Câmaras Setoriais tripartites, no final dos anos 80, com um “êxito” restrito ao ramo automobilístico que não conseguiu estender-se aos demais ramos da indústria (DINIZ, 1989).

Desde os anos 1930, a industrialização avançou contínua e rapidamente sob a liderança do Estado como construtor da infraestrutura através de empresas estatais, como estimulador dos investimentos internos com câmbio depreciado, incentivos, subsídios e protecionismo; estímulos que foram bem replicados pela burguesia nacional, sem modificar o corporativismo estatal em que havia sido enquadrada no que EVANS (1979) chamou “tríplice aliança” e que a tornava fragmentada, com demandas setoriais e de curto prazo.

Ipsa facto, os trabalhadores urbanos industriais aceitaram a mesma tutela corporativa estatal, sem gerar uma mudança para formas organizacionais mais classistas nem ganhar um maior rol nos processos decisórios em compensação de aumentos salariais e outros benefícios; razão pela qual DINIZ (1992) denomina a dinâmica brasileira “corporativismo dual”. Só no final dos anos 1980, frente a um aprofundamento da crise econômica, os trabalhadores seriam incluídos na experiência das Câmaras Setoriais Tripartites, com um êxito limitado. (GOMES; GAITÁN, 2012, p. 11, 12)

Com a crise do modelo de desenvolvimento de substituição de importações a partir do final da década de setenta, entra em declínio também o pacto corporativo brasileiro. A distensão da ditadura militar em seus últimos anos abriu espaço para a reconstrução dos movimentos de trabalhadores com o surgimento de novas centrais sindicais, a volta do pluripartidarismo e a proliferação de novos movimentos sociais.

Muitas das características do antigo corporativismo estatal mantiveram-se presentes no sindicalismo brasileiro nas décadas seguintes. A luta por uma presença cada vez maior na esfera estatal, a conquista de direitos na legislação, principalmente no movimento pela nova constituição, e a relação estreita com alguns partidos políticos, com destaque para o Partido dos Trabalhadores, em grande parte originado do movimento sindical, são alguns dos elementos que evidenciam esse perfil do sindicalismo brasileiro. Kunrath (2012, p.62) destaca tais aspectos:

Dessa maneira, os sindicatos construíram sua legitimidade e presença social vinculados ao sistema político, seja por meio da associação com partidos políticos, ou pela subordinação direta ao Estado, através de acordos corporativos, e também por sua atuação direta no mercado de trabalho, complementando-se e, por vezes, substituindo sua ação na construção da identidade coletiva dos trabalhadores. Sob tal contexto, foi a legislação trabalhista que organizou as expectativas e as práticas das relações entre o capital e o trabalho, algo que se intensificou muito ao longo do século XX, quando o campo do Direito constituiu-se no espaço de luta dos trabalhadores, para verem efetivados seus direitos instituídos pela Carta Constitucional de 1946.

Como exposto anteriormente, a transição para a década de oitenta foi marcada pela ascensão do neoliberalismo nas economias centrais. Com o esgotamento do modelo keynesiano/fordista de desenvolvimento também entrou em crise o corporativismo que organizava a relação capital-trabalho em tal modelo. O enfraquecimento das macro-identidades sociais e do movimento de trabalhadores abriu espaço aos avanços das reformas liberalizantes que flexibilizaram os direitos trabalhistas e diminuíram o papel do Estado na governança dos processos econômicos e sociais. Com isso, o sistema de negociações tripartites se enfraqueceu e perdeu funcionalidade segundo a lógica de que o mercado deveria se auto-regular e o planejamento era algo ultrapassado na nova ordem econômica.

Retomando a discussão sobre as transformações ocorridas no Brasil nesse período, exposta no início do capítulo. A crise da dívida pública, a estagnação econômica e a hiperinflação geraram o ambiente favorável ao avanço das reformas liberais na década de noventa. Esse período, tanto no Brasil como no conjunto da América Latina, é marcado por transformações em dois eixos principais: o avanço neoliberal e a redemocratização com fim das ditaduras militares (DINIZ, 2008). A abertura política deu um grande fôlego ao crescimento dos movimentos sociais. O novo sindicalismo, o movimento pelas Diretas Já e pela nova constituição foram os eventos marcantes que retardaram o refluxo dos movimentos sociais que já se observava na Europa e que ocorreria no Brasil na década seguinte. Para a compreensão do surgimento dos mecanismos neocorporativistas de participação é necessário situá-los em um conjunto mais abrangente que envolve os novos instrumentos de participação social que surgem no processo de redemocratização brasileiro.

1.7 - Novos mecanismos de participação democrática

É na dinâmica da transição democrática, que trazia como uma de suas expressões um pressão dos movimentos por uma maior participação política da sociedade na esfera estatal, que se pode compreender o surgimento dos novos mecanismos de participação. A presença de inúmeros movimentos sociais direta ou indiretamente no processo constituinte possibilitou a inserção do estímulo à participação social na nova carta. A criação de mecanismos complementares ao sistema representativo tradicional fazia-se necessária para a consolidação do processo de democratização nas décadas seguintes. No seu artigo 14, a Constituição Federal de 1988 traz três mecanismos de participação direta que só seriam regulamentados em lei dez anos depois com a Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988, Art. 14).

Até o presente apenas um plebiscito, sobre a forma e sistema de governo no Brasil em 1993, e um referendo, sobre a comercialização de armas de fogo, foram realizados com abrangência nacional no Brasil. Além desses, dois plebiscitos e um referendo de menor abrangência também foram realizados no Acre, Pará e Campinas. Constatase, portanto, a baixíssima utilização desses mecanismos de consulta popular passados vinte e sete anos de sua implementação.

Quanto à iniciativa popular, a lei que regulamentou esse instrumento prevê como pré-requisitos: a apresentação de projeto de lei sobre determinado assunto específico, e a assinatura de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um deles. Para receber as iniciativas populares foi criada a Comissão Permanente de Legislação Participativa. Os projetos de lei podem ser apresentados por associações e órgão de classe como sindicatos; entidades da sociedade civil, e entidades da administração pública que possuam representação paritária da sociedade civil como os conselhos de políticas públicas.

A década de noventa foi marcada no Brasil pelas reformas neoliberais nos governos de Fernando Collor, Itamar Franco e, com maior intensidade, Fernando Henrique Cardoso. Tais reformas abriram a economia brasileira e retiraram em grande parte as funções do Estado em relação ao planejamento e regulação do desenvolvimento. A reforma administrativa de 1995 sintetizou esse projeto que ao final do segundo mandato de Fernando Henrique não havia sido realizado plenamente.

Concomitantemente, diversos mecanismos de participação de nível federal acabaram extintos ou enfraquecidos. As câmaras setoriais são um bom exemplo de interface sociedade-estado para o planejamento econômico que foi desmontado por esse governo. Tal fenômeno revelava a postura da administração de desarticular as negociações amplas com os distintos setores sociais e somente tratar com poucos grupos empresariais que possuíam acesso privilegiado ao governo e foram especificamente beneficiados pelas reformas. Ao mesmo tempo, esse período assistiu à compressão de diversos direitos sociais e da renda do trabalhador, assim como a decadência de inúmeros setores do empresariado nacional prejudicados pela abertura econômica sem proteção à produção nacional. Esses elementos são

conseqüência do projeto de governo da coalizão dominante que ascende ao poder na década de noventa. Em tal projeto, o desmonte das arenas públicas de negociação e diálogo dá lugar ao insulamento burocrático das decisões. Sobre esse fenômeno Diniz (2008) expõe:

Em contraposição aos anos 80, é, portanto, no decorrer da década de 90 que se radicaliza o corte com o passado, através da articulação de uma nova e ampla coalizão política, reunindo forças de centro à direita do espectro partidário, coalizão que se tornou vitoriosa com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1994. Neste momento, observa-se simultaneamente a desagregação da coalizão desenvolvimentista. A partir de então, redefine-se drasticamente a agenda pública e criam-se as condições políticas para a execução de um conjunto de reformas voltadas para implantar uma nova ordem centrada no mercado. Além da ênfase nas reformas econômicas, como a privatização, a liberalização comercial e a abertura externa, desencadeia-se o processo das reformas constitucionais. [...]

A meta de fundar uma nova ordem, simbolizada pela proposta de desmonte da Era Vargas, transforma-se em bandeira política da coalizão dominante. A primazia da orientação neoliberal e a instauração de um modelo econômico centrado no mercado fizeram-se acompanhar de um projeto ambicioso de inauguração de uma nova institucionalidade, na qual não teriam mais lugar as antigas formas de articulação Estado-sociedade. Se o modelo varguista consolidara a representação da estrutura corporativa dos interesses econômicos no interior do aparelho estatal, a nova concepção comandará o processo de fechamento das arenas corporativas na burocracia pública, em consonância com o predomínio do estilo tecnocrático de gestão. O reforço do poder despótico do Estado, no sentido de Michael Mann (Mann, 1986), traduziu-se no alargamento do espectro de ações que as elites estatais estariam capacitadas a empreender sem a negociação institucionalizada com os grupos da sociedade civil. Tal situação resultou da confluência de alguns processos simultaneamente desencadeados, tais como, a concentração do poder decisório na alta tecnocracia governamental no tocante às decisões de política macro-econômica - área esta a ser protegida de ingerência externa - a expansão das prerrogativas legislativas do Executivo, através do uso exacerbado das Medidas Provisórias, além do alto grau de insularidade burocrática, em nome da preservação da racionalidade técnica das políticas (DINIZ, 2008, p.4, 5).

Em direção oposta a do governo federal, diversas experiências de participação social foram criadas no período em administrações municipais e estaduais que identificavam nesses mecanismos possibilidades de ampliação da relação com setores da sociedade gerando maior legitimidade para as ações dos governos e maior qualidade na formulação das políticas públicas.

Os mecanismos de participação social majoritariamente utilizados no Brasil são os conselhos de políticas públicas. A Constituição introduziu a gestão participativa em diversos trechos da carta principalmente relacionados à área de saúde, seguridade social e educação. A saúde, em especial, foi pioneira na institucionalização dos conselhos devido, em grande parte, ao papel cumprido pelo movimento sanitário na construção da Constituição de 88 e na regulamentação em lei em 1990. Hoje a saúde é a área que possui a maior quantidade de conselhos em todo o território nacional.

Ao longo das duas décadas seguintes inúmeras leis regulamentaram a criação e o funcionamento dos conselhos de políticas públicas nas mais diversas áreas, sendo que

atualmente praticamente todos os municípios e estados brasileiros possuem tais conselhos. Esse crescimento foi estimulado, em grande parte devido à condição da existência desses mecanismos para o repasse de verbas específicas para estados e municípios. Com isso, em aproximadamente vinte e cinco anos observa-se a consolidação dessa estrutura de participação social na administração pública brasileira, que não obstante os obstáculos que se colocam ao seu avanço, confirma-se como um mecanismo de aprofundamento na gestão democrática das políticas públicas no Brasil.

Destaca-se também como ampliação da participação social a criação dos orçamentos participativos em diversos municípios como instrumento de gestão dos recursos públicos, além dos fóruns nacionais de participação e ouvidorias nos mais variados órgãos públicos. A disseminação desses mecanismos contribui para a mudança no caráter da administração pública de um Estado centralizador e autoritário para um perfil descentralizado e mais aberto às demandas da sociedade e à participação direta na condução das políticas públicas. Contudo, a administração pública brasileira e o Estado, de modo mais amplo, carecem ainda do fortalecimento da participação social. O Estado brasileiro ainda é pouco permeável aos anseios populares possuindo uma estrutura burocrática rígida e pouco funcional. O desenvolvimento dos mecanismos de participação direta contribui fortemente para o aprofundamento da democratização, entendida como um processo progressivo e não necessariamente com um fim.

O governo Lula, iniciado em 2003, foi caracterizado pela grande ampliação dos mecanismos de participação da sociedade na esfera federal. Até então tais instrumentos vinham sendo implementados em sua maioria nos municípios e nos estados. Esse governo iniciou seu mandato com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social em 2003, que se propunha a ser um grande conselho para discutir e formular políticas públicas em todas as áreas pertinentes à administração federal e auxiliar os outros poderes públicos. De Toni (2013, p. 243, 257) destaca que o CDES gerou um “efeito demonstração” sobre os outros conselhos no Brasil e que este foi a expressão mais ampla do viés “participacionista e conselhistas” do governo. Além do CDES, que é objeto desse trabalho, foram criados outros dez conselhos nacionais de áreas específicas nos primeiros anos de governo, assim como dez conferências temáticas, quatro fóruns nacionais de participação e mais de cem ouvidorias de órgãos federais. Dessa forma, esse governo representou um ponto de inflexão significativo na institucionalização dos mecanismos de participação popular e corporativa. Este é o contexto onde o CDES é criado e se desenvolve, e que serve como pano de fundo para a análise de sua trajetória em seus primeiros anos no próximo capítulo.

Observamos portanto, tanto nas economias centrais, com a retomada dos Conselhos de Desenvolvimento, como na América Latina e no Brasil, com a profusão de diversos mecanismos de participação, um avanço na democracia participativa impulsionado, em grande parte, em reação aos impactos do neoliberalismo sobre as sociedades nacionais nesse período.

Os efeitos esperados com a hegemonia do projeto neoliberal não se confirmaram. No lugar da uniformização das relações e dos formatos institucionais, observou-se a diversidade de resultados com cada realidade nacional lidando com o fenômeno da globalização de forma particular. A construção de um projeto de desenvolvimento original, de acordo com a cultura e os recursos próprios de cada país tem estreita relação, no novo cenário do século XXI, com o aprofundamento das relações democráticas entre Estado e sociedade. Um modelo próprio de desenvolvimento nacional, diferentemente do desenvolvimentismo do século XX que possuiu forte viés autoritário, é possibilitado pela incorporação das demandas sociais por parte do Estado. A reprodução de modelos pré-determinados a partir de outras realidades nacionais, que se provou equivocada historicamente com o avanço neoliberal, dá lugar a alternativas *sui generis* gestadas na dinâmica particular de cada país.

A construção de um projeto próprio de desenvolvimento não se torna possível a partir de uma tecnocracia descolada do conjunto da sociedade. Tal insulamento burocrático impossibilita a internalização de demandas por parte da administração pública e dificulta especialmente a resolução de cenários de crise. A assimilação por parte do Estado dos desejos dos diversos setores sociais e a própria identificação de variáveis, muitas vezes invisíveis para a administração à primeira vista podem ser realizadas com o desenvolvimento de uma ampla estrutura de participação democrática, que faça a intermediação entre a sociedade civil e o Estado. Uma esfera que se constitua como arena pública de fato, onde os mais diversos interesses estejam representados. A relação entre desenvolvimento e democracia participativa é exposta por Furtado (1968, apud IPEA 201):

(...) o desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade. O primeiro problema é definir o campo de opções que se abre à coletividade. Em seguida se apresenta o problema de identificar entre essas opções aquelas que se apresentam como possibilidade política, isto é, que, correspondendo a aspirações da coletividade, podem ser levadas à prática por forças políticas capazes de exercer um papel de hegemônico no sistema de poder (FURTADO, 1968, p. 19-20).

A partir dessa concepção, o IPEA (2010, p.169) levanta a questão de como identificar os desejos da coletividade para dar base a um projeto de desenvolvimento, essencial para

pensar o papel a que se destina um conselho como o CDES, assim como outros mecanismos de participação:

Aqui surge um problema nada simples de resolver, a saber: como é possível identificar as aspirações da coletividade, dado os mais diversos grupos e estratos que compõem a sociedade? Esta questão não foi uma problemática desenvolvida por Furtado, mas ela é sim de fundamental importância para a retomada da discussão sobre o projeto nacional, desenvolvimento e planejamento governamental na atual conjuntura histórica brasileira, marcada pela democracia e pela complexidade da sociedade atual. Será que apenas a democracia representativa consegue tornar clara as aspirações da coletividade?

As últimas décadas revelam as limitações da estrutura tradicional de representação de interesses no Estado. Observou-se no final do Século XX a transformação de um Estado autoritário que governava os processos sócio-econômicos, em muitos casos à força, para um Estado que não desempenha de forma satisfatória suas funções e ainda é pouco aberto à participação da sociedade. Essa possivelmente é uma configuração de um Estado em transição. Com a redemocratização na América Latina observou-se uma abertura considerável desse Estado, mas por outro lado um enfraquecimento de seus papéis tradicionais de governança. No início do novo século em muitos países ocorre uma recuperação em parte dessas funções do Estado *pari passu* à consolidação da democracia. Antes de uma tendência uniforme e constante, as mudanças observadas são produto de uma dinâmica de avanços e retrocessos onde nenhuma conquista em direção a uma maior democratização das relações pode ser considerada definitiva por parte da sociedade.

Os novos mecanismos de participação surgem de forma complementar a essa estrutura tradicional do Estado. Um dos seus objetivos é dinamizar e potencializar o desempenho do conjunto da administração pública. No período de criação desses mecanismos é recorrente encontrar a oposição de setores mais conservadores alegando uma suposta concorrência de poderes, principalmente com o poder legislativo, como no caso brasileiro tratado no próximo capítulo. Um projeto de desenvolvimento consistente é construído a partir de objetivos que traduzam os desejos do conjunto da sociedade. Entretanto, para que tais anseios estejam presentes, não apenas nas letras de um projeto, mas também nas práticas gerais do poder público, é necessária a construção dos instrumentos que permitam que seus executores assimilem essas vontades gerais construídas no diálogo social. Sobre essa complementaridade entre os mecanismos participativos, especialmente os neocorporativos, e a estrutura representativa tradicional Fleury (2006) expõe:

Este modelo hegemônico da democracia representativa desconhece a experiência corporativa dos Conselhos como mecanismos de confrontação dos interesses e de negociação de consensos entre atores socialmente constituídos. No

entanto, a experiência mostra que o modelo liberal da democracia representativa, ainda que hegemônico na teoria política, foi acompanhado de formas coletivas de concertação, em países que experimentaram o fenômeno histórico da social democracia. Recentemente, países que passaram por situações de transição à democracia também inauguraram a modalidade de Conselhos (Portugal, Espanha, África do Sul, Brasil), como um formato institucional para transacionar os conflitos entre os interesses sociais organizados. Em grande parte isto se explica pelo crescente descrédito em relação à democracia representativa como mecanismo eficaz de agregação de interesses e resolução de conflitos e os problemas de governabilidade que vêm sendo crescentemente enfrentados pela desconfiança nas autoridades governamentais e nos processos decisórios sobre as políticas públicas. Fatores como o crescente poder de veto do capital, a complexificação, burocratização e tecnificação do processo de planejamento governamental, as negociações informais entre grupos de interesse e burocratas, são apontados como responsáveis pelo baixo potencial de criação de unidade política através da democracia representativa (Offe, 1990). [...]

Recentemente, fenômenos universais como a perda de legitimidade das instituições democráticas tais como os partidos e o parlamento, a fragmentação, complexificação e auto-organização da sociedade civil e a redução do poder dos Estados nacionais têm levado a uma demanda crescente por uma nova e radical institucionalidade democrática, capaz de introduzir o direito à participação como parte da condição de cidadania. [...]

A busca de uma nova institucionalidade para a democracia, que seja capaz de atender conjuntamente aos princípios de reconhecimento, participação e redistribuição, marca o momento atual. Trata-se da busca de uma articulação entre inovação social e inovação institucional que permitiria a construção de uma nova institucionalidade para a democracia. A democracia 9 passa a ser vista, mais do que um procedimento, como uma prática social na qual se constroem as identidades coletivas, uma nova gramática de organização da sociedade que permite a redefinição dos vínculos sociais, a inclusão de novos temas e atores, a ampliação do político. (FLEURY, 2006, p. 6, 8, 9)

Um dos conceitos que surgiram com as pesquisas sobre as novas experiências de participação social foi o *desenvolvimento deliberativo*. Evans (2003) expõe as bases teóricas das novas estratégias de desenvolvimento operadas através de mecanismos de deliberação popular. No paper, são analisados os casos de Kerala na Índia e Porto Alegre no Brasil onde foram criadas experiências de desenvolvimento participativo. Apesar do objeto dessa dissertação ser distinto do analisado por Evans, o embasamento teórico de sua análise oferece um direcionamento para a investigação das estratégias de desenvolvimento potencializadas por mecanismos de democracia participativa. Evans parte da crítica à uniformização das instituições, já citada anteriormente nesse trabalho, definida como monocultura institucional. Buscando alternativas a tal padronização, o autor situa o debate sob a perspectiva da democratização das instituições e organizações públicas. Volta-se inicialmente ao “enfoque da capacidade” de Amartya Sen para basear sua visão de democracia e fazer uma reflexão sobre qual é o sentido, ou a medida, do desenvolvimento:

Sen defende que deveríamos avaliar o desenvolvimento em termos da “expansão das ‘capacidades’ das pessoas para levarem o tipo de vida que valorizam – e têm razão

para valorizar, o que é a sua definição de liberdade. A gama de capacidades é enormemente variada – desde ter acesso fidedigno à nutrição adequada a ter a possibilidade de ser um participante respeitado na vida comunitária. A expansão das capacidades das pessoas depende tanto da eliminação da opressão quanto da provisão de recursos como educação básica, saúde e redes de segurança social, sendo que nenhum desses itens necessariamente se reflete em rendas reais. O crescimento de rendas muito provavelmente expandirá as capacidades das pessoas, especialmente em níveis muito baixos de renda, mas não pode ser considerado, em si, o padrão de medida decisivo de desenvolvimento ou bem-estar (EVANS, 2003, p. 32)

O enfoque da capacidade de Amartya Sen prioriza a questão da escolha social colocando que as instituições deliberativas de debate e intercâmbios públicos são centrais na definição do que é o desenvolvimento “ tanto como um fim valorizado em si mesmas como o único meio totalmente legítimo de avaliar outros fins” (Evans, 2003, p.22). Evans destaca também a importância dos mecanismos tradicionais da democracia representativa, embora identifique o progressivo esvaziamento desses sistemas com a baixa participação dos cidadãos e a descrença nas instituições já consolidadas (Yussuf e Stiglitz, 2001). Com isso, torna-se necessário pensar respostas eficazes ao problema que apontem na direção de um aprofundamento da democracia a partir das escolhas prioritárias dos próprios integrantes da comunidade. A democracia deliberativa, portanto, institucionaliza substancialmente o debate e intercâmbio públicos, possibilitando o desenvolvimento das capacidades expostas na concepção de Amartya Sen (Evans, 2003, p. 22).

No artigo também é exposta outra definição complementar de democracia deliberativa que detalha os elementos que a constituem e contribui especialmente para a análise desses sistemas voltados para o planejamento econômico:

O conceito de “democracia deliberativa” ou, conforme Fung e Wright () o denominam, ‘governança fortalecida pela participação’ refere-se a um processo de “planejamento, solução de problemas e estratégias conjuntas” envolvendo cidadãos comuns, em que “estratégias e soluções serão articuladas e forjadas através de deliberação e planejamento com outros participantes”, de tal modo que “os participantes frequentemente formarão ou transformarão suas preferências à luz dessa realização”, assim permitindo soluções que teriam sido impossíveis, se consideradas as preferências iniciais.

Essa definição também contribui para a análise dos mecanismos neocorporativos ou de diálogo social voltados ao planejamento. A formação de estratégias conjuntas para solução de problemas sociais a partir do diálogo entre os participantes, objetivando através desse intercâmbio a formação ou a transformação de suas preferências para a construção de soluções coletivas, encontra afinidade com a ideia de identificação de um interesse geral ou a formação de pactos sociais para o desenvolvimento expostas anteriormente. Tais processos são expostos de forma semelhante pelos autores.

Nos casos analisados por Evans e nos mecanismos de democracia deliberativa existem algumas especificidades distintas dos conselhos de desenvolvimento e demais mecanismos de diálogo social. Aqueles envolvem a deliberação direta dos participantes sobre determinadas políticas enquanto esses são caracterizados como mecanismos consultivos. Os primeiros são geralmente operados em nível local dependendo do caráter das políticas das quais tratam, enquanto os últimos surgem tanto a nível nacional como em unidades locais ou sub-nacionais. No caso dos conselhos nacionais de desenvolvimento, como CDES brasileiro o processo é voltado para discussão de políticas de nível macro e especialmente para a construção de um projeto amplo de desenvolvimento. Mecanismos de alcance menor, apesar de não serem os espaços responsáveis diretamente pela criação de um projeto nacional, são articuladores fundamentais dos processos que buscam conjugar a democratização das relações institucionais com o planejamento voltado ao desenvolvimento. A construção de um sistema amplo de democracia participativa passa, portanto, pela combinação de diversos mecanismos com esse caráter, seja a nível local ou nacional. Tais mecanismos como os orçamentos participativos, plebiscitos, conselhos de políticas públicas ou grandes conselhos de desenvolvimento são essencialmente complementares tendo seu funcionamento potencializado pelos demais. Tal complementaridade ocorre principalmente através do desenvolvimento de uma cultura de participação democrática, já que a simples existência dos mecanismos não garante que cumpram a função para qual foram pensados. Entretanto, a ativa participação da sociedade civil em seu funcionamento e o devido reconhecimento e promoção dessas esferas pelo poder público são capazes de transformar a participação em práticas e hábitos culturalmente consolidados. A democracia participativa possui um duplo caráter em relação às políticas de desenvolvimento. Se por um lado ela potencializa o planejamento e a execução das mesmas, por outro ela é por si mesma a experimentação e o exercício de um dos objetivos do desenvolvimento quanto ao poder de escolha dos cidadãos. Esse duplo caráter ocorre em especial quanto às políticas econômicas como expõe Evans a partir da concepção de Amartya Sen:

Portanto “não podemos, em geral, considerar preferências como dadas independentemente de debate público” (1999^a, p.153), eis que “um entendimento adequado sobre o que são as necessidades econômicas – seu conteúdo e sua força – requer discussão e intercâmbio” (1999^a p.153)

Uma vez que preferências e utilidades são vistas como elementos embutidos em um processo de escolha social, o processo de escolha deve ser “democrático”, não apenas no sentido “frágil” de se determinar a sucessão da liderança por um processo eleitoral regular, mas no sentido forte do envolvimento contínuo e deliberativo dos cidadãos no estabelecimento de prioridades econômicas. Devemos nos preocupar com as instituições de governança, não apenas porque instituições melhores aprimoram nossa capacidade de alcançar objetivos já estabelecidos pela teoria econômica, mas porque as instituições deliberativas democráticas fornecem o único

meio de se definir adequadamente o que os fins econômicos desejados poderiam ser. Instituições “fortemente democráticas” também oferecem, em si, a oportunidade de exercer uma das mais importantes capacidades humanas, a de fazer escolhas. Na concepção de Sen (1999a, p.291), “processos de participação devem ser compreendidos em si como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento”. A possibilidade de participação em “uma discussão pública e abrangente com troca” não é um adjunto útil à capacidade de se tomar decisões; é parte da definição. Participar de debates e intercâmbios públicos não é, por sua vez, algo que por definição, os indivíduos possam fazer sozinhos. Como a linguagem, é uma atividade intrinsecamente coletiva. Minha capacidade de fazer escolhas depende de minhas expectativas compartilhadas com certo conjunto de companheiros cidadãos sobre como o debate e o intercâmbio públicos podem e devem acontecer. Ou partilhamos dessa capacidade, ou nenhum de nós pode exercê-la. A construção de regras e fóruns organizacionais que geram e recompensam tais expectativas gerais torna-se tarefa fundamental do desenvolvimento (EVANS, 2003, p. 33, 34)

Essa concepção exposta por Sen e Evans na qual a participação social através de mecanismos como os citados acima é por si só um objetivo “fim” do desenvolvimento e não apenas um meio para atingir outros fins pré-determinados fornece um novo olhar sobre os mecanismos de participação. Essa concepção coloca a participação democrática no centro do debate ao elevá-la a um objetivo final do desenvolvimento, que por sua vez tem a propriedade de potencializar o alcance e a própria definição dos demais objetivos de um projeto nacional de desenvolvimento. Evans (2005) coloca a participação democrática como um dos pilares do tripé que fundamenta a capacidade estatal. Defende a perspectiva do hibridismo institucional a partir do equilíbrio de três elementos que garantem a efetividade das instituições públicas. Esses elementos são a capacidade burocrática racional weberiana, a *responsividade* aos sinais de mercado para a alocação eficiente dos recursos públicos e a participação democrática de base para assegurar que os fins administrativos sejam coerentes com as necessidades e escolhas dos cidadãos (DINIZ, 2011, p. 47, 48). Observa-se, portanto, como a participação democrática através de mecanismos que garantam essa prática torna-se fundamental para a recuperação da capacidade do Estado nos processos econômicos e sociais. A construção de novos modelos de desenvolvimento a partir da recuperação do papel estatal tem, portanto, como um de seus fundamentos o caráter democrático da relação entre Estado e sociedade.

Os novos arranjos organizacionais que surgem ou se desenvolvem na primeira década do século XXI, assim como na década seguinte podem ser observados tanto pelo resgate e ressignificação de experiências passadas, como as expostas ao longo do capítulo, como pelo caráter inovador que certos casos apresentam. Quanto mais se desenvolvem características inéditas em casos particulares, mais se confirma o pressuposto crítico desse campo teórico quanto à impossibilidade de reprodução dos padrões estabelecidos na monocultura institucional das políticas neoliberais.

Esse capítulo expôs brevemente algumas contribuições que abrangem as teorias de Estado e Desenvolvimento, neocorporativismo e democracia participativa, objetivando representar, em alguma medida, o vasto campo teórico que constituem. Essa seção teórico-histórica fornece instrumentos para a análise da trajetória do CDES, apresentada no capítulo seguinte, e para a compreensão do papel desempenhado pelo conselho no combate à crise nos anos de 2008 e 2009 exposta no terceiro capítulo desse trabalho.

Capítulo 2 – O CDES durante o primeiro mandato de Lula

2.1 - Introdução

O presente capítulo inicialmente busca sintetizar a conjuntura econômica do período que abrange os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Essa seção objetiva servir como pano de fundo do cenário onde o conselho é criado e desenvolvido em seus primeiros anos de funcionamento anteriores à eclosão da crise de 2008, objeto do capítulo seguinte.

A observação do contexto econômico e político do período possibilita uma melhor compreensão da trajetória do conselho. Seu processo de criação e consolidação nos anos subsequentes é condicionado por momentos de restrição econômica e política, como nos anos iniciais em decorrência de uma política mais ortodoxa no primeiro mandato e da crise do “mensalão”, e momentos de maior avanço, como no segundo mandato com um perfil mais próximo ao desenvolvimentismo e com forte crescimento econômico. A identificação dos fatores econômicos condicionantes é fundamental para a análise da trajetória do CDES nesse período inicial de fortalecimento do conselho,

A segunda seção objetiva analisar a trajetória do conselho durante o primeiro mandato do presidente Lula. Esse período abrange o processo de criação do conselho em 2003, precedido pela campanha presidencial em 2002 na qual a criação do Conselho foi proposta, as primeiras atividades em torno das reformas propostas pelo governo nesse mandato, a elaboração das cartas de concertação e o processo de criação da Agenda Nacional de Desenvolvimento que constituiu o principal conjunto de trabalhos desenvolvido pelo CDES nesse período. A AND representou um grande avanço na dinâmica de funcionamento do CDES e teve diversos desdobramentos para o período seguinte do Conselho no segundo mandato de Lula.

A trajetória do CDES foi analisada em diversas produções acadêmicas desde sua criação. Esse capítulo busca dialogar com o conjunto de trabalhos que possuem o conselho como objeto. Diferentemente de algumas dessas produções, não objetiva-se aqui analisar detalhadamente os produtos das atividades promovidas pelo conselho, trabalho já realizado exaustivamente pelas pesquisas citadas adiante, mas observar a trajetória do conselho sob o viés da concertação social e da promoção do desenvolvimento desde sua criação até a eclosão da crise em 2008, no capítulo seguinte. Essa análise, além das pesquisas anteriores que

servem como referência, é realizada com base nos documentos disponibilizados pelo próprio conselho, assim como em entrevistas realizadas com os conselheiros.

2.2 – Conjuntura econômica⁴

A eleição de Lula foi, desde antes mesmo de se concretizar, um forte fator de instabilidade devido à desconfiança dos setores mais conservadores em relação aos rumos da economia sob um governo identificado com a esquerda. O risco-país, a taxa de câmbio e a expectativa de inflação subiram fortemente atestando o comportamento de alguns agentes do mercado frente a tal mudança. O início do governo foi marcado pela tentativa de estabelecimento de um compromisso com esses atores através do aumento dos juros, nomeação de nomes confiáveis aos setores mais ortodoxos para os postos de controle da política econômica e a renovação do acordo com o FMI, apesar da não utilização de seus recursos. Inicialmente, o governo adotou postura mais próxima à ortodoxia buscando um ajuste que mantivesse a estabilidade econômica e política do novo governo. A política surtiu efeito quanto à inflação, sendo estimulada pela queda da taxa de câmbio consequência dos altos juros. Houve forte atração de capital estrangeiro favorecida pela abundância de liquidez internacional, contribuindo para a apreciação cambial. Os juros altos tiveram reflexo sobre o PIB que teve crescimento muito baixo em 2003. A manutenção do regime de metas de inflação foi central para a determinação dos juros, como já ocorria no governo FHC. Quanto à política fiscal, o início do governo Lula foi marcado pela contração, seguindo a lógica do ajuste. Esses dados são observados mais adiante nas tabelas que apresentam os indicadores econômicos do período.

A economia retomou o caminho de crescimento em 2004 com 5,7% de aumento acompanhando uma queda dos juros e da inflação e o aumento das exportações caracterizando o início da recuperação brasileira (tabela 1). O superávit primário se eleva com a maior arrecadação consequente do aumento do PIS e COFINS, da reforma previdenciária e com o baixo gasto com o funcionalismo. Iniciam-se no período as políticas que serão marca do governo PT com programas de transferência de renda e a recuperação do salário mínimo (tabela 3), além da ampliação do crédito tanto para empresas como para pessoa física, através do crédito consignado (tabela 4). Essas ações representam um ganho enorme para as classes

⁴ As referências dessa sessão são: Barbosa e Souza (2010) e Serrano e Summa (2011; 2012).

mais baixas que sofrem um sensível movimento de mobilidade social nos anos seguintes (tabela 5). Outro dado relevante é a quitação da dívida com o FMI, algo impensável em anos anteriores.

Tabela 1: Inflação, crescimento do PIB, taxa de juros e taxa de câmbio

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IPCA	12,53	9,30	7,60	5,69	3,14	4,46	5,90	4,31
IGP-DI	26,41	7,66	12,13	1,23	3,80	7,90	9,11	-1,44
IPA	35,41	6,27	14,68	-0,96	4,31	9,43	9,80	-4,09
IPC	12,15	8,92	6,28	4,93	2,06	4,61	6,07	3,93
INCC	12,87	14,42	11,04	6,83	5,04	6,16	11,86	3,25
PIB (R\$ milhões)	1.477.822	1.699.948	1.941.498	2.147.238	2.369.797	2.661.344	3.004.881	3.071.767
PIB (var. % real)	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,1	-1,0
PIB (var. % deflator)	10,6	13,7	8,0	7,2	6,2	5,9	7,4	6,0
PIB per capita (Em R\$ de 2008)	13.326	13.295	13.871	14.131	14.520	15.232	15.847	15.531
PIB per capita (var. % real)	1,2	-0,2	4,3	1,9	2,7	4,9	4,0	-2,0
Taxa Selic - fim de período	25,00	16,50	17,75	18,00	13,25	11,25	13,75	8,75
Taxa Selic - média de período	19,09	23,26	16,25	19,05	15,08	11,88	12,48	9,92
Taxa de Câmbio Nominal - fim de período	3,53	2,89	2,65	2,34	2,14	1,77	2,34	1,74
Taxa de Câmbio Nominal - média de período	2,93	3,07	2,93	2,43	2,18	1,95	1,84	2,00
Taxa Real Efetiva de Câmbio - média de período (jun/94=100)	133,63	138,41	136,16	111,03	99,25	92,09	88,80	87,81

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL; IBGE; FGV (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Tabela 2: Dívida pública em % do PIB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (novembro)
Dívida Líquida do Setor Público	51,32	53,53	48,23	47,99	45,89	42,82	37,34	42,97
Dívida Líquida Interna	37,72	42,37	40,52	44,71	46,94	49,84	47,98	52,19
Base Monetária	4,20	4,20	4,36	4,69	4,99	5,23	4,78	5,07
Demais	47,12	49,33	43,88	43,29	40,90	37,60	32,57	37,90
Dívida Líquida Externa	13,60	11,16	7,71	3,27	-1,05	-7,01	-10,64	-9,22

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Tabela 3: Salário mínimo e emprego

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Salário mínimo nominal, valor no final do ano em R\$	200,00	240,00	260,00	300,00	350,00	380,00	415,00	465,00
Variação %	11,11%	20,00%	8,33%	15,38%	16,67%	8,57%	9,21%	12,05%
Salário mínimo nominal, média anual em R\$	195,00	230,00	253,33	286,67	337,50	372,50	409,17	460,83
Variação %	12,88%	17,95%	10,14%	13,16%	17,73%	10,37%	9,84%	12,63%
Salário mínimo real, índice no final do ano (dez/2002=100)	100,00	108,71	110,97	121,89	138,31	142,80	146,46	157,62
Variação %	-3,16%	8,71%	2,07%	9,84%	13,47%	3,25%	2,56%	7,62%
Salário mínimo real, índice médio no ano (dez/2002=100)	106,22	106,96	110,95	118,67	135,35	143,53	147,95	158,63
Variação %	2,55%	0,70%	3,72%	6,96%	14,06%	6,04%	3,08%	7,22%
Crescimento da massa salarial	nd	-8,73%	1,58%	4,22%	5,94%	5,81%	6,88%	4,29%
Crescimento do emprego	nd	4,41%	2,87%	2,63%	1,90%	2,55%	3,36%	0,86%
Crescimento do salário real	nd	-12,58%	-1,28%	1,53%	3,96%	3,19%	3,39%	3,42%
Taxa de desemprego nas regiões metropolitanas (PME)	nd	12,32%	11,48%	9,83%	9,98%	9,29%	7,89%	8,08%
Taxa de desemprego na região metropolitana de São Paulo (DIEESE)	18,97%	19,98%	18,82%	17,02%	15,88%	14,96%	13,49%	13,82%
Taxa de desemprego no país (PNAD)	9,16%	9,73%	8,90%	9,31%	8,42%	8,15%	7,14%	ND

Fonte: IPEADATA (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Tabela 4: Volume de crédito e spread de taxa de juros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CRÉDITO BANCÁRIO (em R\$ milhões)								
Total	384.396	418.259	498.722	607.023	732.589	935.972	1.227.295	1.410.340
Livre	240.209	255.642	317.917	403.707	498.331	660.810	871.178	953.150
PF	90.464	101.004	138.562	190.731	237.968	317.561	394.287	470.754
PJ	149.745	154.638	179.355	212.976	260.363	343.250	476.890	482.396
Direcionado	144.187	162.617	180.805	203.316	234.258	275.162	356.117	457.190
BNDES	93.430	100.182	110.013	124.100	138.984	159.974	209.259	280.381
Habitação	22.605	23.673	24.694	28.125	34.479	43.583	59.714	84.469
Rural	24.854	34.576	40.712	45.113	54.376	64.270	78.304	82.170
Demais	3.298	4.186	5.386	5.978	6.419	7.335	8.840	10.170
CRÉDITO BANCÁRIO (em % do PIB)								
Total	22,0	24,0	24,5	28,1	30,2	33,4	39,7	45,0
Livre	13,8	14,7	15,6	18,7	20,6	23,6	28,2	30,4
PF	5,2	5,8	6,8	8,8	9,8	11,3	12,8	15,0
PJ	8,6	8,9	8,8	9,9	10,7	12,2	15,4	15,4
Direcionado	8,3	9,3	8,9	9,4	9,7	9,8	11,5	14,6
BNDES	5,4	5,7	5,4	5,8	5,7	5,7	6,8	9,0
Habitação	1,3	1,4	1,2	1,3	1,4	1,6	1,9	2,7
Rural	1,4	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3	2,5	2,6
Demais	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Spread (média de 12 meses em pontos percentuais)								
Total	29,99	31,86	28,03	28,42	28,47	25,35	26,56	27,22
PJ	14,50	14,65	13,49	13,76	13,95	12,79	15,32	17,97
PF	51,37	55,60	46,21	43,18	41,30	36,27	37,64	36,39

Fonte: Banco Central (BARBOSA; SOUZA, 2010)

Tabela 5: Distribuição de renda

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Índice de Gini	0,563	0,555	0,547	0,544	0,541	0,528	0,521	nd
Percentual de famílias na pobreza (IPEADATA)	34,40%	35,79%	33,70%	30,82%	26,75%	24,24%	22,59%	nd
Percentual de famílias na pobreza - Classe E (FGV/CPS)	26,66%	28,12%	25,40%	22,80%	19,32%	18,26%	16,02%	15,54%
Distribuição de renda por decil								
Até 10	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	nd
Mais de 10 a 20	2,0	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	nd
Mais de 20 a 30	3,0	3,0	3,2	3,2	3,3	3,3	3,4	nd
Mais de 30 a 40	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,3	4,3	nd
Mais de 40 a 50	4,8	4,9	5,1	5,2	5,2	5,3	5,4	nd
Mais de 50 a 60	6,1	6,3	6,4	6,4	6,5	6,6	6,7	nd
Mais de 60 a 70	7,9	8,1	8,2	8,2	8,2	8,4	8,4	nd
Mais de 70 a 80	10,8	10,9	11,0	11,0	10,9	11,1	11,1	nd
Mais de 80 a 90	16,5	16,6	16,5	16,2	16,1	16,2	16,2	nd
Mais de 90 a 100	43,8	42,9	42,1	42,1	41,9	41,0	40,6	nd
Mais de 95 a 100	30,5	29,7	29,1	29,2	29,1	28,3	28,0	nd
Mais de 99 a 100	11,4	11,0	10,8	11,0	11,0	10,7	10,6	nd

Fonte: IBGE, IPEADATA, FGV/CPS (BARBOSA; SOUZA, 2010).

O período seguinte é caracterizado por uma postura mais ativa do Estado no segundo governo Lula com aumento significativo do crescimento. Os ganhos salariais e as políticas de transferência de renda aquecem a demanda interna e ocorre grande aumento do investimento público, evidenciado com os Programas de Aceleração do Crescimento focados na infraestrutura. Além disso, o governo adota medidas de desoneração tributária objetivando diminuir a pressão sobre o custo dos produtos industriais. O endividamento público segue em queda mesmo com o aumento da despesa com o funcionalismo; as reservas nacionais têm forte aumento prevenindo o Brasil contra choques externos; o desemprego cai, acompanhado de forte aumento da massa salarial, tendência que se mantém até o presente. Outro dado relevante é a queda da inflação em 2006 e uma variação estável nos anos seguintes, não fugindo à banda de oscilação da meta. Em 2008 ela se eleva em consequência da alta de alimentos e petróleo, obrigando o governo a nova elevação nos juros para conter a inflação (Ver gráficos com a evolução dos indicadores no capítulo 3). Sobre esse período Ribeiro (2009) destaca:

Após a reeleição de Lula, o desenvolvimento passa de fato a ser tema central da agenda política e econômica do país, o que é evidenciado não somente pela

intensificação da articulação de políticas de desenvolvimento, como pela disseminação de seminários, encontros e palestras sobre o tema, organizados pelos mais diversos setores. A primeira ação que demonstrou o comprometimento com a temática do desenvolvimento foi o anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conjunto de medidas com o objetivo de alavancar o desenvolvimento por meio do incentivo ao investimento em áreas consideradas estratégicas (Ribeiro, 2008). Outro passo relevante que demonstra a prioridade conferida ao tema foi o anúncio do Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançado em maio de 2008 com o objetivo de fortalecer as empresas de capital nacional e avançar em relação à sua antecessora, a PICTCE. (RIBEIRO, 2009, p.16)

Ao fim de 2008 e principalmente 2009 o Brasil sente os efeitos da crise internacional com a contração do crédito, a queda nas exportações, a saída de capitais, e a desvalorização cambial. Esse quadro leva o governo a adotar ações anticíclicas mais incisivas para recuperação do crédito e do investimento, já que o mercado privado se retraía, como a redução da taxa Selic, aumento das deduções tributárias, aumento das transferências governamentais, assim como a manutenção da transferência de renda e aumento salarial que contribuíram para manutenção da demanda, entre outras ações. Essas ações possibilitaram a recuperação da economia no ano seguinte voltando a patamares altos de crescimento que foram interrompidos em 2009 (ver gráficos no capítulo 3).

2.3 – Trajetória do Conselho (2003-2007)

A compreensão da dinâmica de funcionamento do Conselho ao longo de sua trajetória necessita inicialmente a observação do seu momento de criação. Nesse período, que se inicia com a campanha presidencial de Lula em 2002, são definidas as bases de construção do CDES nos anos posteriores. O Termo de Referência para criação do Conselho⁵ faz referência ao programa de candidatura de Lula em relação ao objetivo de construção de um novo “contrato social” para o estabelecimento de um projeto nacional de desenvolvimento. Para tal, o documento aponta a necessária relação entre os parceiros estratégicos na construção política do projeto. O novo contrato social é definido como:

3. Contrato Social: Para a construção deste “novo Contrato Social” - uma nova vontade política majoritária para recoesionar a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária - é necessário organizar, dar visibilidade e promover os parceiros estratégicos. É preciso dar-lhes voz permanente, assumir publicamente o debate das contradições da parceria e buscar os pontos comuns de acordo. Neste processo devem ficar

⁵ O Termo de Referência para criação do CDES e da SEDES encontra-se no Anexo II desse trabalho, assim como o Decreto-lei de criação no anexo I, a composição do CDES no anexo III e um esquema simplificado sobre o funcionamento do Conselho no anexo IV.

claros os pontos sobre os quais é possível acordar, os objetivos que podem ser claramente majoritários ou consensuais e aqueles assuntos que requerem mais debates e esclarecimentos (SEDES, 2003, p.1).

Essa definição revela a diretriz básica para operação do conselho através da construção da pactuação entre os atores participantes. As atividades do conselho, dessa forma, possuem como direcionamento a identificação a priori das questões que possuem maior possibilidade de serem alcançados consensos ou amplas maiorias.⁶ É fundamental o entendimento desse pressuposto básico para a compreensão da dinâmica que rege o Conselho. As diversas produções do CDES, com destaque para os documentos de orientação direta à Presidência da República, são os produtos desse processo de concertação e construção de consensos ao qual o documento se refere:

12. Os temas que forem alvo de consenso deverão ser indicados às diversas representações partidárias no Legislativo, podendo, o Conselho, tornar-se sujeito ativo nos processos de negociação política no Parlamento. As posições do Conselho serão levadas ao Presidente da República, com a identificação de que elas foram “majoritárias” ou “consensuais”. Serão apresentados por escrito, ao Presidente, os argumentos dos Conselheiros presentes na reunião, quando ocorrer solicitação formal por parte do interessado (SEDES, 2003, p.2).

A Secretaria Especial do CDES (SEDES) e o Conselho, conseqüentemente, são definidos como o órgão gestor da construção desse novo contrato social, fazendo a mediação entre os atores estratégicos e os órgãos estatais. O Conselho é definido como um órgão misto composto por governo e majoritariamente pela sociedade civil. Possui caráter consultivo da Presidência da República, sendo sua agenda na maior parte proposta pelo governo. Entretanto, as matérias consensuais que não estão presentes na agenda também podem ser encaminhadas pelo Conselho. Inicialmente, era composto por 82 membros da sociedade civil nomeados pelo presidente e 10 do governo, sendo o Presidente da República também presidente do Conselho. A composição do CDES divide-se entre representantes de entidades empresariais, de trabalhadores, do terceiro setor e de movimentos sociais nacionais, além de intelectuais de amplo reconhecimento. O setor empresarial representa a maior fração frente aos demais, podendo gerar certo desequilíbrio em alguns temas. O funcionamento básico do Conselho se dá basicamente com as reuniões plenárias e as atividades dos grupos de trabalho coordenados pela SEDES, responsáveis pela produção de materiais acerca dos temas presentes na agenda, objetivando alimentar os debates mais amplos nas Plenárias. Ao longo de sua trajetória a

⁶ Essa dinâmica de seleção de demandas com maior potencial de acordo revela por outro lado o preterimento de temas mais conflituosos, que acabam não estando presentes na agenda do Conselho. Tal padrão de funcionamento, assim como a produção de publicações que apenas expõem aspectos consensuais, dificulta a identificação dos conflitos entre os atores participantes do CDES, problema observado durante essa pesquisa.

estrutura do CDES sofre pequenas alterações, como criação de novos órgãos e mudanças na sua composição, que serão expostas ao longo do capítulo.

As pesquisas nas quais este trabalho está baseado dividem a trajetória do conselho de forma semelhante, destacando-se os momentos vividos pelo conselho em consonância ao perfil dos mandatos presidenciais aos quais o conselho esteve sob influência direta. Kunrath (2012) divide esse período em três fases distintas: primeiramente a criação do CDES, abrangendo também o tratamento das reformas estruturais e a produção das Cartas de Concertação (2003-2004), em segundo a formulação da Agenda Nacional de Desenvolvimento (2004-2005), e a terceira, iniciada em 2006, que engloba a criação do Observatório da Equidade e a produção dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento. Já o IPEA (2010) divide tal período em dois segmentos distintos caracterizados pelo antes e o depois do início do processo de criação da Agenda Nacional de Desenvolvimento, acrescido de mais uma fase após o início da crise em 2008. Ribeiro (2009) identifica na trajetória do CDES dois momentos delimitados pelos primeiro e segundo mandato do Presidente Lula, sendo definidos como de criação e estruturação, e de fortalecimento institucional. Gomes e Gaitán (2012), do mesmo modo, identificam esses dois momentos coincidentes com os mandatos presidenciais de Lula que compreendem desde o momento de formulação do Conselho durante a campanha presidencial de 2002, antecedendo sua criação no princípio do primeiro governo em 2003, até sua consolidação no segundo mandato.

Esse trabalho, objetivando incorporar a contribuição das produções anteriores e a partir dos relatos das entrevistas realizadas, observa os doze anos do Conselho em quatro segmentos definidos pelo viés da concertação e da promoção do desenvolvimento. O primeiro período compreende sua formulação na campanha de 2002 com sua posterior institucionalização em 2003 e o início dos seus trabalhos nos dois primeiros anos sob a gestão de Tarso Genro. A segunda fase é de consolidação definida pela formulação da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), que é o documento mais significativo produzido pelo CDES em todo seu período de atividade. O terceiro segmento inicia-se com a crise de 2008 que provoca uma redefinição nos debates do conselho e coincide com o final do segundo mandato do Presidente Lula, período de maior atividade do conselho. A quarta e última fase, se define pelo declínio e enfraquecimento do Conselho a partir de meados de 2010 com a abertura do período eleitoral e que se prolonga até o presente, já no segundo mandato de Dilma Rouseff.

O período inicial dessa trajetória, segundo o viés dessa pesquisa, é caracterizado pela aprendizagem da pactuação (Costa, 2008). É a fase onde os primeiros experimentos de

concertação a partir desse novo mecanismo de diálogo social acontecem. A etapa inicial da investigação da trajetória do CDES fundamenta-se na análise da construção e operação da coalizão formada entre alguns setores da sociedade a partir das eleições de 2002 que levou Lula e o Partido dos Trabalhadores à Presidência da República. Esse período de construção do CDES é analisado por Ribeiro (2009). Nesse momento, setores significativos do empresariado nacional, insatisfeitos com a política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso e o baixo crescimento econômico, deslocam seu apoio para o projeto do PT que já contava com amplo apoio dos diversos segmentos de trabalhadores e de movimentos sociais organizados. A classe média, tradicionalmente avessa aos projetos mais progressistas flexibiliza seu posicionamento seguindo o fluxo dos setores empresariais. De Toni (2013, p. 244) expõe a relação entre a criação do Conselho e aproximação de setores empresariais:

a natureza da coalizão liderada pelo PT foi fundamental para catalisar as ideias neo-desenvolvimentistas, a nova agência foi a melhor tentativa de reconstruir a capacidade perdida de coordenação pública da política industrial, o apoio político da CNI à Lula foi determinante para neutralizar um campo político, outrora hostil e historicamente adversário do petismo e o ideário participativo, foi essencial para a “lógica dos conselhos” que legitimou a criação do CDES e em seguida, do próprio CNDI.

Tal coalizão ascende ao poder juntamente com Lula que se torna uma figura que encarna a proposta de conciliação para o desenvolvimento base de tal projeto. A institucionalização dessa coalizão formada por representantes do PT e base aliada, empresariado e centrais sindicais se dá com a criação do CDES, formalizada no momento de entrada da nova Presidência da República. Como já colocado anteriormente, o Conselho já vinha sendo construído anteriormente à posse de Lula em 2003. Sua criação já alardeada na campanha eleitoral, no programa de governo e principalmente nos eventos que conquistaram o apoio da elite empresarial, foi uma resposta ou confirmação à demanda de tais setores por um novo lugar político no Estado e uma nova relação entre estes setores e o governo. Monteiro (2009, p.126) coloca que nesse momento o governo recém empossado buscava a retomada de estratégias mais ativas quanto ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento, reconstruindo os canais de diálogo com o empresariado, cujo melhor exemplo é a criação do CDES.

Esse momento é exposto na entrevista de Antoninho Trevisan, representante do campo empresarial e conselheiro do CDES desde sua criação, ao colocar os dois fatores principais observados que deram origem ao conselho:

Em primeiro lugar temos a experiência de audiências públicas que o então candidato Lula promoveu com lideranças da sociedade de maneira geral e empresários que não o conheciam. Essas audiências eram promovidas em auditórios, salas de hotéis onde você tinha na mesa de discussão empresários,

sindicalistas, intelectuais e organizações do terceiro setor. Ali se percebeu claramente que faltava um instrumento onde a sociedade civil pudesse debater e compreender, sobretudo, o que o outro lado pensava sem que houvesse preconceitos. Até então era assim que funcionava, de um lado o movimento sindical, do outro o movimento empresarial e nas entre partes os movimentos sociais, os intelectuais e o clero. Esses encontros, os quais eu participei de praticamente todos que antecederam a eleição do presidente, foram muito importantes para que o candidato formulasse a sua estratégia e captasse de maneira direta o que a sociedade estava esperando, e de certa forma, derrubar alguns preconceitos que existiam contra um candidato que veio do sindicalismo. Em segundo, foi a experiência espanhola, sobretudo a da *concertación*, houve então uma série de interações com a experiência europeia que ajudou a delinear o formato desse conselho. O presidente Lula percebeu na sua experiência de candidato que esse era um elemento chave para a discussão de grandes temas e para uma aproximação com a sociedade (informação verbal).⁷

Com a criação do CDES o governo Lula institucionaliza formalmente o pacto de conciliação de classe base do projeto de desenvolvimento conduzido pelo novo governo. Este projeto, guiado pelo binômio de crescimento econômico com inclusão social, que se torna lema de governo, é constrangido nos primeiros anos pela grave situação econômica herdada em 2003 e pela crise política originada com o episódio do “mensalão”⁸. O governo mantém a política macroeconômica do governo anterior evidenciando uma conjuntura de continuidade em certa medida. Esse quadro gera frustração dos setores que compunham a coalizão de poder, principalmente em relação aos altos juros, e abalam as expectativas em torno do Conselho. Outro ponto de controvérsia vivido pelo Conselho nos anos iniciais foi o fato de que os primeiros temas debatidos eram exatamente a agenda do governo com os diálogos produzidos em torno das reformas tributária, previdenciária, sindical e trabalhista. Dessa forma ocorria uma total subordinação do Conselho à agenda conjuntural da presidência (COSTA, 2005, FLEURY, 2006, IPEA, 2010).

O momento de criação e os primeiros anos de funcionamento do conselho são descritos por Clemente Ganz Lúcio nesse trecho da entrevista, precedidos por uma reflexão inicial sobre o papel do conselho na construção de um interesse geral:

O Conselho tem uma atribuição que responde a uma demanda do presidente Lula a partir da sua visão do papel do diálogo social, entendido como conceito objetivo da negociação. Em uma sociedade de classes e com as disputas que essa sociedade tem, um governante que entende processos de transformação sabe que ela precisa ser construída no espaço que administre esse tensionamento do conflito com a possibilidade de uma solução negociada. Então a criação do conselho é para criar um espaço onde a administração do conflito seja dada e o nível de interlocução desses sujeitos, que têm origem na representação de interesses, convirja esse

⁷ TREVISAN, Antoninho. Entrevista realizada em 01 de Junho de 2015. Entrevistador: Willyan Alvarez Viégas. São Paulo, 2015.

⁸ O episódio que ficou conhecido como “o escândalo do mensalão” foi o caso de corrupção através da compra de votos de parlamentares ocorrido entre os anos de 2005 e 2006.

diálogo a partir da possibilidade da construção do interesse geral da sociedade, do bem coletivo, do bem comum. Portanto, é uma conversa, é um debate que pode operar a construção dessa visão geral, do interesse geral e do bem coletivo. Ou não, pode ficar só na apresentação de demandas e propostas setoriais, e o conselho seria um grande lócus que repercute demandas. Todo mundo apresenta e o governo ouve. De outra forma, as demandas chegam e o governo devolve essas demandas ao conselho para que ele opere e transforme isso em algo maior. Esse algo a mais é isso, a possibilidade da construção de uma visão dada pelo compartilhamento que o conselho permite do debate e da percepção de que a soma de demandas setoriais não dá uma estratégia de desenvolvimento.

Nos primeiros anos do presidente Lula nós avançamos nessa perspectiva. O conselho foi ganhando densidade e efetividade. A efetividade dele não é uma produção material e sim a produção de um entendimento que tem repercussões sobre as políticas. (...)

O conselho tinha uma estrutura de grupos de trabalho que se organizava em torno do que precisava. As pessoas iam para responder demandas que o presidente fazia em função de coisas objetivas. Portanto, nas respostas que o conselho dava, se observava a sua eficácia e a sua efetividade pelo aconselhamento, pela orientação ou pelas sugestões serem incorporadas ou ganharem concretude naquelas medidas. Pelo menos o governo tinha mais uma confirmação do que deveria fazer. Isso foi muito forte com o Presidente Lula. Não só diretamente com ele, mas também na relação que o conselho tinha com os ministros. Os ministros usavam o conselho para se aconselhar, ouviam a opinião que os conselheiros davam para determinado problema, e com isso, evitavam desgastes.

Desde 2004, teve alguns debates pesados, mas não existiam grandes divergências. Quando víamos que existia algo nesse sentido ninguém insistia muito no ponto. No geral, acho que o conselho aprendeu rápido a construir consensos. Sabendo que não tinha acordo e não dava pra avançar era deixado de lado (informação verbal).⁹

A partir dessa perspectiva podemos analisar como os atores que compõe a coalizão fortalecem o Conselho obtendo retornos pela sua participação no mesmo, ou então em que medida tal participação se mostra vantajosa.¹⁰ Os primeiros anos do Conselho revelam as dificuldades inerentes aos projetos de mudança institucional. Sobre o Período, Ribeiro (2009) destaca:

No contexto das conturbadas conjunturas política e econômica, os primeiros anos de funcionamento do CDES foram marcados pela oscilação entre o entusiasmo dos Conselheiros com a nova instância e a dificuldade em viabilizar a institucionalização de mecanismo de funcionamento (RIBEIRO, 2009, p.9).

Inicialmente a criação do Conselho sofre duras críticas na imprensa e no Congresso Nacional que enxergava nesse novo mecanismo uma suposta concorrência e sobreposição de

⁹ LÚCIO, Clemente Ganz. Entrevista realizada em 27 de Maio de 2015. Entrevistador: Willyan Alvarez Viégas. São Paulo, 2015.

¹⁰ Para análise do fortalecimento ou esvaziamento desses arranjos institucionais é referência o trabalho de Hall e Thelen (2007) que aborda a estabilidade e a mudança institucionais. Sugere que a persistência das instituições depende não apenas de seus efeitos agregados de bem estar, mas também dos benefícios distributivos que proveem às coalizões políticas e sociais subjacentes; e não apenas da qualidade pareto-ótima de tal equilíbrio, mas também do processo contínuo de mobilização através do qual os atores testam os limites das instituições existentes. Segundo os autores a durabilidade de uma instituição baseia-se em quão bem esta serve aos interesses dos atores relevantes. Quando uma instituição falha em servir bem tais interesses, ela se torna frágil e suscetível ao abandono de suas regras.

poderes em prejuízo dos instrumentos representativos tradicionais.¹¹ Como destaca Costa (2008):

Registrado pela imprensa através de críticas irônicas ao “modo petista” de governar e de dúvidas sobre sua efetividade, foi rejeitado principalmente pelo Congresso que se sentiu diretamente ameaçado por uma possível destituição de funções, interpretando a idéia do contrato social, objetivo declarado do conselho, como uma pactuação política que excluiria o sistema partidário e o Congresso. (COSTA, 2008, p.1)

A criação de mecanismos de participação social, como exposto no capítulo anterior, atende ao objetivo principal de aprofundamento da democracia e abertura do Estado a demandas sociais. Arranjos como esse estabelecem complementaridade às estruturas representativas de delegação de poderes que atualmente revelam seus limites quanto à assimilação dos desejos dos mais variados setores sociais por parte do Estado.

O primeiro ano de funcionamento do CDES teve como produto dos diálogos os pareceres sobre as reformas citadas, de forma ágil o conselho se organizou em grupos temáticos para debatê-las e produziu rapidamente tais documentos de orientação. Esse foi o primeiro experimento de diálogo promovido no interior do Conselho e que resultou em orientações específicas à presidência. Vale ressaltar que tal debate ficou marcado pelas divergências quanto à Reforma Sindical e Trabalhista revelando os primeiros conflitos em torno de interesses corporativos.

Sobre os processos iniciais de diálogo no Conselho, a entrevista de Antoninho Trevisan revela os obstáculos enfrentados no início e o aprendizado institucional da concertação:

No primeiro momento houve um embate, o parlamento entendeu que ali havia uma concorrência de poder, o que não estava previsto na constituição. Não tinha havido um entendimento de qual era o papel do conselho. Este se restringe a aconselhar o Presidente da República, tanto que ele é um órgão ligado diretamente à Presidência da República, seja através do Ministério das Relações Institucionais ou da Casa Civil (...). O embate inicial era muito grande, você imagina tendo lá o presidente da FEBRABAN e o presidente da CUT, por exemplo, discutindo sobre a metodologia de definição da taxa de juros. Logo na instalação do conselho, naquela madrugada, houve uma proposta em uma reunião em um jantar dos conselheiros ligados à atividade empresarial no sentido de formarmos ali uma frente para nos posicionarmos em bloco. Essa proposta foi feita pelo Gerdau e foi solapada porque o entendimento, e isso foi determinante para o sucesso do Conselho, era que cada uma das pessoas que ali estava era convidada do Presidente da República. Não estávamos ali estabelecendo blocos para embates. Então nas primeiras reuniões isso

¹¹ Isso denota como elementos já consolidados em democracias mais antigas são objeto de desconfiança e forte oposição pelas elites tradicionais brasileiras, como foi o caso da Política Nacional de Participação Social recentemente impedida pela Câmara dos deputados.

foi ficando claro, sobretudo porque os grupos de trabalho, e aí tem que se louvar a visão do primeiro Ministro do conselho Tarso Genro que tinha muito claro esse conceito da *concertação*. O Ministro foi quem implementou essa prática dentro do conselho. Aí nesse momento, isso gerou no conselho um grande esforço para entender o outro. Porque havia da parte dos sindicatos uma pressão para atender determinados itens, como taxaço de grandes fortunas, reduço da jornada de trabalho, e do lado dos empresários uma forte demanda pela reduço da burocracia para estabelecer formas de trabalho mais flexíveis. Os Grupos de trabalho eram montados estrategicamente tendo um representante da igreja, um representante dos trabalhadores, um da indústria, um dos bancos, um dos professores, etc. De modo que os debates eram sempre plurais e em busca do consenso. (...) O grande efeito é que a relação entre os organismos sociais, as centrais sindicais e as representações empresariais mudaram completamente devido ao fato de você sentar lado a lado o presidente da FEBRABAN, com o presidente da CUT e presidentes de outras centrais sindicais. Isto eliminou os embates fortes que tinham, sobretudo nos primeiros anos. Esses embates, à medida que você ia conhecendo um ao outro, você ia descobrindo as razões pelas quais a outra parte se posicionava e vice-versa. Eu mesmo quando tinha que relatar algum tema fazia uma piada dizendo: “Eu estou aqui presidente e não sei mais se falo como sindicalista ou como empresário”. (...) Houve um grande aprendizado no conselho, o setor empresarial percebeu que o setor sindical era muito mais competente na sua capacidade de articulação, de verbalização, e de conseguir adesões. Quando um representante sindical assumia o pódio pra falar, a forma dele transmitir suas idéias era muito mais eloquente. Enquanto o mundo empresarial brasileiro estava habituado a tomar decisões entre quatro paredes, não precisava se expor, ele simplesmente se encontrava com um ministro, o presidente do Banco Central e resolvia o seu problema, o mundo sindical estava habituado a fazer isso através de audiências públicas, através de movimentos e através de argumentações verbais, esse era um ponto. O segundo é que você percebia o quanto o movimento sindical estava preparado. As lideranças sindicais ofereciam estudos, propostas muitas das vezes muito melhor elaboradas, e argumentos muito fortes e muito bem sustentados. O que mostrava pro mundo empresarial que não era um bando de despreparados que estava ali argumentando. Eu acho que o legado do conselho é de que as lideranças empresariais aprenderam muito com as lideranças sindicais a se mobilizar e argumentar.

- O senhor acredita que durante esse momento que o senhor citou, de maior fortalecimento do conselho durante o governo Lula, conseguia haver a construção de consensos e a concertação política de fato?
- Muito, e sobretudo, isso ganhava mais força quanto mais o tempo passava porque gerava-se um respeito e uma confiança entre as partes. Você passava a respeitar o outro como ele era, e não como você queria que ele fosse. Você percebia que ao fazer isso tirava um enorme proveito (informação verbal).¹²

Nesse trecho da entrevista têm destaque os processos de diálogo entre os setores que Costa (2008) definiu como a aprendizagem da pactuação. Essa interação promovida pelo conselho promoveu um acúmulo de capacidades ao longo dos anos que surtiram efeitos positivos na produção de orientações ao governo. O aprendizado mútuo entre representantes de setores sociais a princípio antagônicos é um dos elementos básicos para a concertação social e a formação de contratos sociais amplos a partir do reconhecimento dos direitos e demandas do “outro” presente na negociação. A fala de Antoninho Trevisan revela a importância de trazer esse processo de diálogo para a arena pública com a mediação do

¹² TREVISAN, Antoninho. Entrevista realizada em 01 de Junho de 2015. Entrevistador: Willyan Alvarez Viégas. São Paulo, 2015.

Estado e voltado à construção de orientações direta ao governo. A institucionalização dessa prática constante de diálogo e aprendizado é um dos objetivos principais do conselho que foi razoavelmente atingida durante seu período de maior fortalecimento.

Sobre o encaminhamento das propostas sobre as reformas debatidas no período inicial do CDES Kunrath (2012) destaca:

[...]conforme entrevista concedida pelo primeiro Secretário Executivo do Cdes, Tarso Genro, ao Jornal Autonomia (Nov.Dez. 2003), é de que em torno de 70% do que o CDES propôs como consenso nestes pareceres sobre as reformas foi emcampado nos projetos encaminhados pelo Executivo ao Congresso Nacional, E este índice de aproveitamento é o mesmo do que foi aprovado pela Câmara dos Deputados (KUNRATH, 2012, p.195).

Observada a ressalva de que este é um discurso de um Ministro de Estado empenhado no sucesso de uma inovação institucional, percebe-se que as primeiras atividades do Conselho já conseguiram ter certa efetividade em relação ao objetivo de criação do mecanismo, produzindo orientação ao governo e promovendo as primeiras experiências de diálogo para a concertação.

Essa dinâmica se reforça com a atividade seguinte durante a elaboração das Cartas de Concertação. Sobre esse processo, destaca-se o trabalho de Vanda Maria Ribeiro Costa (2008) que analisa a discussão e o conteúdo de tais documentos no conselho. O processo de elaboração das cartas se iniciava com a apresentação de uma versão inicial pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social que era debatido e reformulado pelos conselheiros até a aprovação de uma versão consensual em Reunião Plenária. Ao todo foram produzidas seis Cartas de Concertação: *Ação política para a Mudança; Ação pelo Progresso e Inclusão Social; Fundamentos de um Novo Contrato Social; O desafio da Transição e o papel da sociedade: a retomada do desenvolvimento; Cominhos para um Novo Contrato Social; Política Industrial como Consenso para uma Agenda de Desenvolvimento.*

A elaboração das cartas, como exposto no primeiro documento, foi produto de uma dinâmica de interação entre os grupos que se desenvolve a partir da metodologia dos conflitos regulados:

A metodologia do conflito regulado se baseia em dois procedimentos: a definição dos marcos de consenso e a busca de pontos de unidade estratégica. Os marcos de consenso traçam limites territoriais dentro dos quais se explicitam os conflitos. Uma vez delimitados esses territórios cada participante poderá identificar através do conflito seus parceiros e/ou adversários. O método provoca a competição que integra ao produzir a informação necessária à organização. Além disso, resulta em filtragem das demandas. Assim são produzidas as condições que permitem a cooperação por que induzem e conduzem à cooperação (COSTA, 2008, p. 9)

Essa metodologia permite a geração de consensos a partir de conflitos de interesses e é a base para o desenvolvimento da concertação a partir do diálogo social em mecanismos participativos neocorporativos como o CDES.

A busca da concertação é explicitada no primeiro documento, publicado já no segundo mês de funcionamento do Conselho. Isso, juntamente ao teor das demais Cartas que trazem direcionamentos gerais, denota como sua elaboração, mais do que produzir uma orientação clara e objetiva ao governo, se destinava a estimular a prática do diálogo e do trabalho conjunto de grupos distintos no interior do mecanismo na busca gradual pelo consenso (Kowarick, 2003). O CDES é definido nesses documentos como a arena pública onde esse diálogo deve ocorrer buscando a construção de propostas consensuais ou majoritárias para o desenvolvimento. (IPEA, 2010, p 184).

Lúcio Kowarick (2003), um dos primeiros a pesquisar o conselho, analisa o teor abrangente das Cartas de concertação, no sentido de apontar direcionamentos a busca gradual de consensos objetivando a pactuação social:

Em síntese, trata-se de documentos que procuram enunciar, de forma sintética, não só aspectos conceituais inerentes às prioridades do desenvolvimento, como também a explicitação de questões ético-normativas necessárias ao estabelecimento de marcos graduais de construção de consensos.

[...] É claro que entre fatos e realidade existem fossas abismais, mas, pelo menos elas apontam para horizontes futuros aonde se pretende chegar: estas convergências graduais de preceitos analíticos e valorativos constituem matérias primas para avançar na formulação de políticas que irão por em marcha os estilos de desenvolvimento capazes de superar os entraves que reproduzem a pobreza e a desigualdade. Mas, repita-se quantas vezes necessário for: é preciso construir entre os diversos grupos do CDES um *capital de confiabilidade* que faça predominar uma prática de cooperação para superar as arraigadas diferenças de interesses em uma sociedade pouco habituada à interlocução social que procura construir acordos sucessivos sobre o que seja o *bem comum* (KOWARICK, 2003, p. 4, 5).

O segundo elemento que aparece com evidência nos documentos é a construção de um novo contrato social, especialmente na terceira e na quinta cartas. O estabelecimento de um novo contrato ou pacto social é o objetivo por excelência da construção de mecanismos de diálogo e participação social de caráter neocorporativo (tripartite), ou mesmo de forma ampliada para um arranjo de diálogo civil que inclua, além dos segmentos tradicionais de capital e trabalho, diversos movimentos sociais que representem o mosaico que constitui a sociedade nacional.

Essa pactuação tem como base a concepção de que o Estado deve ser produto da construção de uma vontade geral da sociedade, como observado no capítulo anterior. A

interação entre interesses particulares é capaz de gerar o interesse geral a partir do qual o contrato é estabelecido. A teoria democrática contemporânea concebe a construção do contrato social a partir da abertura da estrutura estatal às demandas sociais. O diálogo entre grupos de interesse diverso resulta na contratualização de pactos de larga-escala que abrangem o conjunto da sociedade nacional. Os arranjos neocorporativos de participação são instrumentos que possibilitam essa interação.

A teoria neo-desenvolvimentista incorpora a formação do contrato social como condição fundamental para um projeto de desenvolvimento genuíno. Esse pacto é a base ideológica sobre a qual os atores sociais constroem esse novo projeto, abrindo mão da busca pela realização de interesses meramente particulares em favor de um projeto nacional. A pactuação social tem um papel essencial no novo desenvolvimentismo na sua diferenciação do antigo modelo de desenvolvimento centralizado e autoritário vivido na América Latina no século XX. A dimensão democrática se torna condição *sine qua non* para a construção do novo modelo de desenvolvimento, inconcebível sem a incorporação dos desejos sociais na estrutura estatal. Portanto, a existência de mecanismos de participação e diálogo social possibilita a identificação de tais demandas sociais pelo Estado e fomenta a negociação entre os interesses conflitantes, objetivando a formação de consensos que resultem em uma pactuação de escala nacional.

Nesse ponto, esse trabalho dialoga de forma crítica com a concepção exposta por Costa (2008) de que o CDES não é um espaço para a construção de um pacto social por não se caracterizar como um mecanismo de caráter corporativo e tripartite clássico.

Nem pactuação política nem concertação social poderiam ser objeto do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cdes) no sentido rigoroso dos termos. A literatura especializada reserva esses termos para relações entre trabalhadores e empregadores. Interlocuções mais inclusivas abertas a segmentos, organizações e entidades da sociedade em geral, são entendidas como esforços de “diálogo civil”, coisa diferente de pactos, negociações e acordos que se desenvolvem entre as classes fundamentais. O diálogo civil envolve além destas, atores e organizações sociais ainda que não disponham da capacidade organizacional e política das associações patronais e sindicatos. A “concertação social” se caracteriza em geral como processos de diálogo e negociação que produzem pactos vinculantes sobre questões específicas supondo dos parceiros sociais a capacidade de fazer cumprir o que foi pactuado. Não é o caso do Cdes (COSTA, 2008, p. 1).

Além de questões específicas, objeto dos diálogos entre os atores, o diálogo civil e a concertação social destinam-se ao estabelecimento de pactos de grande abrangência. A partir de uma concepção democrática contemporânea, não se pode conceber o estabelecimento de novos contratos sociais restritos à relação capital x trabalho. A multiplicidade de identidades e

movimentos sociais que surgem nas últimas décadas torna o mosaico social muito mais complexo do que a divisão tradicional em classes, que não obstante, ainda é a sua característica fundamental. Dessa forma, a constituição de um pacto social efetivo se torna impossível sem a presença dessas novas demandas e identidades sociais em sua construção. Por isso, os novos arranjos institucionais se caracterizam por um neocorporativismo de caráter societal que promova o diálogo não apenas com os segmentos tradicionais, que ainda são seus estratos fundamentais, mas também com os novos grupos de interesse que representam a diversidade dos desejos sociais. Sobre esse papel a ser cumprido pelo Conselho, Kunrath (2012) coloca:

Há o entendimento de que o CDES, como espaço privilegiado para a concertação, permite a manifestação das aspirações da sociedade civil e representa uma real oportunidade para o governo testar a aplicabilidade e a legitimidade de suas políticas públicas. O CDES se afirma enquanto fiador do compromisso do governo com a sociedade. A partir de então, governo e sociedade, público e privado, são vistos como parceiros estratégicos de um novo projeto de desenvolvimento. Nesse momento, visualizam-se os interesses gerais da nação, na construção do seu projeto de futuro (KUNRATH, 2012, p. 202).

A análise de Kunrath expressa um tom bastante otimista em relação ao momento de elaboração das Cartas de Concertação. O Conselho certamente abre a possibilidade ao alcance desses objetivos, entretanto, esse momento é de ainda experimentação e aprendizado do processo de concertação. Esse período inicial antecipa a discussão de um projeto novo de desenvolvimento que se torna mais forte nos anos seguintes, contudo é de certa forma precoce afirmar o amadurecimento desse processo visto que, mesmo dado o seu desenvolvimento nos anos posteriores, este ainda não se realizou efetivamente passados doze anos da criação do Conselho.

Destaca-se também no primeiro ano de funcionamento do CDES a discussão levada pelo governo ao Conselho sobre o Plano Plurianual (PPA 2004-2007). Como o primeiro ano do executivo no Brasil ainda é fortemente condicionado pelo planejamento e orçamento do governo anterior, é a partir da elaboração do PPA para os quatro anos seguintes que se pode observar de fato o programa a ser implementado pelo mandato em questão. A iniciativa do debate do plano no conselho por parte do governo revela a importância dada ao mecanismo e a abertura para a influência dos atores participantes na elaboração de um documento estratégico fundamental para a presidência. Certamente, ao submeter essa elaboração ao conselho, ganha-se legitimidade nas políticas ali presentes.

Dos debates acerca do Plano surge a necessidade de se definir uma agenda clara de desenvolvimento para o país que configurasse um planejamento estratégico de longo prazo. Com isso, o conselho avançaria em relação a sua função para além da agenda conjuntural do governo pela qual ficou marcado em seu momento inicial. Tem origem nesse momento a formulação da Agenda Nacional de Desenvolvimento promovida pelo Grupo Temático Fundamentos Estratégicos do Desenvolvimento que já vinha produzindo materiais nesse sentido (KUNRATH, 2012, p. 207).

Segundo o IPEA (2010, p.186) a Agenda representou um salto qualitativo na ação do conselho, pois representava novos desafios que implicavam:

- i) pensar os sentidos possíveis do conceito de *desenvolvimento nacional* que fosse além do simples somatório dos interesses corporativos de cada grupo; ii) relacionar crescimento econômico e desenvolvimento sustentável; e iii) conciliar as posições esposadas com a própria diversidade constitutiva do conselho.

No ano de 2004 a gestão da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes) foi assumida pelo Ministro Jacques Wagner que introduziu algumas mudanças na organização e no funcionamento do Conselho em atendimento às críticas feitas pelos integrantes. Com isso, os Grupos de trabalho assumem um papel de maior protagonismo na discussão dos temas e elaboração de propostas, fornecendo suprimentos às reuniões plenárias que eram eventos localizados e de maior amplitude envolvendo todos os conselheiros e o governo. Essa dinâmica de produção nos GT's e deliberação nas plenárias potencializou o funcionamento do CDES e se consolidou como *modus operandi* do conselho para os anos posteriores. Esse sistema se iniciou com a discussão da AND, principalmente com as atividades do GT de Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento (GARCIA 2010, KUNRATH, 2012)

Como ponto de partida para a elaboração da AND foi realizada a pesquisa “Visões da realidade brasileira: a percepção dos conselheiros do CDES.” (Sedes, 2004), promovida pela Sedes com todos os conselheiros, objetivando selecionar quais eram as prioridades temáticas que deveriam estar presentes em um projeto de desenvolvimento. Como produto dos resultados da pesquisa foram definidos seis “âmbitos problemáticos” que constituíam as principais prioridades citadas pelos conselheiros: Democracia, Igualdade, Liberdade, Desenvolvimento Sustentável, Identidade nacional, Diversidade e Soberania. Para cada dois “âmbitos problemáticos” foi formado um grupo de trabalho para discuti-lo. A formação desses grupos de trabalho buscou representar a mesma pluralidade que constitui o conselho

tendo proporcionalmente o mesmo peso de empresários, trabalhadores e demais conselheiros da sociedade civil. Das atividades desses grupos de trabalho foram produzidos diagnósticos e estabelecidos objetivos a serem alcançados pelo país em cada âmbito problemático definido anteriormente.

Tabela 6 Agenda Nacional de Desenvolvimento

Âmbitos problemáticos	Objetivos a alcançar
I. Extrema desigualdade social, inclusive de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social;	I. Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social ascendente
II. Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados;	II. Tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados;
III. Infra-estrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais	III. Ter uma infra-estrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacional;
IV. Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho;	IV. Construir um sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego;
V. Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória/fiscalizadora; e	V. Instaurar a segurança pública e a paz social, um sistema judicial transparente, ágil e democrático, e um Estado que regule e fiscalize a contento;e
VI. Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais	VI. Desenvolver um aparato estatal que opere eficiente e eficazmente, um pacto federativo competente para lidar com conflitos, com equilíbrio entre regiões e capacidades de manejar recursos naturais de forma sustentável

Fonte: CDES, 2005, p. 14.

Os debates se intensificaram na etapa seguinte, que foi a elaboração de diretrizes para serem alcançados os objetivos traçados. Observa-se nesse processo de elaboração da agenda que conforme a formulação de políticas vai passando de conceitos abstratos e se aproximando à formulação de ações concretas, a dinâmica de construção de consensos vai progressivamente se tornando mais difícil. Quanto mais se discutem ações objetivas, as contradições se revelam com maior facilidade, expondo os distintos interesses dos grupos ali representados.

Esse processo de formulação e seleção de diretrizes consensuais exigiu maior esforço dos conselheiros na negociação dos termos da Agenda. Inicialmente foi exposto um enorme conjunto de diretrizes que foram sucessivamente filtradas segundo critérios acordados entre os integrantes. Ao final chegou-se à síntese de vinte e sete diretrizes que possibilitariam o alcance dos seis objetivos estabelecidos para os seis âmbitos problemáticos iniciais. O conselheiro Clemente Ganz Lúcio, diretor do DIEESE e membro do Comitê Gestor do CDES, descreve esse processo na entrevista, destacando a iniciativa do governo:

Predominantemente era o presidente que provocava, era do estilo dele. Mas o conselho também tinha iniciativas, geralmente aquilo que também já estava na agenda do presidente. Dificilmente algo que estava fora da agenda. A agenda era compartilhada. O conselho se manifestava dizendo o que deveria ser prioridade, mas não necessariamente o governo internalizava essas prioridades. Eu acho que o governo usava muito (as orientações), entretanto, alguns conselheiros manifestavam às vezes certo descontentamento porque o governo não implementava, ou não agia de forma efetiva.

No começo, primeiro e segundo ano do conselho, os conselheiros se organizavam em bancadas para as reuniões do pleno. Quando eu entrei em 2004, o presidente fez no café da manhã uma demanda pedindo que o conselho apresentasse pra ele quais eram, na visão dos conselheiros, as escolhas estratégicas para ele promover em três anos de governo um projeto de desenvolvimento. Ele disse: “no primeiro ano eu coloquei a casa em ordem, mas eu preciso agora responder à agenda pela qual eu fui eleito. Não vai dar pra fazer tudo, então na visão de vocês o que eu devo fazer? Quais as escolhas que permitem nós avançarmos mais naquela agenda que eu trouxe?”

Esse foi o processo de criação da Agenda Nacional de Desenvolvimento. A partir daí que nós sugerimos, diferente do que o Tarso tinha conduzido com as cartas de concertação, onde ele pedia que o conselho se mobilizasse para apresentar uma proposta a presidência. Nós passamos a organizar três processos de debate, três eixos temáticos, três ou quatro, não lembro mais, em paralelo ao mesmo tempo, convergindo para uma reunião onde tentaríamos consolidar essas três coisas. Eu coordenei um dos grupos. Quando nós concluímos essa etapa do trabalho deu umas trezentas diretrizes. Quem apresenta trezentas diretrizes não apresenta nada não é? E isso surtiu um efeito positivo, vimos que era a soma de nossas demandas setoriais, aquilo que cada um pensava que deveria ser feito, mas isso não é estratégia nenhuma. O que o presidente nos havia pedido era pra dizermos dentro daquilo ali o que era prioritário. A pergunta é: prioritário pra quem? Prioritário para o país, vista a possibilidade de interesse geral e coletivo, o que interesse pro país em termos de escolha. Aí saímos com cerca de vinte diretrizes que se transformam na Agenda Nacional de Desenvolvimento. Ela é resultado desse trabalho que começa com trezentas diretrizes e vão sendo selecionadas dando coerência a elas. Se isso fosse feito iria atacar as outras trezentas diretrizes, mas aquelas eram as estruturantes que deveriam ser prioritárias. A Agenda se torna uma grande referência para o próprio conselho como a base sobre a qual nós atuávamos. O posicionamento do conselho

estava sempre baseado no que dizia a Agenda. Ela se tornou referência para elaboração do PPA, os ministros usavam, todo mundo usava a Agenda porque ela era uma clara indicação de escolha. Isso legitimava as ações. Ela ganha uma efetividade porque os agentes usam como um instrumental de previsão. É uma Agenda desenvolvimentista-produtivista que se coloca. Acho que falta para o país um acordo social nessa perspectiva. Aquela agenda deveria ser transformada em um acordo, mas nós não conseguimos. Não conseguimos porque ela exige tempo e infelizmente essa agenda não teve continuidade (informação verbal).¹³

Em Agosto de 2005 o texto final da AND foi aprovado em reunião do pleno do conselho e encaminhado à presidência como documento de orientação estratégica. Para dar continuidade à construção do projeto de desenvolvimento em torno da Agenda, no ano seguinte após sua publicação o conselho passou à formulação dos *Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento*, que se constituíam de metas e prazos objetivos para cada diretriz proposta na AND tendo como horizonte de longo prazo o ano de 2022. O documento tratou de diversos temas relacionados à Agenda: Reforma Política, Modelo de Desenvolvimento e Política Econômica, Política Social (com ênfase na Redução das Desigualdades Sociais e Regionais, Educação, Saúde e Valorização do Salário Mínimo), Redução das Taxas de Juros, Reforma Fiscal, Ciência Tecnologia e Inovação, Infra-Estrutura Econômica e Social, Política Industrial, Fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas e Combate à Informalidade, Reforma Agrária, Segurança Pública e Sistema Judiciário e Governança Estratégica. (CDES, 2006, p. 7, 8).

Tapia (2007, p.217)¹⁴ resume os principais vetores dos enunciados em relação ao crescimento econômico:

A premissa geral da proposta é de que a taxa de crescimento médio do PIB real será em torno de 6% ao ano até 2022, o que traria uma duplicação do PIB per capita. Os principais vetores são a redução das desigualdades socioeconômicas e regionais, um grande programa na educação abrangendo todos os níveis de ensino, uma política industrial e ciência e tecnologia competitiva, um amplo programa de recuperação da infra-estrutura de transporte, logística, energia, recursos hídricos, de mobilidade urbana, de saneamento, uma reforma agrária visando garantir acesso à terra com assistência técnica, extensão rural, infra-estrutura de crédito para mais de 1,5 milhão de famílias de agricultores sem terra, até 2015.

No mesmo ano de 2006, também dando continuidade ao processo iniciado com a Agenda, o CDES criou o Observatório da Equidade. Esse novo órgão tem como objetivos principais: capturar, com maior rigor possível, os movimentos do fenômeno das desigualdades, com vistas a orientar as ações que objetivam superá-lo para o alcance da

¹³ LÚCIO, Clemente Ganz. Entrevista realizada em 27 de Maio de 2015. Entrevistador: Willyan Alvarez Viégas. São Paulo, 2015.

¹⁴ Ver também IPEA (2010, p. 193).

equidade; e propor políticas públicas e ações sociais em relação às situações observadas. (Projeto do Observatório da Equidade, CDES 2006, p. 4)

O projeto de criação do Observatório expõe que a promoção da equidade é o aspecto central da AND traduzido na primeira diretriz da Agenda. Nesse segmento, a AND prevê a criação do mecanismo de monitoramento das políticas públicas segundo o critério da equidade:

I. Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social ascendente.
1. Adotar a equidade como o critério a presidir toda e qualquer decisão dos poderes públicos. Incentivar a adoção do critério pela iniciativa privada. Estabelecer a obrigatoriedade de avaliação prévia de toda e qualquer ação governamental (envolvendo ou não recursos orçamentário-financeiros) quanto ao cumprimento do critério equidade.

A metodologia para realizar tal avaliação será definida conjuntamente pelo Ipea, IBGE e DIEESE, e aprovada pelo CDES. Ademais, esses órgãos comporão um Observatório Social da Equidade, responsável por um boletim trimestral e um relatório anual sobre a evolução da equidade no País. (CDES, 2007, p. 15)

Observa-se nesse ponto na Agenda a estratégia adotada pelo conselho de prever no documento final de um processo de trabalho a criação de outros mecanismos como forma de estimular a continuidade do projeto, obrigando os integrantes a não darem os trabalhos como encerrados.

O Grupo de Acompanhamento de Políticas Sociais do conselho iniciou a execução do projeto, sendo criado posteriormente um GT específico para o observatório. O projeto foi aprovado consensualmente já em Março de 2006.

Kunrath (2012, p. 217) analisa a fala do Conselheiro Oded Grajew na reunião plenária de 23 de Março de 2006 na qual foi apresentado o projeto de criação do observatório sintetizando seu papel:

Segundo o Conselheiro Oded Grajew, pode-se dizer que se trata de um espaço de monitoramento e avaliação das políticas públicas do governo, bem como das ações da sociedade, jogando sobre elas, um olhar da justiça. Através da análise, mede-se uma ação ou uma determinada política, por exemplo, verificando se ela aprofunda ou melhora a questão da desigualdade; e a intenção deste observatório é que se levem adiante apenas medidas que melhorem a equidade em nosso país.

Durante o segundo mandato de Lula, o Observatório foi um dos grupos mais atuantes no CDES, desenvolvendo um ritmo intenso de atividade sobre diversos temas, em especial educação, com o qual iniciou seus trabalhos, e tributação. Sobre esses dois temas foram produzidos pareceres anuais sobre as desigualdades na escolarização brasileira e relatórios

sobre os indicadores de iniquidades do Sistema Tributário Nacional, tema que teve grande repercussão no CDES em relação à Reforma Tributária (KUNRATH, 2012).

Dos diálogos iniciais no Conselho, a questão tributária teve destaque como um dos temas mais presentes ao longo de sua trajetória, embora represente um caso de forte limitação quanto à efetividade das orientações encaminhadas pelo CDES. Desde o primeiro ano do Conselho, já em março de 2003, foram formados quatro grupos de trabalho para debater os aspectos constitucionais da reforma tributária. Dessa atividade foi elaborado o primeiro documento de orientação do Conselho sobre o tema, introduzindo o debate com foco sobre a justiça fiscal e a eliminação das desigualdades no sistema tributário nacional. O tema esteve presente também em seguida nas diretrizes da Agenda Nacional de Desenvolvimento, apontando a relevância atribuída a questão para o combate à desigualdade. Em 2007 o tema ganhou fôlego com a retomada do debate na agenda do governo. O CDES montou novo grupo de trabalho para a elaboração de um parecer ao projeto da PEC da reforma tributária. Esse documento foi encaminhado à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e à Presidência da República como orientação, revelando um maior alcance das relações do CDES para além do governo. Em 2008 o Conselho realizou o Seminário sobre Reforma Tributária, assim como a primeira Oficina do Observatório da Equidade com o tema: indicadores de qualidade do sistema tributário nacional, objetivando avaliar a trajetória da tributação no país sob a perspectiva da desigualdade. Dando continuidade às atividades, no ano seguinte foi elaborado o primeiro relatório de observação dos indicadores de equidade do sistema tributário nacional a partir dos debates anteriores. Em 2010 com a elaboração da Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, a necessidade de realização da reforma aparece novamente em destaque, assim como com a publicação do segundo relatório dos indicadores de iniquidade revelando a persistência da questão e o não tratamento devido ao tema por parte do governo e legislativo.

O diagnóstico constante exposto pelo Conselho é de que “A tributação, ao ser analisada na perspectiva da equidade, se revelou um instrumento de reprodução de desigualdades na forma de apropriar e (re)distribuir riqueza nacional, denunciando de forma contundente a natureza estrutural das iniquidades no Brasil” (CDES, 2014, p. 49). Para corrigir esse problema as orientações do Conselho concentraram-se na maior progressividade do sistema, desoneração da base da pirâmide, prevalência dos impostos diretos em relação aos indiretos, e na desoneração dos investimentos produtivos e das exportações (CDES, 2014, p. 50).

Apesar da constante produção do Conselho sobre o tema com diversas atividades e documentos de orientação, a questão não teve o mesmo avanço que outras. O próprio caráter

estrutural do sistema tributário como instrumento de perpetuação das desigualdades, apontado pelo CDES, já revela a dificuldade que esse tema encontra para avançar na agenda do governo e do Congresso nacional. A questão é tratada de forma fragmentada, gerando mudanças pontuais na legislação tributária que, entretanto, mantém sua estrutura intocada.

2.4 - Conclusão

Em 2006, encerrou-se o primeiro mandato do Presidente Lula. Os trabalhos do Conselho em torno da AND anteciparam em grande parte o que seria o segundo mandato desse governo. Se o primeiro foi condicionado por diversas restrições de ordem econômica e pela crise política de 2005 o mandato seguinte foi caracterizado por uma presença maior do Estado na promoção do desenvolvimento e pelo crescimento acelerado em quase todo o período.

Observa-se, portanto, ao longo dos primeiros anos de funcionamento do CDES a experimentação do processo de concertação política através de um mecanismo de diálogo social. Os primeiros trabalhos sobre as reformas e a construção das Cartas de concertação marcam o princípio da aprendizagem institucional do conselho da formação de consensos que resultassem em produtos das atividades ali realizadas. Essa aprendizagem se desenvolve com a construção da AND. Nesse período o conselho desenvolve a habilidade de selecionar as demandas que possuíam maior potencial de avanço nos debates, e não gerar conflitos maiores em torno de questões divergentes. A AND coloca com maior ênfase o debate sobre o desenvolvimento no conselho. É uma das tentativas de colocar essa questão de forma mais incisiva na agenda pública e de governo. A criação do Observatório da Equidade, como desdobramento da AND, forneceu ao Conselho um instrumento eficaz para a avaliação das políticas públicas ali debatidas. Com isso, o conselho passa a ter mais uma ferramenta para fundamentar suas orientações ao governo. Essa experimentação e aprendizado dos primeiros anos permitiram desenvolver maiores capacidades institucionais do Conselho durante o segundo mandato e que resultaram na função desempenhada no período da crise abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 – O PAPEL DO CDES NA ESTRATÉGIA DE COMBATE À CRISE EM 2008 E 2009

3.1 - Introdução

Nesse capítulo apresenta-se uma análise das principais atividades do CDES sobre a crise econômica internacional nos anos de 2008 e 2009. O período abrange desde os antecedentes da crise no início de 2008 até o período de recuperação da economia brasileira no ano seguinte e a consequente desarticulação das atividades sobre o tema. Objetiva-se com isso analisar o processo de elaboração de orientações ao governo e avaliar a contribuição do Conselho para a construção da estratégia de combate à crise. São analisados neste capítulo os documentos de orientação do conselho, atas das atividades, depoimentos dos conselheiros a periódicos e entrevistas para a própria pesquisa, assim como os indicadores sócio-econômicos do período.

A partir de 2006, e principalmente após a reeleição de Lula, observamos um fortalecimento do desenvolvimento, já menos constrangido pela vulnerabilidade externa da economia brasileira. Inicia-se a recuperação do crescimento, o aumento das reservas internacionais e a melhora dos diversos indicadores econômicos, trajetória interrompida brevemente com a crise de 2008¹⁵. Esse cenário de melhora dá maior margem de ação para que o governo repositone o Estado como indutor do crescimento e também para o fortalecimento das políticas de inclusão social. Tais políticas, como programas de transferência de renda condicionada e a recuperação do salário mínimo assumem papel fundamental no aquecimento da demanda interna, elemento importante para o combate à crise mais adiante.

O otimismo em relação ao desempenho econômico brasileiro no período é sucessivamente confirmado com a trajetória de crescimento e melhora na distribuição de renda. Nesse período, o CDES reforça seu papel como arena de negociação e interlocução entre os atores políticos que compõem esse arranjo de diálogo social. Se no primeiro mandato o CDES era contestado em relação à sua função, no segundo governo Lula o conselho se consolidava como instrumento importante de planejamento e interlocução com a sociedade, dado o caráter mais voltado ao desenvolvimento nesse governo (TAPIA, 2007; RIBEIRO, 2009; KUNRATH 2012).

¹⁵ Verificar as tabelas do capítulo dois e os gráficos apresentados ao longo deste capítulo.

Esse aspecto do segundo mandato de Lula aparece com maior clareza no Programa de Aceleração do Crescimento que recuperava com maior evidência o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Esse programa previa uma série de ações e investimentos de mais de 500 bilhões de reais nos quatro anos seguintes em diversas áreas como infraestrutura, energia, logística e transportes. Uma das principais referências utilizadas pelo governo federal na elaboração do PAC foi a Agenda Nacional de Desenvolvimento e os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento, revelando assim a importância desses produtos das atividades do conselho no primeiro mandato e reforçando o reconhecimento do CDES por outros órgãos do Estado e pela sociedade (TAPIA, 2007; GENRO E ALBUQUERQUE, 2007; KUNRATH 2012).

Durante o segundo mandato observa-se no conselho uma atividade muito mais intensa dos grupos temáticos, enquanto diminuíram as reuniões plenárias. A dinâmica iniciada com a construção da AND se consolidou como método de funcionamento do conselho. Os grupos temáticos de infraestrutura para o desenvolvimento, bioenergia e matriz energética tiveram maior relevância nesse período em consequência direta do Programa de Aceleração do Crescimento. Os três GT's que trataram desses temas realizaram um número muito superior de atividades frente aos demais. Outro aspecto que merece destaque é a intensificação das atividades internacionais. Em 2007, o CDES assumiu por dois anos a diretoria da Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS), reforçando fortemente as relações com outros conselhos, principalmente durante os debates acerca da crise econômica internacional (KUNRATH, 2012).

3.2 - Os antecedentes da crise

Segundo Stiglitz (2010), a crise surge da combinação de alguns fatores que se acumulavam há anos na economia dos EUA. Um mercado financeiro altamente desregulado com grande liquidez e baixas taxas de juros, uma bolha imobiliária que crescia enormemente e uma grande quantidade de empréstimos *subprime* (de alto risco). A esses fatores somavam-se o grande déficit fiscal e comercial dos EUA e a forte acumulação de reservas em dólares pela China. A característica peculiar da crise de 2008 era sua origem nos EUA e, portanto, sua alta capacidade de contaminar rapidamente a economia global. Quando ocorre o estouro da bolha imobiliária americana os preços dos imóveis despencam imediatamente. Dessa forma, os proprietários que estavam endividados passaram a dever mais em hipotecas que o valor de seus imóveis. O estouro da bolha afetou inicialmente as hipotecas *subprime* feitas para

pessoas mais pobres, mas em seguida se expandiu para todo o setor imobiliário. Entre dois terços e três quartos de toda a economia do PIB dos EUA estava relacionada à atividade imobiliária, daí o forte potencial de contaminação da crise do *subprime*.

Os efeitos se multiplicaram rapidamente devido à enorme quantidade de produtos bancários baseados em hipotecas. Os bancos por sua vez também financiavam seus investimentos através de empréstimos. Com o desenvolvimento da situação, as dívidas dos bancos aos acionistas e depositantes superaram o valor de seus ativos. Após uma série de fraudes para mascarar a grave situação, a confiança no sistema bancário ruiu. O crédito logo se tornou escasso com a consequente elevação das taxas de juros paralisando o mercado. A crise originada no sistema financeiro contaminou a economia real se expandindo velozmente para outros países.

Nesse momento, os Estados Unidos e o mundo se viram diante de uma crise que era financeira e econômica ao mesmo tempo. A crise econômica tinha vários componentes: havia uma crise imobiliária residencial em desenvolvimento, que logo foi seguida por problemas imobiliários na área comercial. A demanda caiu, à medida que as famílias viram entrar em colapso o valor das suas casas (e também o das ações que possuíam) e sua própria propensão a contrair empréstimos. Ocorreu um ciclo negativo de estoques: os mercados de crédito congelaram, a demanda caiu e as empresas reduziram seus estoques o mais rapidamente possível. E veio o colapso da indústria americana (STIGLITZ, 2010, P. 38).

Na transição entre os anos de 2007 e 2008, o governo e pesquisadores brasileiros já dispensavam grande atenção sobre os eventos da economia norte-americana. O quadro de crise do *subprime* no mercado imobiliário dos EUA já se anunciava aos analistas mais atentos e consequentemente exigia a devida preparação para o enfrentamento do quadro crítico que viria a seguir. O CDES foi um dos espaços institucionais brasileiros que colocou em debate a crise já no início de 2008, produzindo recomendações à presidência muito antes do choque no sistema financeiro internacional em outubro do mesmo ano. Esse é um importante fator que evidencia o papel determinante do Conselho nesse período.

Destaca-se que nesse momento o Conselho, reunindo representantes dos mais importantes setores empresariais brasileiros, sindicalistas, intelectuais e agentes públicos, foi responsável inicialmente pela troca de informações entre esses atores tornando-os conscientes sobre a gravidade dos eventos futuros. Esse poder de previsão e compartilhamento das informações é um dos condicionantes para que o governo possa dar respostas eficazes e imediatas em momentos de rápidas mudanças no cenário econômico internacional.

Diagnosticado o problema, foi uma questão de tempo para o colapso ocorrer e os efeitos logo atingirem a economia brasileira. Diferentemente de outros países, a economia

nacional resistiu inicialmente aos choques externos sofrendo danos menos graves¹⁶, evidenciado pela recuperação iniciada já no segundo trimestre de 2009 exposta mais adiante. Além da conjuntura favorável vivida pelo país, esse bom desempenho inicial foi consequência da estratégia de sustentação do crédito pelo governo para que as taxas de investimento não tivessem uma queda ainda mais acentuada, além da desoneração tributária, manutenção dos gastos públicos, contenção da depreciação do Real, entre outras ações (BARBOSA; SOUZA, 2011).

A política anticíclica do governo brasileiro aparece como forte condicionante da rápida recuperação do crescimento após o segundo trimestre de 2009. Tal política é potencializada pela geração de diálogo aberto entre os atores mais relevantes na produção, o que torna seu comportamento mais previsível pelos demais, estimulando melhores expectativas futuras e restabelecendo a confiança necessária ao desenvolvimento econômico.

Nesse momento o Conselho expande sua esfera de diálogo intensificando as relações com outros órgãos públicos. Nele, representantes de diversos ministérios, assim como Banco Central e BNDES puderam ter maior contato com o empresariado e sindicatos, e não apenas ter consciência de seu comportamento diante da crise, como condicionar uma melhor reação a esta e vice-versa.

A estratégia de concertação do governo brasileiro desenvolvida ao longo dos mandatos de Lula pode ser melhor analisada tendo como foco de observação o momento da crise e o papel desenvolvido pelo conselho como fórum de diálogo e construção política entre os diversos atores que o constituem. Ribeiro (2009) constata a intensificação das atividades do CDES no momento seguinte à eclosão da Crise:

É possível notar, assim, um forte indício de adensamento das atividades do Conselho, respaldado por um amadurecimento da relação com a SEDES e um aprimoramento da metodologia de funcionamento. Durante o ano de 2009, as atividades do CDES se intensificaram. O site sofreu inúmeras reformulações e acréscimos de informações, passando a compilar não somente alguns de seus produtos, mas também informações básicas sobre os conselheiros e o marco legal. Outro indício da intensificação das atividades foi a realização de três reuniões extraordinárias em menos de seis meses – até então, em mais de cinco anos de existência, somente uma reunião extraordinária do pleno havia sido convocada. Finalmente, cabe destacar o papel do CDES como centro de debate sobre o acompanhamento da crise, com a sua 29ª reunião do pleno transformando-se em um grande seminário para discutir o tema e a criação de um GT especial para isso (RIBEIRO, 2009, p.21).

¹⁶ “A economia é atingida pela crise mundial de 2008 e passa três trimestres com crescimento negativo, mas se recupera rapidamente no fim de 2009, o que leva a uma queda de apenas 0.65 por cento do PIB nesse ano” (SERRANO; SUMMA, 2011, p.10).

O Conselho realizou nos anos de 2008 e 2009 diversas atividades tendo a crise como foco e montou um grupo de acompanhamento específico para o monitoramento da crise internacional. Dentre diversas produções de membros e equipes do Conselho, seis documentos com orientações diretas ao governo foram resultado dos diálogos realizados nesses encontros. Buscamos aqui identificar em que medida essas orientações surtiram efeito sobre a presidência, os ministérios e demais atores governamentais, assim como sobre o empresariado diante das ações do governo e através da própria participação no Conselho. A análise das atividades que objetivaram formular estratégias de combate aos efeitos da crise é o eixo fundamental deste capítulo. De forma adjacente, esta parte da dissertação observará a evolução dos indicadores socioeconômicos no período, identificando o desempenho de tais políticas oriundas do Conselho e postas em operação pelo governo brasileiro.

Em 13 de Março de 2008 o CDES realizou na sede do BNDES no Rio de Janeiro o Colóquio “Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Internacional” buscando chamar a atenção dos conselheiros para o quadro grave que se anunciava na economia internacional. Frente à Crise do *subprime* nos Estados Unidos, citada anteriormente, provocada pela forte desregulação do mercado financeiro durante um longo período, o Conselho objetivou através desse colóquio antecipar-se aos eventos futuros trazendo a discussão à agenda pública da sociedade e do governo.

O objetivo central dessa atividade foi estimular o debate para encontrar soluções que proporcionassem o não contágio da economia brasileira pela onda recessiva que se anunciava a partir dos EUA e já mostrava sinais de contaminação de diversas economias pelo mundo. Como o grau de integração da economia brasileira com a norte-americana é muito alto, essa possibilidade se mostrava forte à primeira vista, despertando a atenção dos conselheiros. Contudo, nos anos anteriores uma das principais estratégias do governo brasileiro consistiu na diversificação de parceiros comerciais, estabelecendo relações mais fortes com países antes pouco valorizados nesse aspecto. Isso possibilitou uma menor dependência frente às economias centrais e conseqüentemente uma redução da vulnerabilidade diante dos choques externos. Durante a 25ª Reunião do Pleno do CDES que abordou o tema da crise, destacou-se a fala do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim sobre a estratégia brasileira de diversificação dos seus parceiros internacionais e a não adesão a acordos de livre comércio com os EUA como condicionantes da resistência brasileira aos efeitos da crise:

[...] vejo que, inclusive, no começo do governo, a política externa, dirigida pelo presidente Lula e executada por mim, foi alvo de algumas críticas por nós não estarmos colocando suficiente ênfase nos acordos de livre comércio com os países

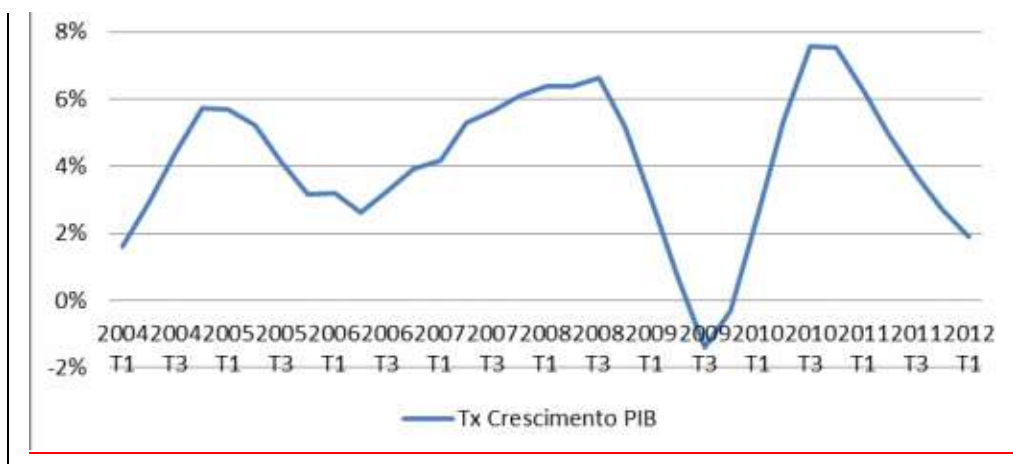
desenvolvidos. Hoje leio que um trabalho de um think tank americano, o Center for Economic and Policy Research, que diz - não somos nós quem estamos dizendo - que a crise americana provocará impactos em todos os países das Américas, mas os reflexos mais agudos serão sentidos pelas 28 economias mais integradas com os Estados Unidos, aquelas que mantêm acordos de livre comércio com os Estados Unidos, e menciona países da América Central e o México. O mesmo artigo segue dizendo que o Brasil seria pouco afetado. Eu não quero dizer que nós tínhamos capacidade de premonição, nem que foi o Governo Lula que inventou o fato do Brasil ter uma estrutura comercial diversificada, porque ele já tinha uma estrutura comercial diversificada, mas, sim, o Governo Lula soube ver com muita clareza que essa diversificação era boa, e que, ao invés de tentar caminhar no sentido oposto, que levaria a uma concentração das nossas relações comerciais, se cumpria apostar nesta diversificação. (CDES, 2008a, p.27, 28)

Alguns elementos, como os acima citados, são destacados no diagnóstico da situação exposta no parecer do colóquio realizado em Março de 2008. Chama atenção a mudança de postura do FMI identificada pelos conselheiros ao recomendar a adoção de políticas anticíclicas que pudessem gerar uma reação das economias nacionais à tendência recessiva:

Os países que têm espaço para implementar políticas monetárias e fiscais anticíclicas foram estimulados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a atuar imediatamente. Essa mudança de ênfase do FMI é mais um sintoma da gravidade da atual crise. (CDES, 2008b, p.1)

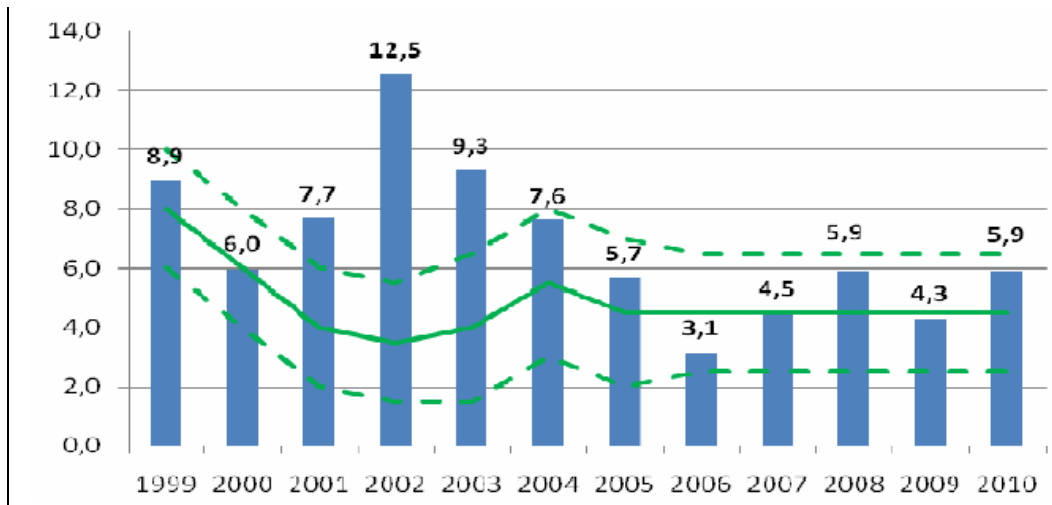
Ao realizar o diagnóstico do ambiente interno, os conselheiros expõem um tom otimista quanto à capacidade reativa da economia brasileira. Diferentemente de períodos de crise anteriores, neste o Brasil vivia um período de crescimento mais forte, alta de reservas internacionais, boa atração de investimentos externos, sucessivos superávits no balanço de pagamentos e baixa inflação.

Gráfico 1: Taxa de Crescimento do PIB (acumulado em 12 meses)



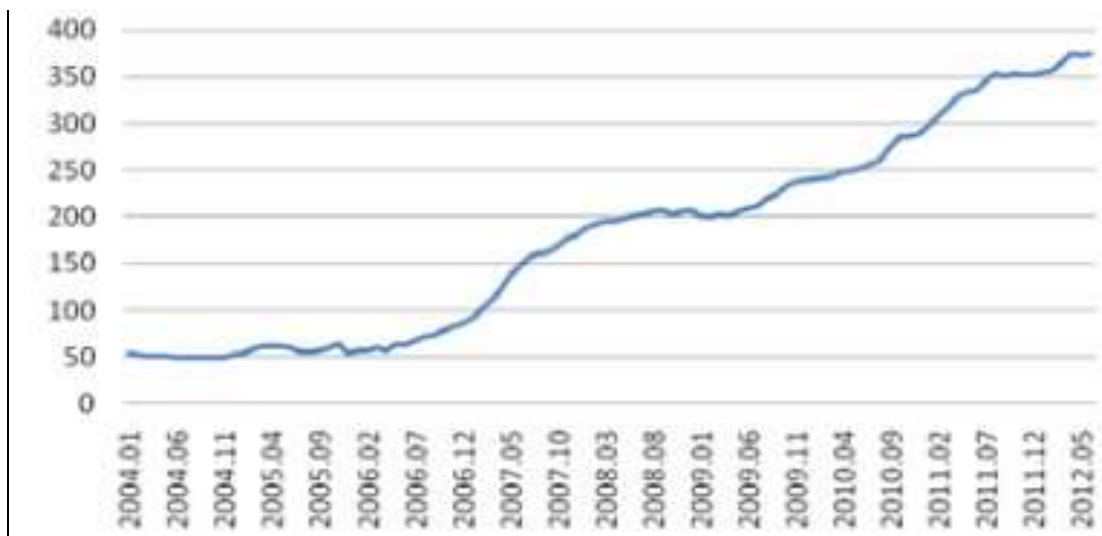
Fonte: SCN trimestrais/IBGE, IPEADATA (SERRANO; SUMMA, 2012, p. 168).

Gráfico 2: Taxa de inflação e metas de inflação



Fontes: IBGE, BCB (SERRANO; SUMMA, 2011, p.3).

Gráfico 3: Reservas internacionais (Bilhões US\$)



Fonte: Banco Central (SERRANO; SUMMA, 2012, p. 172).

Gráfico 4: Relação entre saldo de transações correntes/ Exportações, Conta capital e financeira/ Exportações e Balanço de pagamentos/ Exportações (acumulado em 12 meses)



Fonte: Banco Central (SERRANO; SUMMA, 2012, p 172)

A questão central no momento foi como elaborar estratégias para o governo nos próximos meses para que a crise internacional não interrompesse a trajetória de crescimento que o Brasil registrava. A queda nos juros juntamente a desoneração de alguns setores são apontados como estratégias imediatas desde o princípio dos debates para o combate aos efeitos da crise. Observa-se nas primeiras recomendações do conselho a orientação para um aprofundamento da postura do governo brasileiro em direção ao desenvolvimentismo, como na colocação da política monetária a um segundo plano frente ao crescimento da produção exposta acima e a maior regulação do mercado financeiro (CDES, 2008b, p.1, 2).

Recomendações:

- Inúmeros analistas sugerem, como forma de combater a desaceleração das economias afetadas, a adoção de incentivos às exportações, ampliação de crédito, desonerações de impostos que incidem sobre o setor produtivo ou uma combinação de algumas dessas políticas. A reforma tributária proposta pelo governo brasileiro vem ao encontro de parte dessas sugestões, mas há espaço fiscal para propostas mais ousadas de desonerações que incentivem o emprego e o investimento.
- Há um reconhecimento de que os sistemas financeiros foram regulados de forma inadequada. Os mercados, quando deixados à própria sorte, produzem instabilidades que podem desencadear crises sistêmicas. É preciso buscar formas de regulação e regulamentação mais adequadas dos mercados financeiros.
- No caso do Brasil há que se impedir que a deterioração da balança comercial, em especial, e do resultado do balanço de pagamentos recoloquem a economia brasileira na trajetória da vulnerabilidade externa.
- Qualquer estratégia a ser adotada implica agir com cautela, procurar consolidar as bases já construídas e manter as opções abertas para reagir a novas situações.
- Afigura-se importante intensificar as relações econômicas com nossos parceiros tradicionais. Apesar das dificuldades conhecidas, o MERCOSUL e a América do Sul continuam sendo prioridade. E os outros BRICs também (CDES, 2008b, P. 3).

O parecer elaborado pelos Conselheiros no Colóquio foi apresentado ao Presidente Lula na 25ª Reunião do Pleno do CDES em 01/04/ 2008 no Palácio do Planalto. Como exposto no capítulo anterior, as reuniões do Pleno são os principais eventos do Conselho. São as atividades que contam com o maior número de participantes e onde os temas de interesse geral são discutidos. Geralmente tais discussões são estimuladas pelos materiais produzidos nos grupos de trabalho e acompanhamento. Nesse caso, o parecer elaborado no Colóquio foi o documento oficial que sintetizou as primeiras discussões e orientações acerca da crise à Presidência da República.

O Conselheiro Clemente Ganz Lúcio Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE e membro do Comitê Gestor do CDES ao fazer uma fala tratando do funcionamento do Conselho expõe a dinâmica que se dá entre o grupo de monitoramento e as reuniões do Pleno:

nós também verificamos que a dinâmica com que nós trabalhamos está diretamente influenciada pela qualidade do trabalho que os grupos de trabalho desenvolvem. Ou seja, a nossa qualidade em termos de recomendações, de deliberação nesse Pleno está diretamente associada à qualidade com que os grupos de trabalho conseguem desenvolver os trabalhos. Na verdade, o enfrentamento propositivo das questões que nós aqui levantamos, ou seja, o Pleno é, na verdade, o momento em que nós coroamos um processo de discussão para consolidarmos aquilo que o Conselho pretende recomendar e indicar ao Presidente da República. (CDES, 2008a, p.4)

Nessa reunião, foi também apresentada pelo Conselheiro Clemente Ganz Lúcio a proposta de criação de um comitê gestor para o CDES.¹⁷ Este grupo teria uma dupla função de sistematizar a produção do grupos de trabalho e manter uma relação mais próxima com o Presidente da República. Objetivou-se com a criação desse grupo desenvolver o papel do conselho em auxiliar o presidente diretamente nas suas decisões. A criação do comitê foi estimulada pelo momento da crise onde a necessidade de uma relação mais próxima entre conselho e presidência ficou mais explícita como revela a entrevista com o Conselheiro Antoninho Trevisan¹⁸, representante do setor empresarial:

¹⁷ Pensamos que poderia ser uma referência de seis meses ou duas reuniões do Conselho e que esses conselheiros fossem rodando, para que todos pudessem participar e que um ou dois ou três ou quatro conselheiros ficassem sobrecarregados, mas que esse espaço fosse, na verdade, um espaço mais frequente de organização da agenda do trabalho do Conselho de reforço e de apoio aos grupos de trabalho e, possivelmente, de diálogo mais amíu de com o próprio Presidente, repercutindo as questões que foram aqui tratadas e que muitas vezes nós não podemos tratar no espaço do Conselho diretamente com o Presidente (CDES, 2008a, p. 4, 5).

¹⁸ TREVISAN, Antoninho. Entrevista realizada em 01 de Junho de 2015. Entrevistador: Willyan Alvarez Viégas. São Paulo, 2015.

Nós percebemos que havia a necessidade de criar um comitê gestor para o conselho que pudesse manter uma relação mais próxima com o Presidente da República, uma vez que as plenárias do conselho aconteciam bimestralmente de maneira geral. Era um processo que demandava a formulação de um report para chegar até o presidente e então se criou um comitê gestor, exatamente quando estávamos no auge da crise.

Esse comitê gestor foi quem sentou com o Presidente em Outubro de 2008, portanto no auge da crise, e criamos, quando eclodiu a crise em setembro, um grupo de trabalho para discutir as alternativas que o Brasil teria frente àquela situação que se configurava nos Estados Unidos e Europa por conta dos ativos tóxicos e a crise imobiliária, etc.

Nessa mesma reunião do Pleno, o Ministro Guido Mantega apresentou o panorama da crise norte-americana aos conselheiros e principalmente a situação brasileira diante das perspectivas críticas. Seu pronunciamento teve dois objetivos: ressaltar a gravidade da conjuntura internacional e expor como a economia brasileira encontrava-se bem preparada e em uma situação relativamente confortável para lidar com os choques externos que viriam adiante. O Ministro destacou o suposto descolamento da economia brasileira que, apesar de indicar uma capacidade maior de resistência aos efeitos iniciais da crise, não se confirmou quanto a imunidade da economia nacional (CDES, 2008a, p. 16)

As declarações oficiais de membros do governo são constantemente observadas com ressalvas, pois comumente possuem o objetivo de tranquilizar os atores envolvidos no processo. Entretanto, no momento da reunião a situação internacional estava ainda distante do choque que viria no final do mesmo ano. Como destacou o ministro, as ações que o governo dos EUA tomava naquele momento deveriam ter sido executadas anos atrás para que evitassem a crise. A regulação de alguns setores chegou tarde demais e a piora do cenário era inevitável. Entretanto, o Brasil realmente encontrava-se com condicionantes muito melhores do que em períodos anteriores. Contudo, o dito descolamento das economias periféricas dinâmicas apontado pelo ministro não era tão claro assim e de fato essa tese não se confirmou dados os choques sofridos por tais países, necessitando a tomada de medidas imediatas para conter os efeitos sobre tais economias.

Apesar das dúvidas inerentes aos períodos de crise internacional e seus efeitos sobre a economia interna, os conselheiros mostravam segurança na capacidade de reação da economia brasileira a partir da boa trajetória que essa vinha traçando nos anos anteriores ao reduzir em grande parte sua vulnerabilidade externa. Essa perspectiva positiva fica explícita no discurso do Conselheiro Antoninho Trevisan, representante empresarial:

Neste Colóquio, Presidente, nós discutimos profundamente o tema e ficamos tranquilos em vir e aconselhá-lo para que o senhor não nos decepcione nesse aspecto. O Brasil está numa rota formidável. Nós não estamos

enxergando nenhum ponto de ruptura. A economia está sólida, o mercado financeiro está sólido, as empresas estão bem, as centrais sindicais estão felizes (CDES, 2008a, p.33).

Seguindo o mesmo tom dos demais membros do governo, o Presidente Lula encerrou a reunião alertando sobre os possíveis efeitos da crise, mas destacando a boa situação vivida pelo Brasil no período. Desde o princípio dos debates, não apenas no CDES, o governo manteve constante esta postura. Objetivou acalmar o empresariado e os trabalhadores sobre os possíveis choques a serem enfrentados pelo Brasil a partir da segurança na estabilidade da economia nacional. Manter a confiança em tal equilíbrio é um dos principais fatores que permite que tal estabilidade de fato se mantenha. Na atual fase do capitalismo onde as informações circulam com velocidade inédita e as economias nacionais encontram-se em um nível muito avançado de integração, o pânico causado por uma nova queda vertiginosa das bolsas no centro do mercado mundial se alastraria rapidamente para outros centros e para suas periferias. Sabendo disso, era fundamental informar os atores nacionais sobre essa possibilidade e mantê-los seguros da capacidade de resistência da economia brasileira. Isso possibilitaria uma recuperação mais rápida dos níveis de investimento, a manutenção do emprego que vinha apresentando uma boa evolução, e principalmente a não interrupção da trajetória de crescimento que o Brasil vinha traçando há alguns anos.

3.3 – O auge da crise

Com a chegada ao auge da crise com as sucessivas quebras dos bancos norte-americanos a partir de Setembro, o Conselho decidiu promover um segundo encontro: “Perspectivas de crescimento da economia brasileira e a crise internacional” para debater os novos eventos em 14 de outubro de 2008, contando com a participação do Economista Luiz Gonzaga Belluzzo.

O encontro manteve o diagnóstico prévio em relação à forte capacidade da economia brasileira de se proteger da propagação da crise em decorrência da grande integração das economias nacionais. Quanto à gravidade da situação internacional, as quebras dos bancos e as quedas profundas das principais bolsas ao redor do mundo vieram confirmar as previsões mais pessimistas feitas nos encontros anteriores. Tal situação colocou o tema com mais ênfase na agenda pública e expôs a necessidade de se manter as atividades sobre a crise com maior frequência no Conselho.

Os conselheiros destacaram no debate os primeiros impactos sentidos no Brasil como a desvalorização do Real, a retração da liquidez e do crédito e a diminuição do crescimento de

alguns setores que apresentavam vigor anteriormente, estando diretamente ligados à demanda internacional (CDES, 2008c, p1).

Gráfico 5: Taxa de crescimento das exportações



Fontes: SCN trimestrais/IBGE, IPEADATA (SERRANO; SUMMA, 2012, p.170).

Diante disso, os participantes colocaram a necessidade de promover adaptações nas políticas monetária e fiscal para lidar com uma situação inédita a ser enfrentada com uma ação rápida e eficaz do Estado (CDES, 2013, p.16). Na moção encaminhada pelo Conselho à Presidência da República foram dadas as seguintes recomendações como ações de emergência para defesa aos primeiros impactos da crise:

1. Intensificar a ação do Banco Central visando à estabilização do câmbio, num nível de equilíbrio, variável fundamental para restaurar o comércio internacional e a previsibilidade para os investimentos privados de médio e longo prazo.
2. Restabelecimento do crédito para as atividades produtivas e o comércio, o que exige uma intervenção mais ativa da autoridade monetária com relação aos bancos públicos e privados.
3. Suspensão do processo de aumento da taxa de juros (Selic) a partir da próxima reunião do Copom.
4. Manutenção da taxa de crescimento dos investimentos públicos, do compromisso com o Programa de Aceleração de Crescimento, com a Política de Desenvolvimento Produtivo e com os Programas Sociais (CDES, 2008c, p. 1).

A moção foi encaminhada pelo Conselho à Presidência na reunião do Comitê Gestor do CDES com o Presidente Lula em 24 de Outubro. Na reunião uma das principais

preocupações foi em relação ao câmbio, um dos primeiros indicadores a reagir à crise e cuja flutuação tem efeito imediato sobre as exportações.

Gráfico 6: Taxa de câmbio nominal



Fonte: IPEADATA (SERRANO; SUMMA, 2012, p. 179)

Antoninho Trevisan, representante empresarial e membro do comitê gestor, descreveu na entrevista concedida para a pesquisa esse período inicial de formulação de orientações ao governo e como se deu a dinâmica de interação com o presidente a partir dessa reunião:

Produzimos um *paper* (referindo-se a moção citada anteriormente) bem sintético para o presidente definindo que nós tínhamos três questões que deveriam ser colocadas em prática. A primeira era abrir o crédito para as pessoas e empresas para aquecer a economia; a segunda era a manutenção do nível de emprego e a terceira, manter os investimentos públicos. Nós passamos uma manhã com Presidente Lula expondo para ele, que por sua vez fez perguntas, por exemplo, sobre se isso poderia gerar inflação, se poderia ter um efeito contrário. E ali na nossa discussão, na qual não havia outro membro do governo, somente Lula. Era uma decisão solitária dele com o conselho. Ele poderia ter chamado o Ministro da Fazenda mas não o fez. Ele tratou o comitê como seus conselheiros de fato. Quando saímos da sala ele estava convencido do que deveria ser feito. (...) O que definiu esse comportamento foi o fato do presidente se sentir absolutamente seguro. Ele estava completamente tranquilo sobre o que ele deveria fazer. Aí então semanas depois ele foi à televisão e anunciou aos brasileiros que os bancos públicos iriam suportar a demanda por crédito. Todo mundo deveria continuar normalmente sua vida, não deixar de comprar sua geladeira, seu fogão, pois o crédito estava disponível e não haveria perda de emprego. Esse foi o início do movimento anticíclico.

Eu diria que esse foi o momento mais relevante do Conselho, no qual ele apoiou e deu suporte ao Presidente para ele tomar decisão que ele queria formular. (...)

Certamente o auge foi esse momento da crise. O Presidente se sentiu confortável para poder tomar uma decisão dramática quando havia uma pressão muito forte para que ele assumisse uma posição conservadora de restrição do crédito e levar o país para uma profunda depressão (informação verbal).¹⁹

¹⁹ TREVISAN, Antoninho. Entrevista realizada em 01 de Junho de 2015. Entrevistador: Willyan Alvarez Viégas. São Paulo, 2015.

A postura dos conselheiros e do governo no período revelou a convergência na estratégia para as primeiras ações de combate aos impactos da crise. Os Conselheiros apoiaram as primeiras medidas anunciadas no início do mesmo mês pelo Ministro Guido Mantega na reunião do Conselho Político. Foram estas: os empréstimos de curto prazo em leilões de dólares para o sistema bancário, utilização das reservas, redução do compulsório, aumento dos recursos do BNDES, aumento das linhas pré-embarque do BNDES e antecipação dos desembolsos para a safra 2008/09.²⁰

Tal convergência ficou clara na fala do Conselheiro Germano Rigotto, ex-governador do Rio Grande do Sul: “Muitas das ações que o CDES propôs ao presidente já foram adotadas pelo governo federal; como, por exemplo, medidas para que haja liquidez no mercado, para que haja crédito chegando na ponta”.^{21 22}

Outra ação importante que foi ao encontro das orientações dadas pelo Conselho ao governo foi a detenção do processo de aumento da taxa Selic na reunião do COPOM no final desse mesmo mês. Contudo, o processo de redução gradativa na taxa Selic só teria início em fevereiro do ano seguinte (gráfico 8). O órgão de comunicação oficial da Secretaria de Relações Institucionais a qual o CDES estava subordinado destacou em seu noticiário a ação como um atendimento à orientação dada pelo Conselho:

O Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom) decidiu ontem manter a taxa Selic estável em 13,75% ao ano, sem viés. A decisão de paralisar o processo de elevação da Selic atende a uma das sugestões dos conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão consultivo da Presidência da República. Na sexta-feira passada (24), os membros do comitê gestor do CDES entregaram ao Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, uma moção com propostas para enfrentar os efeitos da crise econômica internacional.²³

²⁰ STUANI, R. “Conselheiros do CDES entregam moção ao Presidente da República”, Assessoria Sedes, 2008. Disponível via <http://www.cdes.gov.br/noticia/8268/conselheiros-do-cdes-entregam-mocao-ao-presidente-da-republica.html>.

²¹ STUANI, R. “Conselheiros do CDES entregam moção ao Presidente da República”, Assessoria Sedes, 2008. Disponível via <http://www.cdes.gov.br/noticia/8268/conselheiros-do-cdes-entregam-mocao-ao-presidente-da-republica.html>.

²² As ações mais incisivas vieram com a edição em 06 e 21 de Outubro das medidas provisórias 442, que ampliou o poder de intervenção do Banco Central sobre o mercado, e 443 que autorizou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil. Tais medidas revelam a necessidade de ampliação do arcabouço legal para garantir a maior intervenção defensiva do Estado em reação aos choques que começavam a surtir efeito sobre a economia nacional. Essas medidas não foram produto direto de orientações do Conselho, embora atendam à recomendação de maior intervenção no sistema financeiro por parte do Estado.

²³ STUANI, R. “Conselheiros do CDES apoiam suspensão de alta dos juros”, Assessoria de Comunicação Social SRI/PR, 2008. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/noticia/8329/conselheiros-do-cdes-apoiam-suspensao-de-alta-dos-juros.html>

Gráfico 7: Taxa básica de juros (SELIC)



Fonte: Banco Central. Elaboração: G1

Além disso, no mesmo dia foi anunciado pelo Banco Central um acordo com o Federal Reserve (Banco Central dos Estados Unidos) disponibilizando uma linha de 30 bilhões de dólares para reforçar a política cambial brasileira, uma forte preocupação exposta nos documentos de orientação.

Diante dos fatos graves nos meses de Setembro e Outubro e das demandas apresentadas pelos conselheiros na moção entregue ao presidente no dia 24 de Outubro cobrando respostas imediatas do governo para conter a crise, o Presidente Lula pediu a antecipação da reunião seguinte do Pleno do CDES para 6 de Novembro. Definiu a pauta sobre conjuntura econômica objetivando apresentar a estratégia de combate à crise com ações dos principais órgãos governamentais. Com isso, o governo desejava mostrar disposição para atender de forma rápida as reivindicações apresentadas anteriormente e alcançar um espectro maior de interlocutores nesse processo, já que este é o maior evento do Conselho. Essa reunião plenária teve características peculiares devido ao objetivo claro do governo de oferecer um *feedback* às demandas oriundas de diversos setores da sociedade. O foco do debate foi apresentar novamente um breve diagnóstico da crise e principalmente expor as ações emergenciais do governo para sua contenção.²⁴ Essa reunião é um evento típico que expõe a função de disseminação de informações entre os atores participantes em um conselho de desenvolvimento.

²⁴ STUANI, R. “Conselheiros do CDES apoiam suspensão de alta dos juros”, Assessoria de Comunicação Social SRI/PR, 2008. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/noticia/8329/conselheiros-do-cdes-apoiam-suspensao-de-alta-dos-juros.html>

Chama atenção a estrutura da reunião na qual se destacam as exposições do núcleo estratégico do Estado com o Ministro da Fazenda Guido Mantega, a chefe da Casa Civil Dilma Rousseff e o Presidente do Banco Central Henrique Meirelles apresentando as ações tomadas em resposta às orientações do conselho e as ações futuras em vista de serem realizadas.

O pronunciamento do Ministro Guido Mantega focou-se no diagnóstico do momento seguinte aos choques provocados pela quebra dos bancos nos Estados Unidos. Passado um mês da eclosão da crise, muitas medidas foram tomadas tanto no plano interno como internacionalmente. Mantega colocou que a crise entrava, então, em uma nova fase após as ações dos governos conterem a onda inicial de quebras no mercado financeiro. O desafio seguinte seria restabelecer o crédito, regulamentar os mercados e conter a recessão que se anunciava. Apresentou a enorme evolução dos juros internacionalmente, o que retraiu a disponibilidade de investimentos ao redor do mundo. Com isso, houve grandes desvalorizações de moedas, quedas nas bolsas e deterioração das contas correntes nos países emergentes. Contudo, destacou os BRICS com as melhores condições de recuperação nesse cenário. No Brasil, mais especificamente, o ministro destacou os problemas de crédito para empresas e bancos médios e pequenos, perdas de ativos na bolsa, grande flutuação cambial, perdas no mercado de derivativos e grandes prejuízos para a exportação. Como ação emergencial, o ministro apresentou um grande pacote de medidas objetivando garantir maior liquidez ao sistema financeiro, iniciando com a redução do compulsório em cem bilhões de reais. Como políticas anticíclicas para o ano seguinte (2009), Mantega anunciou na política monetária a redução do custo financeiro e a retomada da expansão do crédito. Na política fiscal, a manutenção dos investimentos (PAC e Pré-sal), manutenção dos programas sociais e a contenção do crescimento do gasto de custeio (CDES, 2008d, p. 3 a 8).

Ao fazer o diagnóstico da situação brasileira, o ministro destacou a maior dinâmica da economia nacional através do maior potencial do mercado interno, as grandes reservas em reais e dólares, o papel cumprido pelos bancos públicos responsáveis por 34% do crédito, as reservas de petróleo e gás, e a eficiente regulação financeira construída nos últimos anos. Expôs também os primeiros sinais de melhora nos mercados domésticos com a recuperação do volume de operações de ACC's, a redução da volatilidade cambial e do IBOVESPA, que vinha apresentando uma forte tendência de queda até outubro (CDES, 2008d, p. 3 a 8).

Destaca-se ao final da exposição a projeção de crescimento de 4% para 2009 em função do impacto da crise. A evolução da mesma acabou gerando impactos mais severos nos meses seguintes, tendo iniciado a recuperação somente no segundo trimestre de 2009,

fechando o ano com uma retração de 0,3%. Fica claro como, mesmo após os eventos devastadores do segundo semestre de 2008, nesse momento o governo ainda possuía uma noção limitada dos impactos da crise que acabaram por confirmar algumas das previsões mais pessimistas. A apresentação dessas medidas na Plenária aponta ainda certa limitação na discussão prévia com o Conselho das decisões tomadas pelo Ministério da Fazenda no momento da crise, apesar de serem apresentadas como respostas às demandas dos conselheiros e convergirem com os posicionamentos expressos nas reuniões anteriores. As medidas possivelmente contiveram choques externos ainda mais graves, entretanto, o conjunto das políticas anticíclicas colocadas em operação a partir desse momento e no ano seguinte demoraria mais tempo para surtir efeitos positivos mais fortes na economia brasileira.

Em sua exposição o Ministro destacou principalmente o consumo interno²⁵ como elemento de recuperação do crescimento, assim como os sucessivos superávits primários e as grandes reservas em dólares. Outro fator apontado, que fatalmente sofreu os impactos dos choques externos foi a exportação (gráfico 5). Essa representava em 2008 13% do PIB brasileiro. A estratégia para compensar suas perdas seria a intensificação do crescimento do comércio com os emergentes, menos afetados pela crise, e a substituição das quedas na demanda externa pelo crescimento do consumo interno citado anteriormente (CDES, 2008d, p. 3 a 8).

Seguindo a mesma linha, outros membros do governo apresentaram ações de reação à crise. Dada a importância crucial do PAC no crescimento do investimento, esse seria fundamental para a recuperação nos anos seguintes. Dessa forma, Dilma Rousseff, então Ministra da Casa Civil, foi ao Pleno anunciar a ampliação do programa e a continuidade dos projetos, apesar da crise. Dilma destacou a mudança de postura em comparação a outras crises atravessadas pelo Brasil, não se recorrendo ao FMI através de acordos que levavam a políticas que reduziam os investimentos. Sua fala expõe a mudança na estratégia de combate às crises de origem externa, condicionada pelos fatores que reduziram a vulnerabilidade externa do Brasil nos últimos anos (CDES, 2008d, p. 12, 13, 14). Outro membro do governo que apresentou as ações do seu órgão foi o Presidente do Banco Central Henrique Meirelles

²⁵ A confiança do governo na manutenção, e posteriormente, na recuperação do crescimento estava fortemente baseada no consumo interno. O consumo brasileiro crescia a 13% em 2008 em relação ao ano anterior. Esse crescimento derivava de uma das características mais marcantes da gestão Lula que foi a geração de uma nova classe de consumidores. A chamada “nova classe média” cresceu principalmente com as políticas de valorização do salário mínimo e com a ampliação do crédito. Em conjunto à classe média mais antiga, esse segmento já compunha 50% da população brasileira.

anunciando a injeção de 47 bilhões para recuperação do sistema financeiro garantindo a oferta de dinheiro especialmente para os bancos pequenos e médios (CDES, 2008d, p. 11).

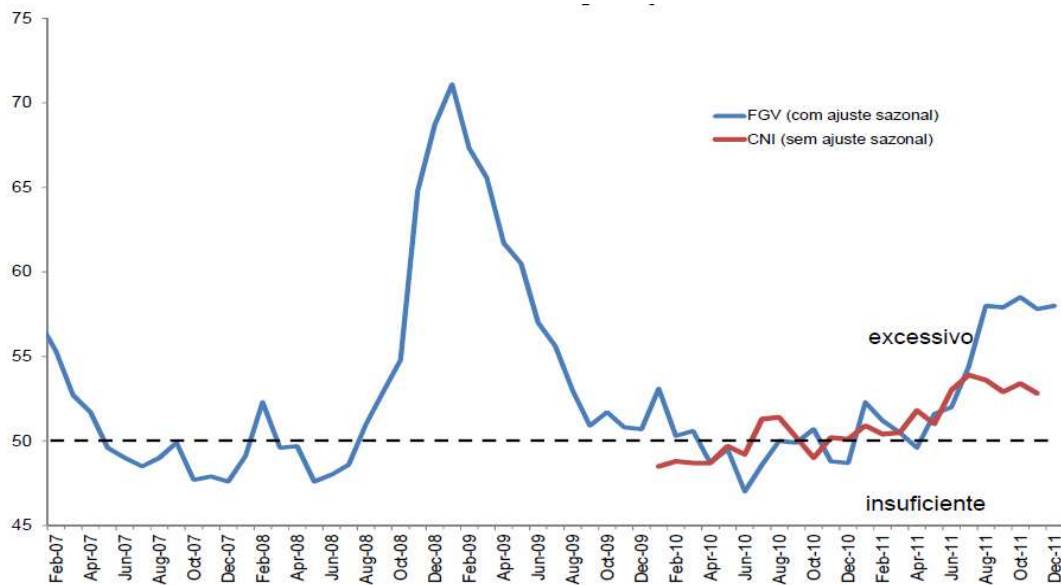
As medidas anunciadas pelos membros do governo na plenária foram em sua maior parte muito bem recebidas pelos conselheiros representantes de diversos setores. O Conselheiro Paulo Godoy, membro do Comitê Gestor do CDES, representante empresarial (Ex-Presidente da Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base – ABDIB) destacou algumas respostas do governo à moção anteriormente encaminhada:

Às autoridades monetárias, uma das preocupações que nós colocamos na moção que enviamos a V. Exa. foi a questão do câmbio. Hoje foram mostradas aqui as ações que as autoridades monetárias estão tomando pra estabilizar o câmbio, que é fator fundamental para que nós mantenhamos o fluxo de negócios, possamos estabelecer preços na economia e possamos continuar as nossas atividades. Outra atividade importante foi fluir a liquidez para o mercado financeiro e proteger o mercado financeiro no Brasil. Nós sabemos muito bem o que é um efeito manada, que pode destruir não só o mercado financeiro mas, na seqüência, destruir toda uma economia até então entendida como sólida. Mas precisamos continuar essa ação do crédito. Nós acreditamos que essa questão do crédito é a porta de entrada para crise tomar outras dimensões na economia brasileira. Na infra-estrutura não é diferente. Nós temos grandes projetos em andamento, temos uma estrutura de financiamento estabelecida de longo prazo, mas precisamos acudir uma parte da estrutura de crédito que era bancada pelo crédito privado e que agora estamos tendo dificuldade (CDES, 2008d, p.14,15).

O Conselheiro Armando Monteiro Neto, Presidente da Confederação Nacional da Indústria alertou para os primeiros impactos dos choques externos nas vendas industriais (gráficos 8 e 9) e destacou o apoio às ações anunciadas pelo governo para proteger o setor:

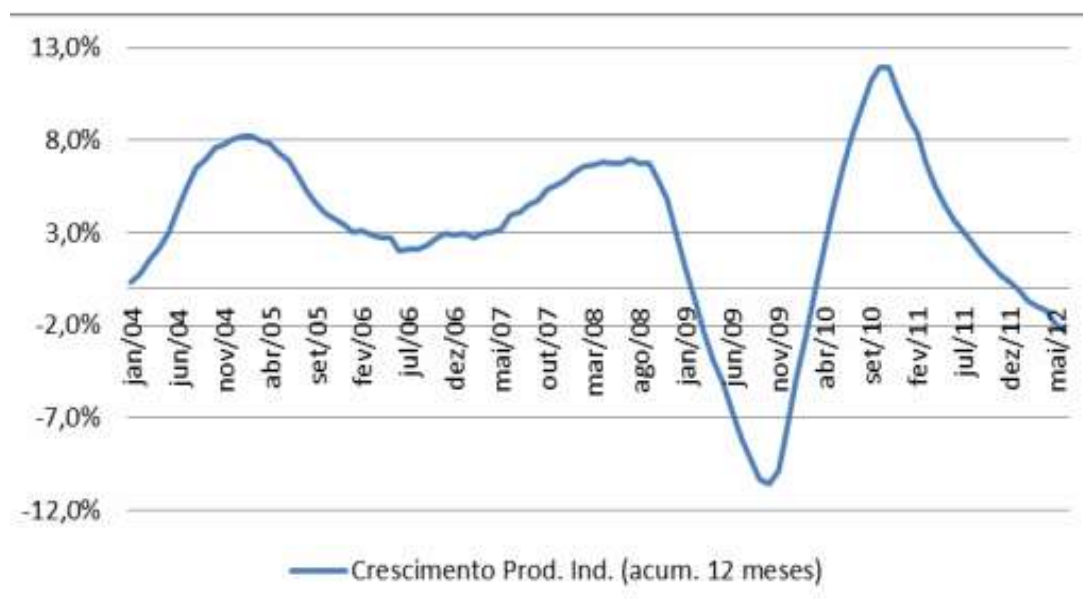
Eu gostaria, de forma objetiva, dizer que os impactos da crise já são sensíveis, evidentemente no setor industrial. Felizmente, ainda não se revelam muito impactantes no nível de atividade física da indústria, mas há sinais preocupantes, sobretudo de alguns indicadores antecedentes como de vendas industriais, que já indicam que nós estamos tendo uma queda nas vendas industriais em setores, sobretudo aqueles setores que são mais sensíveis ao financiamento das vendas, ou então que estão muito atrelados à demanda externa. [...]
Mas nós não podemos deixar de reconhecer que nesse contexto, o repertório de medidas que vêm sendo adotadas pelo Governo, sem nenhuma dúvida, representam medidas adequadas no seu conjunto, e que têm sido adotadas de maneira razoavelmente tempestivas. Eu quero registrar esse esforço pra prover liquidez, seja no que diz respeito à oferta de moeda estrangeira, seja em reais, e quero saudar nesse momento, a notícia que o Ministro Guido Mantega nos anuncia de medidas relacionadas com a ampliação de prazo de recolhimento de tributos, que me parece algo extremamente favorável (CDES, 2008d, p.15,16).

Gráfico 8: Evolução do nível de estoques na indústria de transformação – efeito x planejado



Fontes: FGV; CNI. Elaboração: IPEA (IPEA, 2012,p. 10).

Gráfico 9: Produção industrial



Fontes: PIM/IBGE; IPEADATA (SERRANO; SUMMA, 2012, p.168).

Por parte dos Bancos privados o Conselheiro Fábio Barbosa, Presidente da FEBRABAN expôs a situação do sistema financeiro privado e os efeitos positivos das primeiras medidas implementadas pelo governo:

A propósito, como vimos nas exposições do Ministro Mantega e do Presidente Meirelles, diversas medidas já foram implementadas pelo Governo, boa parte fruto de diálogo com o setor privado. No mercado financeiro, a crise teve sua fase mais aguda no final de setembro, início de outubro, com o virtual desaparecimento das linhas de financiamento do comércio exterior, e dos financiamentos antes feitos junto ao mercado internacional, tais como emissão de ações, emissão de bonds, empréstimos em geral. [...]

A ação do BACEN, com a liberação de compulsório, tem ajudado muito a aumentar a liquidez e a restabelecer o equilíbrio do mercado. Com leilões de dólares vem compensando parcialmente a escassez dos financiamentos externos, evitando assim uma desvalorização mais acentuada do real. Essa maior irrigação do sistema está acontecendo em ritmo crescente e dentro de boas normas de gestão de risco que norteiam a atividade financeira. [...]

As soluções propostas estão sendo implementadas e já começam a produzir efeito. Exemplo disso é que mais de 6 bilhões de reais em carteiras de créditos já foram comprados pelos bancos privados. Essas operações complexas envolvem análise de risco, de garantias, envolvem compatibilização de sistemas operacionais e precificação no ambiente de volatilidade. Tudo isso demanda tempo, mas agora flui melhor. Ademais, só nos últimos dias foram liberados quase 7 bilhões de reais de compulsórios dos bancos privados para aplicações em operações interbancárias (CDES, 2008d, p.17).

Já o Conselheiro Joseph Couri, Presidente da Associação Nacional dos Sindicatos das Micro e Pequenas Empresas, ao expor o posicionamento do seu setor revela o conflito de interesse com os bancos que acabam por reter o crédito, acelerando o ciclo recessivo. Além disso, coloca propostas para atuação dos bancos públicos no sistema financeiro:

Gostaria de começar pela falta de crédito com capital de giro. O dinheiro mais caro, Senhor Presidente, é o dinheiro inexistente, o segundo mais caro é o que os oportunistas de plantão estão cobrando neste momento, ou seja, algumas factorings cobram 8% ao mês para o desconto de duplicata, o que representa 151.8% ao ano. Os bancos, se e quando liberam os empréstimos, fazem desconto de duplicatas em até 5% ao mês, com prazo médio de 30 dias, representando 79.58% ao ano. Não podemos permitir que aqueles que querem produzir, gerar empregos e que têm pedidos em carteira, que por falta de crédito, deixem de produzir e demitam trabalhadores porque não conseguem descontar suas duplicatas nem obter capital de giro. Crédito para investimento de longo prazo, a maioria dos bancos está com as operações suspensas, impedindo assim o crescimento daqueles que têm oportunidade de crescer. Outra modalidade que está colocando em risco a sobrevivência das pequenas empresas são operações de crédito de capital de giro que foram feitas com swap reverso.

Senhor Presidente, o fato é que pouquíssimos bancos estão operando. Não estamos aqui apontando o dedo ou criando conflito entre o setor produtivo e o setor financeiro, estamos apenas constatando fatos de possível solução. Tomamos a liberdade de submeter à apreciação de V. Exa. a sugestão de que o Banco Central, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica possam evitar um mal maior. A sugestão é que os bancos públicos sejam obrigados a abrir uma conta corrente para pessoa jurídica em poucas horas, e que no prazo de 24 horas efetuarão desconto das duplicatas mediante a verificação dos sistemas on line disponíveis de cadastro e crédito. Se não houver restrição, que faça a liberação. O BNDES fazer e poder fazer operações de longo prazo, para evitar riscos de demissão. (CDES, 2008d, p.21).

O discurso do Conselheiro Abílio Diniz, representante empresarial chama a atenção pelo tom utilizado, dando forte legitimação à intervenção estatal:

O quê que precisa nesse momento? Administração de curto prazo, que já ta sendo feita. Presidente Henrique Meirelles, brilhante a condução da política monetária, brilhante a condução da política cambial. Não sou apenas um torcedor, eu acho que, conversando com todas as pessoas do setor financeiro, ninguém pode se queixar, nem mesmo na crise, e nas crises, normalmente, todos choram e ninguém tem razão. Brilhante a condução, acho que da mesma forma, brilhante também a condução por parte do Governo, do Ministro Guido. Tem certos momentos, como diria Friedman - todos nós somos keynesianos - tem que intervir mesmo, tem que entrar, tem que fazer, tem que assumir a responsabilidade. É Governo ou não é Governo? Tem que assumir. Ah! Porque vai estatizar banco! Que horror! Tem que fazer! Porque isso dá, traz confiança. Eu acho que é importante nós olharmos pra isso. O importante é que se a gente olhar pra trás, vai ver o que a gente já fez, vai ver o momento atual e o que a gente vai fazer pra frente. Temos que ter confiança. Não pode faltar crédito, crédito é vital, não pode faltar crédito, inclusive para a indústria automobilística (CDES, 2008d, p.18).

Encerrando os discursos dos Conselheiros na reunião, o Presidente da CUT Artur Henrique coloca as preocupações dos trabalhadores no momento de crise, principalmente relacionadas à estabilidade do emprego, o principal elemento de ajuste por parte do empresariado em períodos recessivos:

Para os trabalhadores, o enfrentamento dessa crise se passa pela valorização do trabalho, pela ampliação do crédito e pela manutenção dos investimentos, mais e melhores empregos e menos juros, mais crédito para quem quer produzir, para quem quer gerar emprego, e menos juros na especulação ou no controle da inflação, porque ninguém quer a volta da inflação. [...]

No entanto, nós queríamos deixar claro que, se várias das iniciativas que foram tomadas e várias das medidas que vêm sendo anunciadas pelos próprios empregadores também são importantes, nós temos que deixar claro que o centro do debate do enfrentamento dessa crise pra classe trabalhadora, é a defesa do emprego. Portanto, a discussão a respeito de enfrentamento da crise não pode ser utilizada por alguns setores para num momento como esse aproveitar para demitir trabalhadores ou para fazer rotatividade de mão-de-obra. É fundamental a responsabilidade dos vários setores econômicos nesse momento para manter os empregos, manter a renda, manter o consumo e, portanto, manter a produção para que a gente possa ter essa continuidade. Segundo, é incrível que ainda continuem falando sobre a necessidade de se ter uma austeridade fiscal no momento de crise. Porque nós não somos a favor da irresponsabilidade fiscal, mas também não somos favoráveis a se discutir redução de investimento público e privado, necessário pra manter o papel do Estado como indutor do desenvolvimento num debate pra enfrentamento dessa crise.

Eu fico feliz, Presidente, em saber que o mundo está cheio de keynesianos agora, só agora, mas o mundo está cheio de keynesianos. E num momento como este eu acho fundamental que as responsabilidades de cada setor econômico, inclusive do Legislativo em retirar projetos de flexibilização das condições e das relações de trabalho que estão colocadas no Congresso Nacional, façam parte da implementação do enfrentamento dessa crise. Ratificar as Convenções 151 e 158 é papel fundamental pra quem quer harmonizar, democratizar e garantir melhores condições de trabalho e relações de trabalho no nosso país. Muito obrigado (CDES, 2008d, p.22).

Tais discursos dos Conselheiros revelam como se deu a dinâmica de interação entre governo, empresários e entidades laborais nesse período inicial da crise e que teve o CDES

com uma das principais arenas de negociação e troca de informações entre tais setores. Observa-se um nível razoável de consenso²⁶ entre o governo e os setores produtivos que exerceram forte influência para a adoção de medidas de sustentação do crédito e que agora recebiam respostas mais claras às suas demandas. Nesses discursos observa-se a importância de mecanismos de diálogo social através da dinâmica que se inicia com as demandas apresentadas pelos setores ao governo, como nos documentos de orientação estratégica anteriores, se desenvolve com a criação de medidas que são apresentadas aos representantes dos setores sociais, como na reunião acima exposta, e são avaliadas por estes desde o momento de seu anúncio e ao longo de sua execução. O desenvolvimento desse ciclo de produção e avaliação de políticas é o processo que determina o bom funcionamento desse tipo de mecanismo de participação de caráter neocorporativo. Mais adiante o resultado de tais medidas e a avaliação dessa estratégia feita pelos conselheiros e governo pode ser observado após determinado tempo no qual essas surtem efeito. As medidas de sustentação do crédito, por exemplo, demoram alguns meses para que possam ter impacto observável na produção e no consumo. Isso é perceptível ao longo do ano de 2009, principalmente após o segundo trimestre como será exposto mais adiante.

Após a Plenária, no mesmo mês de Novembro, o CDES emitiu uma nota fazendo uma pequena síntese das propostas formuladas nos debates que aconteceram no ano de 2008 e ao final expôs a forma de atuação que teria junto ao governo em relação à crise:

Contribuir no acompanhamento da conjuntura, compartilhando informações e análises entre Governo e diferentes setores da sociedade e propondo recomendações quanto a alternativas para minorar os efeitos do contágio da crise internacional sobre o desempenho da economia brasileira. Responder, uma vez convocados, empreendendo ações - mobilização, formação de opinião, construção de vontade coletiva - para manter a trajetória de crescimento com inclusão social que vem finalmente se consolidando no Brasil. Propõe GT para monitoramento da efetividade das medidas de política fiscal e monetária anunciadas pelo Governo Federal com o objetivo de mitigar os efeitos da crise econômica internacional. Em especial coloca sua expertise à disposição para participar de mecanismos de acompanhamento do fluxo do crédito, desde a proposição das medidas até a chegada aos tomadores finais (CDES, 2008e, p.1, 2).

²⁶ O ponto de atrito, como é comum em momentos de crise, se deu entre alguns setores da produção e os bancos. Estes retraíam o crédito e temiam uma maior intervenção estatal no sistema financeiro, embora o governo tenha liberado grande parte do compulsório dos bancos incentivando seus empréstimos. Uma das grandes dificuldades observadas ao longo da crise foi a chegada do crédito nas mãos do produtor, principalmente os de pequeno porte, mesmo com medidas diretas de manutenção do crédito. Este fator, mesmo no período de recuperação da economia mais adiante seguia sendo um dos principais limitadores de um melhor desempenho.

Clemente Ganz Lúcio, diretor do DIEESE e membro do Comitê gestor do CDES, na entrevista concedida para a pesquisa também avaliou esse período inicial das atividades acerca da crise no conselho no ano de 2008:

O conselho, quando a crise se manifesta, propõe ao governo a criação de um grupo permanente para acompanhamento da crise, que o governo implementa, fizemos reuniões simultâneas com o presidente do BNDES e do Banco Central. Nós debatemos e levamos ao presidente várias medidas e propostas visando o Brasil contornar aquela crise. A idéia de que nós tínhamos que manter o mercado de consumo, que o governo tinha que estimular a atividade econômica com o Banco Central dando liquidez, crédito; o BNDES segurando as empresas. Falamos que tínhamos que ter medidas de sustentação do emprego. Propusemos em Outubro ou Novembro a idéia de investimentos em habitação e saneamento como fundamentais. O Presidente pediu uma proposta pro Paulo Simão e ele levou o esboço do que viria a ser a estrutura básica do “Minha Casa, Minha Vida”. Com isso, o Presidente levou à Ministra Dilma para juntos poderem desenhar o projeto. Em seguida o governo anuncia imediatamente a construção de um milhão de casas. O Conselho operava afirmando ou confirmado escolhas que foram mobilizadoras. O BNDES teve uma participação importante na sustentação do crédito, teve a liberação de depósitos compulsórios, foi feita desoneração. Foram realizadas diversas medidas que o conselho foi apoiando ou dizendo o que era necessário ser feito, portanto repercutindo demandas e propostas que estavam postas e que o governo adotou (informação verbal).²⁷

Destacou ainda algumas medidas debatidas no conselho que foram acolhidas e postas em operação pelo governo:

A atuação do BNDES quanto à liberação de crédito para as empresas, desoneração tributária para o consumo e investimento, o programa “Minha Casa, Minha Vida”, ampliação do crédito para o consumo, redução de spread bancário com atuação dos bancos públicos na competição com os privados. Nesse caso da crise, tiveram muitas questões que foram tratadas pelo conselho que viraram políticas. Boa parte das medidas, do ponto de vista econômico, o governo deu tratamento e elas ganharam efetividade. Nem sempre elas são implementadas do jeito que nós queremos, às vezes é de um jeito mais tortuoso. É o caso da desoneração da folha, tem empresários que criticaram dizendo que ela foi feita de forma muito complexa.

A fala do conselheiro revela a efetividade das atividades do Conselho nesse momento inicial da crise. As formulações do grupo envolvido no tema tiveram acolhimento em grande medida pelo governo na percepção dos entrevistados. Observa-se no ano de 2008 um forte envolvimento dos conselheiros na questão e a iniciativa de apresentar o CDES como espaço relevante de discussão e formulação das medidas, objetivando um reconhecimento progressivo pelos órgãos governamentais da importância desse mecanismo para a construção das políticas.

3.4 – As atividades do CDES sobre a crise em 2009

3.4.1 – Agenda de trabalho 2009

²⁷ LÚCIO, Clemente Ganz. Entrevista concedida em 28 de Maio de 2015. Entrevistador: Willyan Alvarez Viégas. São paulo, 2015.

O Comitê Gestor do CDES elaborou no início de 2009 a agenda de trabalho com as questões prioritárias a serem tratadas pelo Conselho ao longo do ano, levando em conta que tais temas já vinham assumindo proeminência no ano e meses anteriores. Foi definido como eixo fundamental o debate acerca do desenvolvimento, objetivando a construção de uma agenda pós-crise, sendo esse o mais transversal a todos os temas trabalhados pelo Conselho (CDES, 2009a, p.1).

Esse documento evidencia o caráter prioritário dado à crise pelo Conselho no período em questão. Traz oito pautas prioritárias, indicando as estratégias propostas e os resultados esperados, a partir das atividades desenvolvidas pelos grupos de trabalho. Cada tema foi classificado segundo seu nível de prioridade, variando de um 1 a 4, sendo o primeiro definido como de execução imediata. O primeiro tema exposto na pauta foi o monitoramento da crise internacional classificado no primeiro nível de prioridade: “Prioridade 1: Tema prioritário, de evolução diária e rápida, em relação ao qual existe expectativa da sociedade sobre o posicionamento do governo. O CDES tem a oportunidade e deve ter capacidade de contribuir no ritmo da crise.” (CDES, 2009, p.2) O documento define como parâmetro a proteção da dinâmica brasileira de crescimento econômico com distribuição de renda e sustentabilidade ambiental. Quanto aos resultados esperados aponta o monitoramento da evolução da crise, os efeitos sobre a economia brasileira e os resultados das medidas adotadas pelo governo; propor análises e recomendações ao governo; contribuir para informação e mobilização da sociedade; gerar posicionamentos do CDES para participação nos fóruns internacionais em torno da crise (CDES, 2009, p.2).

As estratégias estabelecidas foram: a realização de reuniões mensais, com convocação de todo o Conselho; a formação de subgrupos para aprofundar os aspectos discutidos nas reuniões, com tarefas bem definidas e prazo de menos de trinta dias para atuar; sistematização de análises e recomendações e encaminhamentos ao Presidente da República e a outros setores do governo; definição de cesta de indicadores para acompanhamento e geração de recomendações; promoção de encontros com o Congresso, TCU e STF para levar a posição e a dinâmica empreendida pelo CDES.

A questão da crise esteve presente em outros quatro temas definidos na agenda. A infraestrutura para o desenvolvimento, pensada como instrumento para enfrentamento da crise através de investimentos em infraestrutura e construção civil como ações anticíclicas para geração de emprego e renda; desenvolvimento e equidade, discutido a partir da rede de proteção social brasileira apontada como fator de amortecimento da crise, principalmente na 30ª Reunião do Pleno realizada em julho do mesmo ano; a política tributária que em relação à

reforma tributária proposta encontrava resistência em consequência da crise; e por último o papel do Estado e o desenvolvimento. Este é tratado a partir da janela de oportunidade aberta pela crise que traz à ordem do dia o papel do Estado como indutor do desenvolvimento. Esse tema é central em toda a trajetória do CDES, como exposto ao longo desse trabalho. As diversas ações estratégicas do Conselho possuem como norte comum recuperar a função do Estado de principal agente promotor do processo de desenvolvimento econômico e social. A agenda coloca como resultados esperados o debate e a contribuição para o projeto de Estado coerente com os desafios do desenvolvimento no mundo pós-crise e o debate e a contribuição para consolidação da participação da sociedade civil no Estado democrático. As estratégias pensadas foram o tratamento do tema no âmbito da pauta de monitoramento da crise econômica internacional e demais GT's do CDES, e a inclusão do tema nas reuniões da Mesa Redonda Brasil – União Européia das Sociedades Civis.

Segundo o documento, o combate à crise deve ser pensado de forma indissociada do papel do Estado no Desenvolvimento. Como exposto em diversos momentos do Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento, realizado no mesmo ano, um dos fatores geradores da crise foi o enfraquecimento do papel regulador e promotor dos processos econômicos nos Estados mais afetados pela crise. A crise econômica tem como uma de suas dimensões o enfraquecimento das funções desempenhadas pelo Estado. Portanto, as estratégias para solução do cenário crítico, são pensadas no conselho sob o viés da reconstrução do papel do Estado no desenvolvimento, elemento explorado pela literatura apresentada no capítulo um. O conjunto de ações tomadas pelos diversos governos ao redor do mundo, principalmente nas economias centrais, revela a necessidade da atuação fundamental do Estado para evitar o colapso do sistema financeiro mundial e a contaminação cada vez maior da economia real. Nesse quadro, a elaboração de uma estratégia capaz de lidar com o fenômeno no Brasil, com suas especificidades locais, também passa pela recuperação das funções estatais e da inserção de tal estratégia em um novo projeto de desenvolvimento de abrangência ampla, incluindo as diversas dimensões que constituem o desenvolvimento econômico e social. A integração entre as ações para superação da crise, a recuperação do papel do Estado e a construção de um novo projeto de desenvolvimento é o eixo estratégico fundamental que atravessa os principais debates do Conselho nesse momento (CDES, 2009a).

Assim, para o ano de 2009, o Conselho decidiu dar maior regularidade e intensidade às atividades em torno desse tema. No âmbito do Grupo de Acompanhamento de Conjuntura Econômica foram estabelecidas reuniões periódicas de Monitoramento da Crise Internacional. A primeira delas foi agendada para o dia 22 de Janeiro desse ano. Segundo o termo de

referência que deu base às reuniões, os conselheiros do CDES se reuniram periodicamente com os dirigentes dos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio Exterior, do Banco Central e da Casa Civil. Isso evidencia uma tentativa de expansão das relações do Conselho para além da Presidência da República, reforçando o papel do Conselho na estratégia de combate à crise. Segundo o documento, nestas reuniões:

Serão analisadas as políticas econômica, fiscal e monetária, de desenvolvimento produtivo e de comércio internacional, enfatizando o comportamento do crédito, da produção do consumo, do emprego, do câmbio, do comércio internacional e da inflação, Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, dentre outras variáveis-chaves para verificar o desempenho da economia brasileira.

Sugerir medidas para combater os impactos negativos da crise sobre a economia e a sociedade brasileira na perspectiva do crescimento com equidade e distribuição de renda, ancorada na manutenção do emprego, dos investimentos, dos gastos sociais, da valorização do salário mínimo e das transferências de renda (CDES, 2009b).

Essa Primeira reunião ocorreu com representantes da Casa Civil, Ministério da Fazenda, Receita Federal, e Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior que forneceram informações específicas dos seus setores. O debate gerou um documento com as propostas que foram mais consensuais entre os conselheiros e os representantes do governo a serem encaminhadas como orientação direta ao Presidente da República:

Os Conselheiros e Conselheiras do CDES reafirmam:

A importância das medidas, articuladas com Estados e Municípios, para manutenção da atividade econômica, como incentivos às exportações, ampliação de crédito, e desonerações de impostos que incidem sobre o setor produtivo; A necessidade de intensificar a ação do Banco Central visando à estabilização do câmbio, variável fundamental para restaurar o comércio internacional e a previsibilidade para os investimentos privados de médio e longo prazos; A vigilância permanente no sentido de impedir que a economia brasileira sofra qualquer retrocesso em sua trajetória de superação da vulnerabilidade externa; A relevância de fortalecer de ações para restabelecimento do crédito destinado às atividades produtivas – a indústria, a agropecuária, os serviços e o comércio - o que exige a intervenção da autoridade monetária com relação aos bancos públicos e privados; A importância de manutenção da taxa de crescimento dos investimentos públicos (União, Estados e Municípios), e do compromisso com o Programa de Aceleração de Crescimento, com a Política de Desenvolvimento Produtivo e com os Programas Sociais; A urgência da aprovação do Projeto de Reforma Tributária e do Projeto de Lei do Cadastro Positivo, que vão gerar efeitos fundamentais de médio e longo prazos, e sinais positivos imediatos para os agentes econômicos.

Os Conselheiros e Conselheiras do CDES também recomendam: Que a proteção do emprego seja um dos critérios necessários às medidas de incentivo às empresas e de acesso ao crédito público. Que se busque o fortalecimento do mercado interno, como fator crucial para o crescimento, com medidas para geração de emprego e renda e consolidação das políticas de valorização do salário mínimo, de transferência de renda e de apoio à pequena e micro empresa. Que seja implementada firme e ágil trajetória de redução da taxa básica de juros, diminuindo o custo do crédito, estimulando o consumo, e contribuindo para criar uma expectativa de investimento, defesa do emprego e da produção nacional. O CDES

recomenda que sejam retomadas as reuniões mensais do COPOM, para garantir agilidade na administração da crise. O aprimoramento da governança do Conselho Monetário Nacional, de forma que as decisões da política macroeconômica sejam tomadas em bases mais amplas, absorvendo a sensibilidade dos diversos setores sociais preocupados com o desenvolvimento brasileiro e dispostos a se corresponsabilizarem por ele. O CDES ressalta a necessidade imperiosa de redução dos spreads bancários dos bancos públicos e privados, e o papel de liderança dos bancos públicos nesse sentido. Uma especial atenção aos investimentos dos Estados e Municípios em infraestrutura e habitação, que geram impactos sobre o emprego, renda e sobre a dinâmica da economia, além dos impactos na qualidade de vida das populações. Que se busque soluções ágeis para os débitos junto aos contribuintes, tais como o os créditos de exportação relativos ao PIS, COFINS e IPI, como oportunidade para o enfrentamento da escassez de recursos para financiamento da produção. Que a implantação das medidas de política fiscal, monetária e creditícia sejam aceleradas e que a efetividade dessas medidas seja permanentemente acompanhada e monitorada (CDES, 2009c).

Menos de um mês após a primeira reunião foi realizada em 16 de fevereiro a segunda²⁸, desta vez, com a cúpula do sistema financeiro público nacional sobre melhores possibilidades de custo e acesso ao crédito. Os representantes das instituições financeiras expuseram as medidas implementadas em cada um de seus órgãos e os efeitos esperados em consequência destas. Os Conselheiros do CDES demandaram novas reduções dos juros às pessoas físicas e um crescimento do crédito para a produção e para o consumo. Como já haviam sugerido na última reunião, pediram a periodicidade mensal das reuniões do Copom. Além disso, solicitaram ao BC maior regulação para reduzir o spread bancário e uma nova configuração do Conselho Monetário Nacional incluindo trabalhadores e empresários (CDES, 2009d, p.1, 2).

Os representantes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica interessaram-se pela proposta do Presidente da CUT Artur Henrique Santos de incentivar os trabalhadores a abrir contas nos bancos que oferecessem juros mais baixos para empréstimos pessoais, compra de veículos, entre outros. Essa foi uma das estratégias usadas pelo governo para intervir no sistema financeiro através da atuação competitiva dos bancos públicos disponibilizando um crédito mais acessível à pessoa física²⁹. Dessa forma estimularia os bancos privados a diminuir também suas taxas. Para discutir e encaminhar a proposta, em Março, representantes da Caixa Econômica, Banco Central e CUT realizaram nova reunião buscando reduzir os juros para empréstimos e tarifa zero nas operações bancárias dos filiados à

²⁸ Compareceram a reunião o Presidente do Banco Central Henrique Meirelles, o Presidente do BNDES Luciano Coutinho, a Presidente da Caixa Econômica Maria Fernanda Coelho e o Presidente do Banco do Brasil Antônio Francisco de Lima Neto.

²⁹ “Além da menor taxa básica de juros real, diversas medidas foram tomadas para aumentar a disponibilidade de crédito para o consumo e mais tarde para a compra de residências. Deve-se mencionar também o importante papel dos bancos públicos aumentando a disponibilidade de crédito para consumo, para o setor imobiliário e também para o investimento em geral e especialmente por evitar uma contração de crédito mais séria e uma possível crise bancária no fim e após 2008.” (SERRANO; SUMMA, 2011a, p.12).

entidade. Esse tipo de ação tem um grande impacto na renda desses trabalhadores auxiliando na manutenção da demanda interna que foi uma dos pilares essenciais da estratégia de combate aos efeitos da crise (CDES, 2009d, p. 2).

Faremos uma competição para oferecer o melhor à base da CUT, com tarifa zero por dois anos para operações como retirada de extratos, emissão de talão de cheques e outras operações que consomem de 3% a 4% da renda mensal do trabalhador – esclareceu o presidente da Central. (Jornal do Brasil, 1º de Março de 2009)

Em 24 de abril uma matéria da Folha destacou a importância das ações de sustentação do crédito através dos bancos públicos, revelando a escassez nos bancos privados e a necessidade de intervenção rápida para conter o ciclo recessivo:

De janeiro a setembro de 2008, antes da explosão da crise, a banca privada de capital nacional respondia por 47% do aumento médio mensal do saldo de crédito. Os privados de capital estrangeiro ficavam com 18%. Os bancos estatais ou "públicos", com os 35% restantes. De outubro de 2008 a março deste ano, tal proporção mudou radicalmente. Os bancos públicos passaram a responder por 82% do aumento médio mensal do saldo de crédito; a participação da banca privada nacional caiu daqueles 47% anteriores à crise para 8%. A da banca estrangeira caiu de 18% para 10%.

Em março, a situação era quase a mesma. Os estatais foram responsáveis por 80,5% do aumento do saldo de crédito, segundo dados divulgados ontem pelo Banco Central. (Folha, 24/04/2009 “Bancos públicos puxam alta de crédito no Brasil”)

3.4.2 – I Seminário sobre Desenvolvimento

Como apresentado no capítulo dois, no ano de 2005 foi formulado e aprovado um dos principais documentos produzidos pelo conselho como base do planejamento para o desenvolvimento nos anos seguintes, a Agenda Nacional para o Desenvolvimento. Com a eclosão da crise três anos depois, o Conselho decidiu retomar a discussão para reformulação da AND. Diante da dimensão da crise, o conselho e o governo decidiram retomar a AND na primeira reunião do pleno do ano de 2009.

Com esse objetivo, a 29ª Reunião Plenária do CDES foi transformada no Primeiro Seminário sobre Desenvolvimento realizado nos dias 5 e 6 de Março em Brasília.³⁰ Esse seminário foi um dos maiores eventos organizados pelo CDES em seus dez anos de história.

³⁰ O seminário foi estruturado em uma mesa-redonda sobre o novo padrão de desenvolvimento, crescimento, estabilidade e inclusão social, uma conferência sobre desafios para o desenvolvimento brasileiro e cinco mesas de diálogo: “O papel do Estado no mundo pós-crise e os desafios do Estado brasileiro”; “O processo de integração latino-americana: possibilidades de desenvolvimento e os efeitos da crise financeira internacional”; “Globalização financeira e perspectivas de um novo sistema de financiamento e regulação do sistema financeiro internacional” e “O novo papel das instituições financeiras multilaterais”.

Contou com a participação de mais de 800 pessoas evidenciando o grau de importância dada ao tema. Entre essas, se destacaram intelectuais de referência internacional e os principais nomes do governo brasileiro. A proposta do Seminário era iniciar a discussão sobre um novo modelo de desenvolvimento que se atualizasse à conjuntura de crise sistêmica e identificasse oportunidades para o Brasil nesse cenário de reconfiguração da ordem econômica internacional. Apesar da posição não tão desfavorável na dinâmica da crise, o descolamento da economia brasileira em relação às economias centrais apontado pelo Ministro Guido Mantega e por outros analistas anteriormente, não se confirmava. As retrações do crédito e da demanda internacionais se mostravam mais contundentes e necessitavam de respostas mais eficazes e com mais rapidez. A intensidade da crise nesse período permitiu a diversos atores uma margem maior de crítica às práticas liberais elevando o tom dos discursos em defesa de uma agenda mais intervencionista e antineoliberal.³¹

Para sintetizar o produto dos diálogos realizados no seminário, o Professor de Economia da PUC de São Paulo Ladislau Dowbor produziu um artigo expondo os principais eixos temáticos que conduziram os debates. Dowbor pauta sua reflexão na constatação de que a fragilização do Estado e dos seus instrumentos de planejamento e regulação por um lado, e a erosão dos mecanismos de mercado e de auto-regulação por outro (o que aponta como uma ficção), gerou uma profunda desarticulação com a perda da governança sistêmica, ao mesmo tempo em que se ampliavam os desafios. Coloca, portanto, seguindo o tom apresentado pelo Presidente Lula na abertura, a crise como um problema de ausência de governança.

Dowbor resume os temas apresentados no seminário em dez propostas para um planejamento de longo prazo para o enfrentamento dessa crise sistêmica e a construção de um novo modelo de desenvolvimento, são essas: repensar o paradigma energético-produtivo; enfrentar o desafio da desigualdade; resgatar o papel central do Estado; reorientar o papel do crédito; assegurar a plena utilização da mão de obra; dinamizar a economia pela inclusão produtiva; democratizar o governo; capitalizar o potencial do desenvolvimento local;

³¹ Esse caráter fica evidente nos discursos realizados neste Seminário. O Presidente Lula abriu o evento com um discurso neste sentido: “Por mais injustas que sejam – como de fato são – as consequências dessa crise para as populações pobres e as economias em desenvolvimento, a verdade é que ela coloca um ponto final em um ciclo de mais de duas décadas de equívocos e fraudes cometidos em nome do “deus” mercado. É preciso reconhecer e valorizar o papel daqueles que resistiram à agenda do Estado mínimo e ao desmonte das políticas públicas nas últimas décadas e resistiram a entregar a sorte da sociedade aos azares do cassino financeiro, optando por implantar políticas sociais para ordenar a economia e qualificar o desenvolvimento. Definitivamente, essa crise deixa claro que a política não é o oposto da eficiência, é um dos seus pressupostos essenciais. Tampouco o Estado é o estorvo do desenvolvimento. Ele é, sobretudo, o indutor. Impõe-se discutir uma nova visão política e teórica do papel do Estado na globalização” (CDES, 2009f,p.2).

organizar os instrumentos de regulação financeira; e por último, gerar políticas convergentes em termos econômicos, sociais e ambientais.

Os eixos temáticos e propostas apresentadas no seminário estão presentes ao longo das discussões em torno da crise no CDES. O seminário teve uma importância crucial para a sistematização dos debates no início do ano de 2009 e possibilitou a articulação dos diversos atores que estavam formulando propostas no âmbito do Conselho. A participação de diversos intelectuais de grande reconhecimento mundial no Seminário deu densidade muito maior às discussões e atribuiu maior legitimidade às orientações posteriores dos conselheiros ao governo potencializando assim a participação do CDES no combate à crise no Brasil

O Seminário, como dito anteriormente também buscou fazer uma revisão dos temas e propostas da Agenda Nacional de Desenvolvimento objetivando atualizá-la aos novos desafios colocados pela crise. As discussões acerca da AND que tiveram início no Seminário prosseguiram ao longo do ano de 2009 e resultaram na edição da Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC), no ano seguinte, que será tratada mais adiante.

Clemente Ganz Lúcio, diretor do DIEESE e membro do Comitê gestor do CDES descreveu na entrevista à pesquisa a proposta de reelaboração da Agenda a partir do Seminário:

O que aquele seminário falou foi que o Brasil, na nossa avaliação, em relação à Agenda tinha dado vários passos e que agora era preciso uma segunda etapa da Agenda. E de fato foi elaborada uma segunda agenda que repriorizava algumas questões como a dimensão da educação que adquiria um papel cada vez mais estratégico porque era determinante para o incremento na produtividade que era o grande salto que a gente precisava dar. A produtividade dependia muito de infraestrutura. Havia toda uma indicação para a prioridade do desenvolvimento produtivo que a Agenda chegou a elaborar na qual a saída da crise implicava em manter e sustentar o mercado interno de consumo de massas ao mesmo tempo em que se combinasse uma capacidade exportadora. Não era uma coisa ou outra, era uma combinação. Ter políticas, portanto, de promoção e proteção para o desenvolvimento industrial. Se a presidenta em 2011 tivesse dado continuidade e usado o conselho para aprofundar aquela agenda uma série de coisas poderiam ter sido melhor debatidas pela sociedade, mas não foi o que aconteceu (informação verbal).³²

No dia 19 de Março, foi realizada uma reunião pelas Comissões de Assuntos Econômicos e de Acompanhamento da crise financeira e Empregabilidade do Senado Federal convidando o Comitê Gestor do CDES e os conselheiros ligados à construção civil. O objetivo central do encontro foi a troca de informações entre os órgãos presentes buscando a construção de estratégias para a manutenção do emprego e da renda, assim como apresentar as

³² LÚCIO, Clemente Ganz. Entrevista concedida em 28 de Maio de 2015. Entrevistador: Willyan Alvarez Viégas. São paulo, 2015.

melhores formas de acompanhamento da crise. Além do debate acerca dos problemas do sistema financeiro, principalmente da escassez de crédito, o encontro teve foco sobre as ações em relação à construção civil e obras de infraestrutura mais especificamente, um dos principais gargalos da economia brasileira.

Esse encontro revela um aspecto importante da relação entre o Conselho e os outros órgãos do Estado. Dado o aprofundamento do debate no CDES sobre a crise, principalmente com o Seminário sobre Desenvolvimento, este passa a ser uma das referências nessa discussão para o conjunto dos órgãos oficiais. O Conselho é o espaço nesse momento aonde o debate vem sendo realizado com representantes de diversos segmentos da sociedade. Nesse ínterim, a relação do Conselho com outros segmentos do Estado revela a importância da construção desse tipo de mecanismo de participação democrática principalmente em momentos críticos.

Objetivando integrar a discussão da crise econômica ao desenvolvimento social, em junho de 2009 o Conselho realizou a trigésima reunião plenária tendo como pontos de pauta: O perfil da massa de rendimento do país como fator de inclusão e de amortecimento dos efeitos da crise, e a articulação de políticas para o desenvolvimento com inclusão social. A definição da temática da reunião sobre a rede de proteção social brasileira foi produto dos debates realizados no Seminário Internacional sobre Desenvolvimento no mês de Março. A tônica dos debates nesse seminário foi a conjunção da análise dos efeitos da crise e suas possíveis estratégias de solução às ações que visam diretamente a inclusão social das camadas mais pobres da população. Em diversos momentos das atividades que tiveram a crise como tema central foi marcante a constatação de que a ampliação da rede de proteção social brasileira na última década é um forte condicionante para uma melhor reação ao ciclo recessivo.

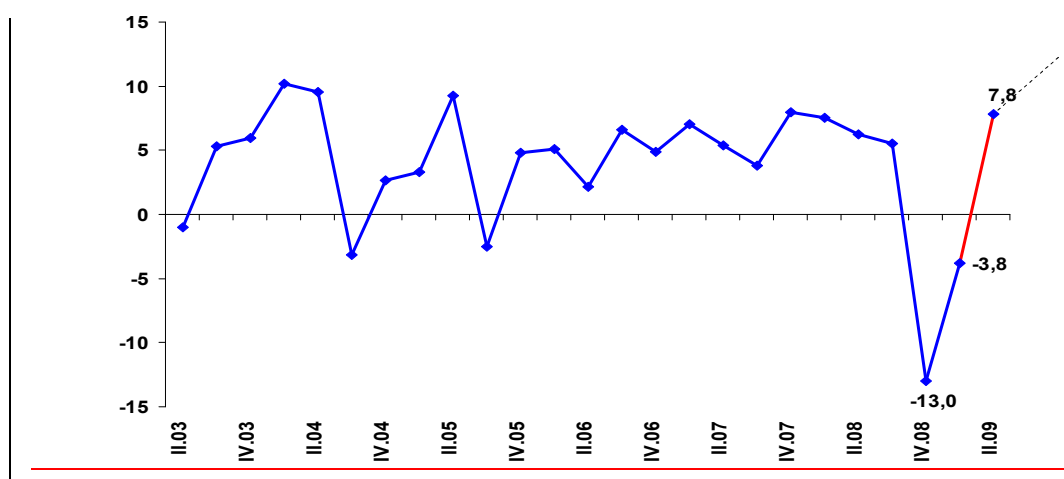
3.5 – Recuperação/Desarticulação

Nesse mesmo período, no final do primeiro semestre de 2009 começaram a aparecer os primeiros sinais de recuperação da economia brasileira (gráficos 1, 10 e 11). O segundo trimestre foi o primeiro após a eclosão da crise a apresentar um crescimento positivo do PIB. Esse crescimento, superior aos registrados nos cinco trimestres anteriores, se deu em consequência das ações implementadas pelo governo, principalmente a sustentação do crédito, em interação com as boas condições apresentadas pela economia nacional

anteriormente à crise. As boas expectativas dos atores relacionadas à reação da economia brasileira surtiram efeito no relativo curto prazo desde as primeiras medidas adotadas.³³

As expectativas em relação à recuperação da economia brasileira se confirmariam progressivamente nos trimestres seguintes, entretanto se mostraram excessivas quanto à perenidade dos efeitos positivos das medidas implementadas como trataremos mais adiante. A recuperação verificada no segundo trimestre de 2009 e os sinais positivos que se anunciavam no terceiro geraram diagnósticos precipitados por parte do governo brasileiro, assim como por parte do empresariado nacional. Estimulados pelo desempenho da economia brasileira anterior à crise que contribuiu para uma contaminação menos profunda do Brasil, e pelo bom poder de reação demonstrado nesse período, alguns atores subestimaram o caráter duradouro e estrutural dessa crise.

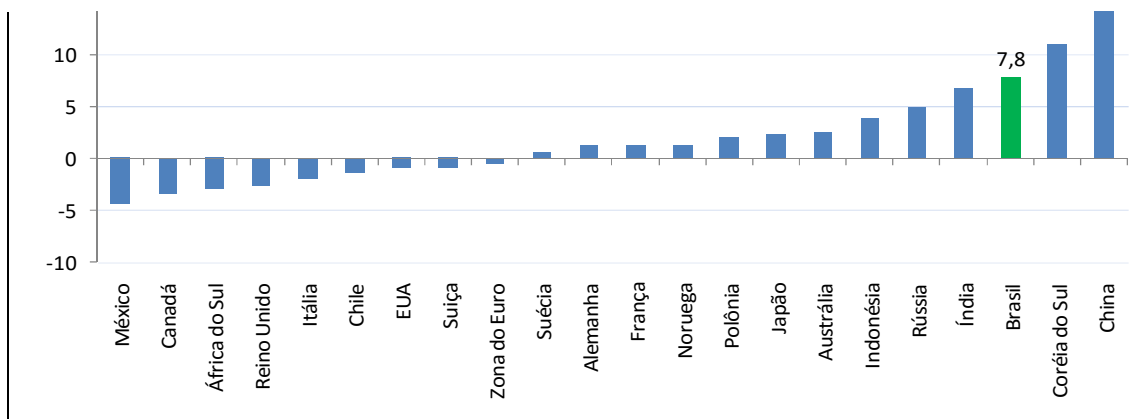
Gráfico 10: Crescimento do PIB em 2009 (Crescimento do PIB em relação ao trimestre imediatamente anterior, atualizado com ajuste sazonal)



Fonte: IBGE. Elaboração: Ministério da Fazenda/SPE.

Gráfico 11: Crescimento do PIB no Segundo trimestre de 2009, comparação internacional (variação ante o trimestre anterior com ajuste sazonal)

³³ Verificar os dados expostos no apêndice.



Fonte: GDW JP Morgan e IBGE para Brasil. Elaboração: Ministério da Fazenda/SPE

Ao completar um ano após a quebra do Lehman Brothers, que se tornou símbolo do clímax da crise em 2008, o governo apressou-se em convocar uma reunião extraordinária do pleno do CDES anunciando o fim da crise econômica para o país. Desde 2003 apenas uma reunião extraordinária havia sido convocada, fato que revela a importância atribuída ao evento e seu conteúdo. A reunião foi marcada precisamente para o dia 15 de Setembro, aniversário da falência do banco norte-americano. Lula revelou a posição do governo em seu discurso: “Nós discutíamos como vencer essa crise e acho que ela está vencida no Brasil; a febre passou, agora não é mais para dar antibiótico, e sim, vitamina.”³⁴

Nessa reunião, o Ministro da Fazenda e o Presidente do Banco Central apresentaram o balanço de um ano de crise destacando a sua superação através do diálogo entre os diferentes atores e da implementação das medidas anunciadas no ano anterior. O Conselho expôs os produtos da reunião em seu boletim dando destaque ao diálogo entre os setores da sociedade e governo:

O ministro da Fazenda, Guido Mantega, destacou a participação dos diversos segmentos da sociedade representados no CDES durante a fase mais crítica da economia e cumprimentou em especial o “papel relevante” dos conselheiros que também fazem parte do Grupo de Acompanhamento da Crise do Ministério da Fazenda. “A troca de informações e sugestões foi muito importante para o governo e a sociedade”, declarou Mantega. “Hoje é um dia de comemoração; um ano depois da queda do (banco) Lehman Brothers, podemos dizer que o Brasil conseguiu passar por esse período com bastante propriedade; saímos da crise com a cabeça erguida, não destroçados”.

O presidente do BC, Henrique Meirelles, afirmou que o governo agiu rapidamente para manter o crédito, além de reduzir as taxas de juros e produzir estímulos fiscais. “É importante manter as condições para (a economia) continuar a crescer. Para isso,

³⁴ STUANI, R. “Em reunião extraordinária do CDES presidente Lula diz que Brasil venceu a crise.” Assessoria de Comunicação Social SRI/PR. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/11209/em-reuniao-extraordinaria-do-cdes-presidente-lula-diz-que-brasil-venceu-a-cri-se.html>>

é importante que os empresários também tenham uma ação rápida de voltar a investir.”³⁵

O boletim da SEDES (15/09/2009) traz o posicionamento dos Conselheiros durante a reunião:

Os conselheiros que se pronunciaram durante a reunião fizeram questão de elogiar o Brasil e confirmar a importância de medidas tomadas pelo governo em 2008, algumas delas tendo sido debatidas e sugeridas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, caso do aumento do crédito e da queda na taxa básica de juros. O conselheiro Jackson Schneider, presidente da Anfavea, destacou a importância da redução do IPI para a manutenção do mercado interno. A conselheira Luiza Helena Trajano, presidente do Magazine Luiza, falou da importância do governo ter colocado os ministros e suas equipes em contato com empresários para sentir quais eram as necessidades de cada setor nos momentos de crise e também elogiou a agilidade das medidas anunciadas. José Lopez Feijóo, vice-presidente da CUT ressaltou a importância da contrapartida social que foi atrelada a algumas das medidas de desoneração tomadas pelo governo. Além disso, o conselheiro destacou a importância das empresas que buscaram preservar os empregos mesmo diante da crise econômica. O conselheiro Paulo Simão destacou o fato do CDES participar de atividades internacionais em que há grande interesse pela experiência brasileira diante da crise, considerada uma das mais exitosas do mundo. O conselheiro Ricardo Patah, presidente da União Geral dos Trabalhadores falou da importância do aumento do crédito para a superação da crise e da importância de que se mantenham as políticas sociais do governo. O conselheiro Rodrigo Loures, presidente da Federação das Indústrias do Paraná, falou que a agenda anti-crise deve ser tratada como uma agenda sobre o futuro do país. Por fim, o conselheiro Marcelo Néri, economista-chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, destacou a redução das desigualdades no Brasil e o crescimento da classe média no país e disse ainda que pesquisas apontam que as periferias das grandes cidades brasileiras foram as que menos sentiram os efeitos da crise.³⁶

Outro discurso que chamou a atenção durante a reunião foi do Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) Armando Monteiro Neto. Este propôs ao Conselho a mudança do nome do Grupo de Acompanhamento da Crise do Ministério da Fazenda, do qual alguns conselheiros também fizeram parte, para Comitê de Competitividade da Economia, mudando dessa forma também o seu caráter e o foco de suas proposições. Apesar de declarar que a crise só estará superada quando o Brasil retornar aos níveis de produção do período anterior, essa sugestão aponta como a principal entidade industrial do Brasil também subestimava de forma precoce o caráter duradouro de tal crise.³⁷ Essa mudança de fato

³⁵STUANI, R. “Em reunião extraordinária do CDES presidente Lula diz que Brasil venceu a crise.” Assessoria de Comunicação Social SRI/PR. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/11209/em-reuniao-extraordinaria-do-cdes-presidente-lula-diz-que-brasil-venceu-a-crise.html>>.

³⁶ASSESSORIA SEDES. “Em reunião extraordinária plenário do CDES comemora fim da crise.” 15/09/2009 Disponível em : <<http://www.cdes.gov.br/noticia/11190/em-reuniao-extraordinaria-plenario-do-cdes-comemora-fim-da-crise.html>>

³⁷STUANI, R. “Em reunião extraordinária do CDES presidente Lula diz que Brasil venceu a crise.” Assessoria de Comunicação Social SRI/PR. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/11209/em-reuniao-extraordinaria-do-cdes-presidente-lula-diz-que-brasil-venceu-a-crise.html>>.

ocorreu em Outubro, passando o grupo a se chamar Grupo de Avanço à Competitividade, cuidando especificamente do incentivo às exportações.³⁸

Os depoimentos de alguns Conselheiros também revelaram o tom precocemente otimista quanto à superação da crise, como a conselheira Luiza Trajano, que preside a empresa Magazine Luiza: "Independente de partidos, de quem quer que seja, nós estamos saindo fortalecidos da crise. Não vamos ter vergonha de falar isso".³⁹ A fala do Conselheiro Abílio Diniz também transpareceu o clima vivido por parte do empresariado e pelo governo:

O Brasil também foi atingido pela crise, porém, em virtude dos bons fundamentos da nossa economia somados às grandes reservas internacionais, à existência de um sistema financeiro sólido e à maneira correta como o governo agiu desde o início, fomos muito menos afetados que outros países. A decisão do governo de substituir a perda da demanda externa pelo aumento do consumo interno se mostrou uma equação inteligente e adequada para superar as dificuldades e iniciar o processo de retomada.

Hoje, vemos com satisfação que o Brasil sai desta crise em condições excepcionais. A divulgação dos últimos dados mostra que já voltamos a crescer; recuperando empregos, e é cada vez maior o interesse dos investidores internacionais por nosso país. Sempre fui otimista em relação ao nosso futuro. E hoje esse meu sentimento está ainda mais forte. Acredito muito na economia brasileira.⁴⁰

Seguindo a mesma linha o Ex-conselheiro Delfim Netto fez projeções de forte crescimento no futuro em artigo na "Folha de São Paulo":

Creio que podemos deixar para trás o diário da crise e voltar as atenções para uma nova agenda de desenvolvimento que se abre à nossa frente. Há uma conjunção de fatores, internos e externos, oferecendo ao Brasil a oportunidade de recuperar o desenvolvimento e manter um ritmo de crescimento de 6% ou 7% do PIB ao ano nas próximas duas décadas.

Ao contrário da maioria dos países, estamos chegando ao final do ano sem queda no PIB e já entramos em 2010 crescendo a uma taxa anual de 4,5%.⁴¹

O Conselheiro Marcelo Côrtes Neri expôs uma breve análise da recuperação em 2009 em artigo no "Valor Econômico" corroborando os dados observados anteriormente:

O desaquecimento da economia mundial tem sido compensado pelo crescimento do mercado interno impulsionado pela redução do hiato mais brasileiro de todos, a desigualdade. Se não há fatores restritivos para além da restrição dos mercados externos, no curtíssimo prazo há fatores expansionistas no radar. O efeito estatístico denominado "carry-over" que jogou contra em 2009, ano de desaceleração, irá jogar a favor no ano seguinte. A redução generalizada de estoques ocorrida em 2009 sugere que os empresários previram uma recessão pior que a ocorrida e essa

³⁸ O Globo – 21/10/2009

³⁹ STUANI, R. "Em reunião extraordinária do CDES presidente Lula diz que Brasil venceu a crise." Assessoria de Comunicação Social SRI/PR. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/11209/em-reuniao-extraordinaria-do-cdes-presidente-lula-diz-que-brasil-venceu-a-crise.html>>.

⁴⁰ DINIZ, A. Uma avaliação da crise global. 15/09/2009. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/11229/uma-avaliacao-da-crise-global.html>>

⁴¹ Folha de São Paulo – 14/10/2009

queda de estoques atuará como fator expansionista no futuro. O mesmo efeito ocorreu com o emprego formal que já revela a partir de outubro de 2009 sua face expansionista. Finalmente, se 2010 seguir a tradição de todos os anos eleitorais da nova democracia brasileira (na verdade desde 1981), há que se esperar ganho em todas as fontes de renda, nas transferências públicas em particular.⁴²

O Grupo de Monitoramento da crise promoveu ainda em outubro de 2009 a Conferência: Globalização, iniquidades e a Crise Mundial com o Professor Economista indiano Amit Bhaduri debatendo desenvolvimento e as perspectivas frente à crise abordando os casos de Índia, Brasil e China. A conferência foi o último evento realizado pelo grupo no ano de 2009 e que só voltaria a promover uma nova atividade em 2012 com a retomada do Grupo de Trabalho sobre Conjuntura Econômica, revelando a desarticulação do Conselho em torno do tema após o ano de 2009. Tal desmobilização foi possivelmente condicionada pelos bons resultados apresentados pela economia brasileira no período e pelo aspecto conclusivo acerca da crise no posicionamento do governo no período, como exposto na Reunião extraordinária de 15 de Setembro. As entrevistas realizadas nessa pesquisa apontam os fatores que contribuíram para a desarticulação do conselho em torno do tema da crise, dando por finalizado seu tratamento de forma precipitada. O Conselheiro Clemente Ganz Lúcio na entrevista concedida avaliou esse momento e expôs uma reflexão sobre o não avanço em relação ao pacto social necessário ao desenvolvimento após esse período:

O Grupo de Acompanhamento da Crise teve eficácia, teve um bom desempenho. Com o Seminário de desenvolvimento em 2009 pra rediscutir a Agenda, fazer um segundo ciclo sobre ela, há uma tentativa do conselho de requalificar o debate sobre a crise e colocá-la em uma nova perspectiva. Entretanto, com a aproximação do próprio processo eleitoral a coisa foi ficando mais complicada. Eu acho que o Conselho foi bem até 2009. Em 2010, como foi um ano eleitoral e nesses anos o conselho sempre tem uma baixa, funcionou mais ou menos até Maio e depois começou a vida partidária. Diferente de 2009, que o conselho foi bem, realizou diversas atividades e tava indicando o que deveria ser feito para superar a crise. Tinha-se a preocupação de que a estratégia de reestruturação e fortalecimento do mercado interno, dada por uma expansão do consumo e pela ocupação da capacidade ociosa com uma expansão da capacidade produtiva precisava ganhar outra dinâmica com uma envergadura muito forte de investimentos, como o PAC que estava na direção correta, mas precisava-se de outra ordem de investimentos do Estado e principalmente privado e uma bela estratégia de incremento de produtividade. Acho que aí que nós não demos o passo necessário. Em 2009 isso foi indicado, ia ser vigorosamente trabalhado, e tanto o conselho como o país não dá o passo nessa perspectiva. Apesar de todas as medidas estarem nessa perspectiva, essa perspectiva não faz parte do imaginário da sociedade. Você tem medidas que não aparecem de forma articulada para isso, e desarticuladas elas não conseguem constituir uma estratégia.

⁴² Valor – 30/12/2009

Eu acho que a primeira etapa da mudança realizada ali é estrutural. O fortalecimento do mercado de consumo de massas é uma política estrutural, por exemplo. Ela em si tem uma virtude, mas sozinha não constitui uma estratégia. É apenas parte de uma estratégia. (...)

Acho que o grande obstáculo à construção desse acordo se deu por parte do governo. Entretanto, não se sabe se o conselho iria responder bem a um projeto desses. Poderia internalizar os conflitos e rachar o conselho.

O enfraquecimento se iniciou no último ano de Lula com a abertura do processo eleitoral e com o primeiro ano do mandato de Dilma.

O Sucesso que o Brasil teve naquele momento levou o governo àquela decisão (anunciar o fim da crise) e, de certa forma, foi acompanhado pela sociedade. Quando olhávamos para os resultados dizíamos que a crise havia acabado. A crise, no entanto, não era em “v”, mas sim em “w”.

Quando a Dilma assume, ela vai começar a viver o segundo ciclo. Em parte deveria retomar o investimento, em outra deveria mudar a política macroeconômica.

O Conselho, portanto, poderia ser um dos mecanismos usados pelo governo para fazer essa mobilização/pactuação. Em relação à crise, não temos a menor chance de avançar sem esse tipo de pactuação.

O momento de crise poderia ter sido muito mais usado para chamar os atores a um outro tipo de abordagem do que efetivamente foi.

Primeiramente foi, com o grupo de acompanhamento da crise, mas depois não teve a mesma efetividade, talvez pelo próprio sucesso no curto prazo tirando a pressão que a crise exercia sobre o crescimento (informação verbal).⁴³

O Conselheiro Antoninho Trevisan, representante empresarial e membro do Comitê gestor do CDES, na conclusão da entrevista também avaliou esse período de encerramento do debate sobre a crise e a posterior desarticulação do Conselho de modo mais amplo no mandato presidencial seguinte:

Eu acho que comemorar aquilo, e o conselho também entendeu assim, foi prematuro. Por que parecia que a partir daquele momento era só relaxar e deixar a coisa andar. E nós estávamos no meio de um processo. Era o momento apropriado para implementar regras de melhoria de produtividade, regras de inovação, desburocratização, facilitar a abertura e fechamento de empresas, gerar um incremento para que o capital estrangeiro pudesse partilhar ainda mais do fantástico ambiente que se gerou no Brasil. Não aconteceu.

Ainda que nós tenhamos discutido políticas de longo prazo, a conjuntura era tão dinâmica que levava o conselho a formular propostas para atender às situações que se apresentavam. O aprendizado que a gente tira é que o sucesso de uma política não pode ser simplesmente comemorado e abalar aquilo que deve ser feito. O sucesso acaba subindo à cabeça.

Eu acho que o conselho a partir daí passou a perder força. O que eu tiro de experiência é que a questão eleitoral leva os governantes a se afastarem de certa forma de determinados debates por conta de uma agenda própria. [...] A partir do auge o conselho foi definhando. E aí com a Presidenta Dilma eu nem sei quantas reuniões tiveram, talvez meia dúzia. A Presidenta se afastou e não teve mais contato.

O dinamismo do conselho (anteriormente) era muito grande. Os grupos de trabalho se encontravam com o presidente e diretores do Banco Central, Secretário da receita, Ministros em reuniões fora do plenário, sistematizando e apurando seus trabalhos.[...] O instrumento de afirmação da democracia estava presente no conselho pela sua pluralidade e pelo aspecto apolítico dele. O enfraquecimento dele levou a uma enorme e lamentável perda de oportunidade. A democracia perde muito com isso. Eu percebo que tem muito a ver com o estilo e a personalidade de

⁴³ LÚCIO, Clemente Ganz. Entrevista concedida em 28 de Maio de 2015. Entrevistador: Willyan Alvarez Viégas. São paulo, 2015.

cada presidente. Como não deveria ser. O conselho deveria ser um órgão institucionalmente presente dentro da sociedade brasileira (informação verbal).⁴⁴

Observa-se nos depoimentos dos conselheiros a convergência sobre a efetividade do conselho até o ano de 2009, e especificamente sobre o papel cumprido durante o combate à crise. Nos dois anos que compreendem esse período ocorreu grande intensificação das atividades do conselho. Observando a trajetória do mecanismo, verifica-se uma evolução progressiva dos trabalhos em consequência de um amadurecimento institucional do órgão e da necessidade colocada pela conjuntura de crise. Essa intensificação é acompanhada de uma maior produção de documentos de avaliação de políticas e orientação ao governo. Segundo os conselheiros, esse movimento foi respaldado por uma postura positiva do governo até o final do segundo mandato de Lula, com a recepção das orientações e de um nível razoável de efetivação das elaborações do conselho em medidas colocadas em operação.

Os trabalhos do Conselho sobre a crise revelam o papel fundamental de mecanismos que possibilitam o compartilhamento dos processos de construção de políticas e de escolhas públicas. A sociedade torna-se mais consciente da vida pública e dos fenômenos que sobre ela surtem efeito através da maior participação nas esferas de decisão. A composição plural do conselho permite que as informações e as demandas específicas de cada setor sejam compartilhadas com os demais, gerando uma maior consciência coletiva dos atores ali representados. Como colocado pelo conjunto da teoria apresentado no primeiro capítulo, a interação da diversidade de posições presentes na arena pública permite que se alcance algo além da soma das demandas particulares, no sentido da construção de uma vontade geral.

As crises são momentos chave onde a definição do que deve ser um projeto coletivo e nacional é colocado em debate. A concepção exposta por Evans (2003) e Sen (1999), na qual a própria definição do que é o desenvolvimento é possibilitada pela participação social democrática, aparece com mais ênfase nos momentos críticos onde o modelo corrente é colocado sob questão. Esse momento histórico pode ser considerado uma janela de oportunidade para redefinição de um projeto amplo de desenvolvimento que não conduza apenas à recuperação do crescimento econômico, mas atinja todas as dimensões da política. Essa concepção aparece em certos momentos das atividades do conselho no período descrito, entretanto não ganha força suficiente para tornar-se hegemônica nos debates e no governo. A perda dessa oportunidade condicionou uma limitação a ações de curto prazo e o não aprofundamento a um nível estrutural da maior parte das políticas implementadas. O

⁴⁴ TREVISAN, Antoninho. Entrevista realizada em 01 de Junho de 2015. Entrevistador: Willyan Alvarez Viégas. São Paulo, 2015.

recrudescimento da crise em seguida e o despreparo do governo para lidar com seus efeitos confirmaram essa deficiência posteriormente.

O fortalecimento do conselho observado até 2009 encontrava-se fortemente dependente do lugar político atribuído ao mesmo pelo Presidente da República. O mecanismo desde sua criação esteve ligado diretamente à pessoa do presidente e carecia de uma maior institucionalização que pudesse sustentá-lo após uma mudança no governo.

CONCLUSÃO

Esse trabalho teve como objetivo geral identificar em que medida o CDES contribuiu para a construção da estratégia de combate à crise de 2008. Buscou-se também identificar durante a trajetória do Conselho a evolução do processo de diálogo social voltado à formação de consensos, o aprendizado mútuo entre os atores e o estabelecimento de pactos sociais. Além disso, objetivou-se avaliar se o Conselho foi um instrumento eficaz para a governança econômica durante a crise e identificar se suas orientações ao governo resultaram em medidas colocadas em operação.

A partir da análise da trajetória do Conselho no primeiro mandato de Lula, apresentada no segundo capítulo, e do papel desempenhado pelo Conselho no período inicial da crise, exposta no último capítulo dessa dissertação, algumas conclusões podem ser observadas tendo como base para essa avaliação o instrumental teórico e histórico apresentado no primeiro capítulo deste trabalho.

A criação do conselho inicialmente atendeu a objetivos distintos. A estratégia da campanha eleitoral de Lula em 2002 tinha como um dos seus elementos principais a aproximação de setores da sociedade anteriormente avessos ao candidato, ao Partido dos Trabalhadores e à esquerda de modo mais amplo. O conselho foi um dos instrumentos utilizados para que a relação com esses setores, principalmente frações do empresariado, pudesse ser institucionalizada em uma arena pública em comunicação direta com o governo. Dessa forma, nas audiências públicas de apresentação do candidato e do programa de governo, esse projeto foi oferecido como uma das respostas às demandas desses setores, que se encontravam, nesse momento, distantes do grupo político então no governo, em consequência do enfraquecimento dos mecanismos de diálogo para o planejamento econômico na década de noventa. Com isso, a candidatura de Lula preenchia uma brecha aberta nos anos anteriores, aproveitando a oportunidade para conseguir assim construir uma coalizão mais ampla que o levasse à vitória nessas eleições. A manutenção dessa ampla coalizão durante o governo teve alguns elementos estratégicos como a Carta aos Brasileiros em 2003, a manutenção, em certa medida, de uma política econômica ortodoxa no início do mandato e a criação de arenas de diálogo como CDES.

O conselho traz como princípios básicos de seu funcionamento o diálogo e a negociação na busca da concertação social entre os atores que o compõem. Tais elementos eram identificados com o perfil do Presidente Lula na visão dos conselheiros, como foi

revelado pelas entrevistas nessa pesquisa. Esses elementos contribuíram para a manutenção da coalizão política e do bom funcionamento do CDES nesse período inicial.

Observa-se durante os anos iniciais da trajetória do conselho uma progressiva evolução da prática do diálogo social para a busca de consensos sobre os diversos temas ali debatidos. O processo de construção da AND foi o mais significativo nesse aspecto, conduzindo a um aprendizado institucional que levava a uma seleção de demandas que possuíam maior possibilidade de atingir acordos entre os setores ali presentes. A pesquisa apontou que através da interação de representantes de setores distintos houve um crescente aprendizado a partir do reconhecimento de direitos e capacidades mútuas dos atores. Esse elemento é revelado principalmente nas entrevistas e depoimentos dos conselheiros ao longo da pesquisa. Esse processo contribuía para a concertação política desejada por esse governo para dar sustentação a um novo ciclo de desenvolvimento prometido em seu programa. Tal processo amadureceu no segundo mandato com uma conjuntura econômica mais favorável e a progressiva melhora nos resultados da economia nacional. Esse cenário deu ânimo aos conselheiros quanto à possível construção de um novo modelo de desenvolvimento tendo o CDES como instrumento da construção de tal projeto.

A crise de 2008 representou uma interrupção brusca dessa trajetória que a economia nacional vinha desempenhando no segundo mandato. O choque externo provocado pelos eventos nos Estados Unidos e Europa levou a uma reformulação do planejamento que o governo vinha operando até então em um cenário de alta demanda externa e um forte aumento da demanda interna, que permitiu um crescimento elevado, com baixas taxas de inflação e distribuição de renda. A boa situação vivida pelo Brasil no período permitiu uma resistência maior aos choques externos que, entretanto, revelavam a necessidade de adaptação à nova conjuntura de crise.

Com a eclosão da crise em 2008, o CDES, pelo papel desempenhado nos cinco anos anteriores, é chamado a oferecer orientações ao governo que contribuíssem para estratégia de superação da mesma e que possibilitassem à retomada do ciclo de crescimento que vinha sendo observado até então. Esse momento é fundamental para a compreensão dos limites colocados ao aprofundamento e consolidação do processo de desenvolvimento e da função de um mecanismo de diálogo como o CDES em um cenário de crise.

O conselho vivia então uma dupla expectativa. Contribuir para uma estratégia que possibilitasse a superação da crise com a retomada do crescimento, e o aprofundamento de um projeto de desenvolvimento que conjugasse um salto de produtividade a um melhor desempenho nas diversas áreas que constituem o desenvolvimento social. Esse segundo

aspecto era colocado como o próximo passo do processo iniciado com a construção da AND, com a formação de um pacto social de larga escala que servisse de base ao novo modelo de desenvolvimento. Contudo, apenas o primeiro aspecto foi razoavelmente atendido. O conselho, como exposto no último capítulo, ofereceu um conjunto de orientações à presidência que foram acolhidas pelo governo e incorporadas na estratégia de combate à crise. O CDES se revelou como um espaço importante de planejamento e avaliação de políticas e também como um mecanismo para o fluxo de informações entre o governo e os setores sociais ali representados. Nesse período, desenvolveu-se uma dinâmica onde o conselho formulava políticas e as encaminhava ao governo, que por sua vez, oferecia retorno aos conselheiros sobre a implementação das medidas e permitia a avaliação dos resultados por ambos. Essa dinâmica revela a efetividade do conselho quanto ao objetivo de sua criação de fornecer orientações à Presidência para auxiliar suas decisões.

Pode-se avaliar, portanto, que o CDES até o ano de 2009 possuiu efetividade razoável na dupla função de gerar diálogo dos atores sociais entre si e com o governo, possibilitando a formação de consensos e a concertação política, e também quanto à produção de orientações ao governo. Observa-se uma melhora progressiva nesses dois aspectos, com um crescente aprendizado institucional dos conselheiros e dos agentes no governo na dinâmica de funcionamento do mecanismo. A crise, apontada como um momento chave nessa trajetória, revelou-se como um período de teste das capacidades construídas nos anos anteriores. A habilidade de gerar diálogo, construir consensos, formular políticas e manter uma boa interação com o governo foi testada pela velocidade dos eventos no período e pela exigência de tomada de decisões rápidas por parte do governo. Nesse período, o conselho melhorou sua dinâmica de funcionamento e organização com a criação do comitê gestor que cumpriu papel fundamental nas orientações de combate à crise; estabeleceu interlocuções com outros órgãos da administração pública, como os ministérios, o congresso, o Banco Central e BNDES, assim como conselhos e associações internacionais em atividades em torno da crise; e intensificou suas atividades de avaliação de políticas através do Observatório da Equidade, que estabelecia o principal elo com os órgãos de pesquisa que forneciam informações ao conselho (IPEA, DIEESE e IBGE).

Após contribuir na construção das primeiras medidas de combate a crise, em 2009 o conselho buscou requalificar o debate sobre a mesma, principalmente com o Seminário sobre desenvolvimento, definindo-a como uma janela de oportunidade para a construção de um novo modelo de desenvolvimento. O diagnóstico da gravidade da crise e de seus efeitos futuros sobre a economia mundial e brasileira exigia um projeto de mudanças estruturais na

no país que fosse capaz de reposicioná-lo no cenário internacional e superar os obstáculos internos ao desenvolvimento. Para isso, era necessária a conjugação de medidas imediatas para atacar a crise com um planejamento estratégico de longo prazo que permitisse a continuidade do processo.

Com o início da recuperação da economia brasileira em meados de 2009, o governo passou a progressivamente dar menor importância às atividades acerca da crise. Em Setembro desse ano, o governo convocou uma plenária extraordinária para anunciar o fim da crise econômica para o Brasil e dessa forma concluir o debate sobre a mesma. Os resultados apresentados a partir do segundo trimestre de 2009 confirmaram a forte capacidade de reação da economia brasileira até o final do ano seguinte. Esse bom desempenho indicava que o Brasil havia retomado o ciclo de crescimento iniciado anos atrás e que havia sido interrompido com a crise em 2008. Frente aos bons resultados do período e a aproximação do período eleitoral em 2010, o governo decidiu capitalizar a vitória sobre a crise de forma prematura e levou a desarticulação do debate sobre a mesma. A desmobilização das atividades, tanto do conselho como de outros órgãos federais, para o combate à crise condicionou o não avanço do debate em torno de questões imediatas para as mudanças estruturais de longo prazo. Esse segundo passo poderia ser dado com o aprofundamento do debate em torno da AND e o envolvimento de todos os setores do governo e do conselho no projeto, de forma que os objetivos ali traçados pudessem se materializar em um conjunto coerente de políticas que constituíssem uma estratégia de desenvolvimento. A consolidação de um novo projeto de desenvolvimento passava também pela formação de grandes pactos sociais que poderiam ter o CDES como instrumento para sua construção.

Em 2010, com a eleição de Dilma Rousseff o conselho entra em declínio. Como relatado nas entrevistas, é comum em anos eleitorais o conselho ter um enfraquecimento de suas atividades em favor da agenda eleitoral e partidária. Contudo, passadas as eleições, a nova presidente não deu a mesma importância ao conselho existente nos mandatos anteriores. O perfil de Dilma Rousseff, apontado pelos entrevistados, é bem distinto do de Lula. Este, sendo oriundo do sindicalismo, possuiria a negociação como prática habitual, conseguiria operar as coalizões pessoalmente e estimularia o funcionamento de mecanismos para a concertação como o CDES. Já Dilma Rousseff, mais identificada à tecnocracia, não daria o mesmo peso ao diálogo, conduzindo suas decisões de forma mais isolada. Com a volta do aprofundamento da crise econômica e o desencadeamento de uma crise política ao final do primeiro mandato, essas questões passariam a representar um problema maior de estabilidade do governo.

Esse cenário de agravamento da crise econômica acompanhado de um forte avanço conservador na política nacional exigiria a retomada do papel dos mecanismos de diálogo e concertação política. O enfraquecimento do CDES pode ser um dos fatores que apontam a dificuldade do governo na operação do cenário de crise econômica e política. Diversos setores da sociedade próximos ao governo anteriormente, encontram-se afastados com o enfraquecimento dos canais de diálogo.

O conselho e mecanismos de participação similares possibilitariam um planejamento estratégico mais eficiente em conjunturas como a atual. A dimensão política da crise demanda a necessidade de recuperação do diálogo com os diversos atores sociais que compunham a coalizão de poder anteriormente, para que seja possível restabelecer um nível razoável de concertação política. Quanto à dimensão econômica, o enfraquecimento do CDES evidencia como o governo encontrava-se despreparado para reagir de forma adequada a um novo aprofundamento da crise. A desmobilização das atividades em torno da crise ainda em 2009 e o posterior declínio do conselho no geral contribuem para um menor poder de reação do governo nesse momento sem os instrumentos de diálogo e planejamento que possuía anteriormente.

REFERÊNCIAS

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SRI/PR. **Conselheiros do CDES apoiam suspensão de alta dos juros.** 30 de Outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/8329/conselheiros-do-cdes-apoiam-suspensao-de-alta-dos-juros.html>>

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SRI/PR. **Em Reunião Extraordinária do CDES Presidente Lula diz que Brasil venceu a crise.** 16 DE SETEMBRO DE 2009. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/11209/em-reuniao-extraordinaria-do-cdes-presidente-lula-diz-que-brasil-venceu-a-crise.html>>

ASSESSORIA SEDES. **Em reunião extraordinária, plenário do CDES comemora fim da crise.** 15 DE SETEMBRO DE 2009, disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/11190/em-reuniao-extraordinaria-plenario-do-cdes-comemora-fim-da-crise.html>>

ASSESSORIA SEDES. **Conselheiros do CDES entregam moção ao Presidente da República** Brasília, 24 de Outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/8268/conselheiros-do-cdes-entregam-mocao-ao-presidente-da-republica.html>>

BALESTRO, M. V.; CAMPOS, F. A., 2012. A governança tripartite nas políticas públicas de emprego. In: **Anales del 6º. Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política**, Quito.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira. **A inflexão do governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda.** 2011

BOSCHI, Renato. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: Uma discussão a partir da América Latina. In: Boschi, Renato (org). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina.** UFMG. Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Desenvolvimento em debate: 10 anos de contribuições do CDES.** -- Brasília : Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

CDES. **Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND.** Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2007.

CDES. **Ata da 25ª Reunião do Pleno.** Brasília/DF, dia 01 de abril de 2008^a.

CDES. **Parecer do Colóquio: Perspectivas de crescimento da economia brasileira e a crise internacional.** Brasília, 13 de março de 2008^b.

CDES. **Moção ao Presidente da República sobre os efeitos da crise econômica internacional.** Brasília, 14 de outubro de 2008^c

CDES. **Ata da 28ª Reunião Ordinária do Pleno.** Brasília/DF, 06 de novembro de 2008d

CDES. **Agenda de trabalho 2009.** 2009a Disponível em:
<file:///C:/Documents%20and%20Settings/acer/Meus%20documentos/Downloads/Quadro_de_Planejamento_2009_-__.pdf>

CDES. **Nota do CDES sobre a crise econômica internacional.** Brasília, 22 de janeiro de 2009b

CDES. **Memória do IV Encontro GA Conjuntura Econômica.** Brasília, 16 de Fevereiro de 2009c.

CDES. **Relatório do I Seminário Internacional sobre Desenvolvimento.** Brasília, 5 e 6 de Março, 2009d.

CDES. **Trajectoria do debate no CDES sobre a crise internacional.** 2. ed. – Brasília: CDES, 2013.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. UNESP, São Paulo, 2004

CORTES, Soraya V.; Gugliano, Alfredo. **Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil.** Sociologias, Porto Alegre, mai/ago, n. 24, ano 12, p. 44-75, 2010.

COSTA, V. M. R. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um experimento democrático? In: **PRÉ-CONGRESSO FIEALC/SOLAR/UERJ/UFES. América Latina e o Processo de Modernização: política, economia, sociedade e cosmovisões.** Rio de Janeiro, Simpósio ECO1 – Economia e Sociedade. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2005. v. 1.

CRUZ, Verônica. Capitalismo regulatório e desenvolvimento no Brasil e Argentina. In: Boschi, Renato (org). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina.** UFMG. Belo Horizonte, 2011.

DEEG, Richard. **Complementarity and institutional change in capitalist systems.** Journal of European Public Policy 14:4 June 2007.

DE TONI, Jackson. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos.** 2013. 334 f.(Tese de doutorado) Instituto de Ciência Política, Universidade Nacional de Brasília. Brasília, 2013.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. O corporativismo na construção do espaço público. In: BOSCHI, R. (Org.) **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil.** Rio de Janeiro. 1991.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais.** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DINIZ, Eli. **Depois do Neoliberalismo: Rediscutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio.** Ponto de Vista, v. 02, p. 02, 2008.

DINIZ, Eli. Depois do Neoliberalismo: rediscutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio. In: Boschi, Renato (org). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina.** UFMG. Belo Horizonte, 2011.

DOWBOR, L. **Crise financeira: riscos e oportunidades.** 2009.

EVANS, Peter. **Dependent Development – The Alliance of multinational, State and Local capital in Brazil.**, Princeton, Princeton University Press. 1979

EVANS, Peter. **Além da ‘Monocultura Institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo.** Sociologias, jan./jun., n. 9, p. 20-63, 2003.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial.** Rio de Janeiro, Editora UFRJ. 2004.

EVANS, Peter. **In Search of the 21st Century Developmental State, Centre for Global Political Economy.** University of Sussex, Brighton, UK, 2008.

EVANS, Peter. **The Capability Enhancing Developmental State. Concepts and National Trajectories.** CEDE, UFF, 2011

FLEURY, S. **O Conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula.** In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** São Paulo: FGV, 2006, p. 79-106.

GOMES, Eduardo R.; GAITÁN, Flávio. **Del siglo del corporativismo a las estrategias de concertación. El diálogo social em América Latina.** Trabalho preparado para apresentação no VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 2012.

GONÇALVES, Lorena, F.C.; BALESTRO, Moisés V. **A coordenação tripartite nas políticas de emprego no Brasil: uma abordagem de economia política comparada.** XVI Congresso Brasileiro de Sociologia (SBS), Salvador, 2013.

HALL, P.A. SOSKICE, D. **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage.** Oxford University Press; 2001.

HALL, P.A, THELEN, K. **Institutional change in varieties of capitalism. Socio-Economic Review.** V.7: p.7–34. 2009

IPEA. **Carta de conjuntura 2008.**

IPEA. **Carta de conjuntura 2009.**

IPEA. **Estado, instituições e democracia.** Livro 9, v.3 (698 p.), cap. 4 A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como espaço de concertação nacional para o desenvolvimento p. 161-202, Brasília, 2010.

IPEA. **Diálogos para o Desenvolvimento : a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula** / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar.- Brasília: Ipea: CDES, 2010b.

IPEA. **Comunicado Nº 130: Algumas considerações sobre a desaceleração do PIB em 2011.** 13 de janeiro de 2012.

KOWARICK, L. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um processo em construção.** 2006.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de democracia em 36 países.** Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MONTEIRO, C. F. **Estado e mercado no transporte aéreo brasileiro pós-reformas.** Política & Sociedade, v. 8, n. 15, 2009.

RIBEIRO, Daniela de Franco M. **A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento?** Trabalho apresentado ao encontro da ABCP, Recife, 2009.

RODRIK, Dani. **The globalization paradox.** New York/London: W. W. Norton Company, 2011.

SCHMIDT, Vivien. Institutionalism. In: HAY, COLIN, LISTER, M. E MARSH, D. **The State. Theories and Issues.** New York, Palgrave Macmillan, 2006.

SCHMITTER, P. The New corporatism. In: PIKE, F.B.; STRITCH, T(Ed.). **Still the century of corporatism:** Notre Dame: Notre dame University Press, 1974. p. 85-131.

SEN, Amartya. **Development as freedom.** New York: Alfred A Knopf, 1999a.

SERRANO, F.; SUMMA, R. **Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000,** IV encontro da associação Keynesiana Brasileira, agosto 2011.

SERRANO, F.; SUMMA, R.. **A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011.** OIKOS, V. 11, n. 2 • 2012, pp 166-202. Rio de Janeiro, 2012.

STIGLITZ, Joseph. **A globalização e seus malefícios: A promessa não cumprida de benefícios globais.** Trad. Bazán Tecnologia e Linguística. Futura, São Paulo, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. **O mundo em queda livre: Os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial.** tradução José Viegas Filho — São Paulo : Companhia das Letras, 2010.

STREECK, Wolfgang. THELEN, Kathlen. (ed.) **Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies.** Oxford: Oxford University Press, 2005.

TAPIA, Jorge R.B. Concertação , diálogo social e diálogo civil. In: **Relatório Técnico.** SEDES/PR. 2005. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/>

TAPIA, Jorge R. B. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Os desafios da construção institucional. In: DINIZ, Eli (Org.) **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007. p. 180-233.

TAPIA, Jorge R. B., Gomes Eduardo R. e Condé, Eduardo S. (orgs.). **Pactos Sociais, Globalização e Integração Regional**. Campinas/Juiz de Fora, Ed. da Unicamp/Ed. da UFJF, 2008.

VATTA, Alessia. **O neocorporativismo na Europa: desenvolvimentos recentes e perspectivas de futuro**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba: UFPR, n. 10/11, p. 152-194, 1998

WADE, Robert. **Governing the market: economic theory and role of government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBSTER, Edward; SIKWEBU, Dinga. **Social dialogue in South Africa: an external review of the National Economic Development and Labor Council (Nedlac) 1995-2006**. Pretoria: ILO; RSA Office, 2006

WEISS, Linda. **States in the global economy: bringing domestic institutions back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

WEISS, Linda. **A volta do Estado: aprendendo com os BIC? O estado de transformação, volta, renovação ou redescoberta?** *Desenvolvimento em Debate*, vol. 2, n.1, Janeiro-Abril 2011.

YUSSUF, Shahid; STIGLITZ, Joseph. Development issues: settled and open. In: **Frontiers in development Economics: The future in perspective**. Editor G. Meier e J. Stiglitz. New York: Oxford University Press. 2001.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 4.744, DE 16 DE JUNHO DE 2003.

Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 30 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DA FINALIDADE E DA COMPETÊNCIA

Art. 1º Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, criado pelo art. 30, inciso I, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, compete:

I - assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento;

II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DO CDES

Art. 2º O CDES, presidido pelo Presidente da República, é composto pelos seguintes membros:

I - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que será seu Secretário-Executivo; ([Redação dada pelo Decreto nº 8.151, de 2013](#))

II - Ministros de Estado Chefes da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; ([Redação dada pelo Decreto nº 8.151, de 2013](#))

III - Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego, do Meio Ambiente e das Relações Exteriores; e ([Redação dada pelo Decreto nº 8.151, de 2013](#))

IV - noventa cidadãos brasileiros, e respectivos suplentes, maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução.

§ 1º Os membros referidos nos incisos I, II e III terão como suplentes os Secretários-Executivos ou autoridades equivalentes das respectivas Pastas.

§ 2º Os membros de que trata o inciso IV e seus suplentes, de acordo com a representatividade social, deverão ter experiência nos temas agendados para concertação ou ter função dirigente em organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não-governamentais e outros setores da sociedade civil.

§ 3º Nos impedimentos, por motivos justificados, dos membros titulares serão convocados os seus suplentes.

§ 4º Manifestada a necessidade, o Conselheiro poderá estar acompanhado de um assessor técnico nas reuniões do CDES e das comissões de trabalho.

§ 5º Poderão ser convidados a participar das reuniões do CDES, sem direito a voto, a juízo do Presidente do Conselho, personalidades e representantes de órgãos e entidades públicas e privadas, bem como técnicos, sempre que da pauta constar temas de sua área de atuação.

Art. 3º Os membros referidos no inciso IV do art. 2º deste Decreto perderão o mandato no caso de:

I - ausência imotivada em três reuniões consecutivas do Conselho; e

II - prática de ato incompatível com a função de Conselheiro, por decisão da maioria dos membros do CDES.

Parágrafo único. No caso de perda do mandato, será designado novo Conselheiro para a titularidade da função.

Art. 4º O CDES reunir-se-á por convocação do seu Presidente, ordinariamente, uma vez a cada dois meses e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente ou pela maioria dos seus membros.

Art. 5º As reuniões do CDES serão realizadas em Brasília, Distrito Federal, com a presença da maioria dos seus membros.

§ 1º Na ausência do Presidente do CDES, ou por sua delegação, as reuniões do Conselho serão presididas pelo seu Secretário-Executivo.

§ 2º Na impossibilidade de comparecimento às reuniões, os membros do CDES serão substituídos pelos respectivos suplentes.

§ 3º Excepcionalmente, por decisão do seu Presidente ou da maioria dos membros, as reuniões do CDES poderão ocorrer fora da capital federal.

Art. 6º As reuniões ordinárias do CDES, ressalvadas as situações de excepcionalidade, deverão ser convocadas com antecedência mínima de sete dias úteis, com pauta previamente comunicada aos seus integrantes.

Art. 7º Da pauta das reuniões ordinárias do CDES constarão, necessariamente, referências sobre os seguintes assuntos:

I - apreciação e decisão sobre a ata da reunião anterior;

II - tema político-administrativo relevante a ser exposto por Ministro de Estado, em até trinta minutos;

III - tema para debate e discussão, a ser apresentado por Ministro de Estado ou autoridade delegada, com votação da agenda proposta; e

IV - comunicações por integrantes do Conselho, que serão encaminhadas ao Presidente do CDES quando apresentadas formalmente.

Art. 8º Fica facultado ao CDES promover, com a colaboração da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, seminários ou encontros regionais sobre temas constitutivos de sua agenda.

Art. 9º O Conselheiro que quiser usar da palavra nas reuniões do CDES deverá inscrever-se, no decorrer das sessões, perante o Secretário-Executivo do Conselho, de acordo com a ordem da pauta.

Parágrafo único. Após a manifestação de todos os inscritos, ao Conselheiro poderá ser concedida novamente a palavra, por uma só vez, para réplica ou esclarecimento.

Art. 10. O Conselheiro poderá registrar, antecipadamente, o direito de intervir em reunião do CDES, desde que formalize sua inscrição perante o Secretário-Executivo do Conselho, no prazo de quarenta e oito horas do início da sessão.

§ 1º As inscrições ocorridas fora do prazo de que trata o **caput** somente serão deferidas se houver disponibilidade de tempo nas reuniões do CDES.

§ 2º Independentemente da intervenção do Conselheiro nas reuniões do CDES, ser-lhe-á facultado registrar a sua posição, por escrito, que deverá constar das respectivas atas.

Art. 11. O CDES procurará formalizar suas deliberações por consenso, denominadas **acordos**, que serão submetidas ao Presidente da República e publicadas no Diário Oficial da União.

Art. 12. As deliberações do CDES ocorridas sob a forma não consensual, denominadas **recomendações**, e as posições divergentes dos Conselheiros serão submetidas ao Presidente da República e publicadas no Diário Oficial da União.

Parágrafo único. No caso das deliberações sob a forma não consensual, é facultado ao Conselheiro interessado apresentar justificativa da sua posição divergente, em separado e por escrito.

CAPÍTULO III

DA COMPOSIÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES DE TRABALHO

Art. 13. O CDES poderá instituir, simultaneamente, até nove comissões de trabalho, de caráter temporário, destinadas ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, a serem submetidos à sua composição plenária, podendo requisitar, em caráter transitório, sem prejuízo dos direitos e vantagens a que façam jus no órgão ou entidade de origem, servidores de qualquer órgão ou entidade da administração pública federal, necessários aos seus trabalhos.

Art. 14. Cada comissão de trabalho, denominada Grupo Temático, será composta pelos seguintes membros:

I - um integrante da administração pública federal, designado pelo Secretário-Executivo do CDES, que a coordenará;

II - um representante indicado pelo Ministro de Estado da área pertinente ao tema objeto da discussão, que será seu relator;

III - dez Conselheiros indicados pelo CDES; e

IV - até nove cidadãos, convidados pelo Secretário-Executivo do CDES, ouvido o Conselho.

Art. 15. As reuniões dos Grupos Temáticos serão realizadas por convocação do Secretário-Executivo do CDES ou sempre que a maioria de seus integrantes julgar necessárias.

Art. 16. Em relação ao local das reuniões, a convocação de seus membros e a realização de seminários e encontros regionais, aplica-se aos Grupos Temáticos o disposto no **caput** dos arts. 5º, 6º e 8º deste Decreto.

Art. 17. As atividades dos Grupos Temáticos serão iniciadas a contar da data em que forem instituídos pelo CDES, cujos prazos de conclusão serão fixados em função da complexidade dos temas a eles cometidos.

CAPÍTULO IV

DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE E DO SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO CDES

Art. 18. São atribuições do Presidente do CDES:

I - convocar e presidir as reuniões do colegiado;

II - solicitar ao CDES a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público;

III - firmar as atas das reuniões do CDES.

Art. 19. São atribuições do Secretário-Executivo do CDES:

I - substituir o Presidente do Colegiado, nos seus impedimentos;

II - convocar, por solicitação do Presidente do CDES, as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho;
e

III - constituir e organizar o funcionamento dos Grupos Temáticos e convocar as respectivas reuniões.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20. Compete ainda ao CDES:

I - definir suas diretrizes e programas de ação;

II - estabelecer os **acordos**, encaminhar as **recomendações** e responder as solicitações formuladas pelo Presidente da República;

III - requisitar dos órgãos e entidades da administração pública federal estudos e informações indispensáveis ao cumprimento de suas competências;

IV - propor indicações de posição ao Presidente da República sobre quaisquer temas relevantes para o desenvolvimento econômico e social;

V - elaborar informes e estudos especiais sobre temas objeto da concertação, independentemente de prévia agenda proposta pelo Presidente da República; e

VI - elaborar e propor modificações no seu regimento interno.

Art. 21. As reuniões ordinárias ou extraordinárias do CDES e dos Grupos Temáticos poderão ser assistidas por cidadãos convidados pelo seu Presidente, pelo seu Secretário-Executivo ou por deliberação majoritária dos seus membros.

Art. 22. A participação nas atividades do CDES e dos Grupos Temáticos será considerada função relevante e não será remunerada.

Parágrafo único. Será expedido pela Secretaria-Executiva do CDES aos interessados, quando requerido, certificado de participação nas atividades do Conselho e dos Grupos Temáticos.

Art. 23. As alterações deste Decreto, propostas pelos membros do CDES, deverão ser formalizadas perante o Secretário-Executivo do Conselho, que as submeterá à decisão do Colegiado.

Art. 24. O apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CDES e dos Grupos Temáticos serão prestados pela Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Art. 25. Para o cumprimento de suas funções, o CDES contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Presidência da República.

Art. 26. As dúvidas e os casos omissos deste Decreto serão resolvidos pelo Secretário-Executivo do CDES, **ad referendum** do Colegiado.

Art. 27. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de junho de 2003; 182ª da Independência e 115ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 17.6.2003

ANEXO II – Termo de Referência para criação da SEDES e do CDES

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES

TERMO DE REFERÊNCIA PARA A FORMAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (SEDES) E DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES)

FUNDAMENTOS E PRESSUPOSTOS

1. Conceito: O programa apresentado pelo Presidente Lula, enquanto candidato à Presidência da República, defendeu a necessidade de construir no país um “novo Contrato Social”. A sua eleição aponta para esta possibilidade. Na contramão do modismo internacional, que fecha para os países semiperiféricos os caminhos para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, o Brasil, com a eleição do Presidente Lula, sinalizou que quer ser um país socialmente justo, integrado de forma soberana na comunidade internacional, capaz de crescer gerando emprego e atividades, bem como oportunidades para o exercício da capacidade empreendedora dos brasileiros. O Brasil quer construir este futuro ancorado numa institucionalidade democrática sólida e aberta à renovação.

2. Parceiros estratégicos: Este desafio, porém, não será respondido isoladamente pela vontade absoluta de qualquer partido, classe social ou grupos empresariais. Os caminhos, inclusive, a serem percorridos, não serão traçados por qualquer conhecimento ou teoria científica “superior”: eles devem ser objeto de uma construção política, em cujo processo os parceiros estratégicos nem sempre estarão de acordo, nem sempre serão os mesmos, nem sempre andarão juntos. Mas, para que isso ocorra, são parceiros todos os que afirmarem a vocação comum de tirar o país da crise e construir um futuro de justiça e fraternidade social.

3. Contrato Social: Para a construção deste “novo Contrato Social” - uma nova vontade política majoritária para recoesionar a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária - é necessário organizar, dar visibilidade e promover os parceiros estratégicos. É preciso dar-lhes voz permanente, assumir publicamente o debate das contradições da parceria e buscar os pontos comuns de acordo. Neste processo devem ficar claros os pontos sobre os quais é possível acordar, os objetivos que podem ser claramente majoritários ou consensuais e aqueles assuntos que requerem mais debates e esclarecimentos.

4. Experiências: Este processo, que sabemos ser extremamente complexo, já foi experimentado através de inúmeros métodos em diversos países: Espanha (outubro 1977), Portugal (Acordo de Concertação Estratégica – 1996/1999), Itália (janeiro 1983), Alemanha (Lei de Estabilidade e Crescimento da Economia – 1967/1968), Áustria (Criação da Comissão Paritária de Preços e Salários (1957), Holanda (criação do Conselho Social e Econômico (1950). Seus fins conciliatórios e objetivos estratégicos quase sempre foram corporativos e às vezes foram superestimados. Em regra, a distribuição dos sacrifícios era profundamente lesiva aos interesses dos “de baixo”, com uma distribuição, depois, desigual das vantagens obtidas com os pactos. Nossa proposta é que, atentos às experiências anteriores, delimitemos os nossos objetivos e reinventemos a negociação democrática. Queremos que ela seja capaz de propor objetivos ao mesmo tempo transparentes, modestos e ousados nos seus movimentos imediatos: articular uma maioria política e social capaz de fazer reformas para criar as condições para o crescimento econômico, com distribuição de renda, criação de empregos e oportunidades de trabalho.

5. Órgão Gestor do Contrato: A gestão deste processo deverá ser coordenada por um órgão especial do Poder Executivo, subordinado diretamente ao Presidente da República. Um órgão articulador, que só poderá operar e ter sucesso, promovendo o protagonismo dos Ministérios e instituições de primeiro escalão. Principalmente os que estiverem diretamente vinculados às matérias sobre as quais o governo

pretende acordar visando obter maioria. Seja no que se refere ao apoio na sociedade, seja perante os órgãos do Poder Legislativo. Este órgão gestor será a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, órgão-meio que trabalhará tendo como suporte o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, para o qual o governo fornecerá plenas condições de funcionamento.

6. Relação com o centro do governo: A Secretaria em questão não terá qualquer cruzamento de funções com qualquer outro Ministério ou Secretaria da Presidência. Nem exercerá qualquer tipo de interferência sobre as suas funções. Ela deverá atuar estreitamente ligada ao centro político cotidiano do governo: Casa Civil, Ministério da Fazenda, Secretaria Geral da Presidência, Secretaria de Comunicação da Presidência. Isto porque a eleição dos temas a serem propostos ao Conselho não serão temas arbitrados por “partes” do governo, mas serão aqueles que correspondam a sua agenda prioritária, em cada período do atual mandato.

7. Posições de Governo: As posições apresentadas pelo Secretário da Secretaria Especial, no âmbito do Conselho, ou por qualquer autoridade governamental convidada, ou integrante do mesmo, serão posições definidas ou autorizadas pelo Presidente da República. O mesmo vale para o conteúdo das concertações processadas no âmbito do Conselho firmadas pelos representantes do governo. Isto é fundamental para que os parceiros estratégicos tenham confiança no processo de diálogo e negociação, já em curso, e vejam na iniciativa do governo a sinceridade que reforça a disposição de influir e negociar.

8. Estrutura: A Secretaria Especial deverá contar com um banco de dados, estrutura de pessoal própria e infraestrutura material, para o seu funcionamento. Tudo para que ela possa, permanentemente, oferecer informações e analisar as questões em debate no Conselho. Os meios referidos devem permitir que a Secretaria possa empreender negociações e promover diálogos com os parceiros - também de forma permanente - na própria preparação das reuniões plenas e igualmente nas reuniões de trabalho dos grupos temáticos. Estes serão formados à medida das necessidades.

O CONSELHO: CARACTERÍSTICAS E FUNCIONAMENTO

9. O Conselho é um órgão majoritariamente da sociedade civil, de caráter consultivo da Presidência da República, que relaciona o Executivo com distintas representações do empresariado, do terceiro setor, dos movimentos sociais e do mundo do trabalho. O Conselho buscará propor políticas específicas e concertar ações sobre temas relevantes, para remover os entraves administrativos, legais e financeiros, para o desenvolvimento econômico e social do país.

10. O Presidente da República será o Presidente do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que terá como Coordenador Executivo, por delegação, o Secretário da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência. O Presidente da República, sempre que possível, fará a abertura das reuniões do Conselho com a fundamentação da pauta proposta para discussão.

11. Os componentes do Conselho serão designados por ato formal do Presidente da República por dois anos e o número de membros permanentes do Conselho, originários do governo, não será superior a ¼ dos seus integrantes. Na composição do Conselho, o Presidente buscará combinar representatividade setorial, abrangência social e reconhecido saber, para a nomeação dos seus integrantes.

12. Os temas que forem alvo de consenso deverão ser indicados às diversas representações partidárias no Legislativo, podendo, o Conselho, tornar-se sujeito ativo nos processos de negociação política no Parlamento. As posições do Conselho serão levadas ao Presidente da República, com a identificação de que elas foram “majoritárias” ou “consensuais”. Serão apresentados por escrito, ao Presidente, os argumentos dos Conselheiros presentes na reunião, quando ocorrer solicitação formal por parte do interessado.

13. As agendas a serem propostas pelo Executivo, ao Conselho, serão definidas, através de reunião convocada pelo Presidente da República, com a presença do Ministro Chefe da Casa Civil, Secretário Geral da Presidência, Secretário de Comunicação do Governo, Ministro da Fazenda e Secretário da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

14. O Conselho também poderá emitir - por solicitação de qualquer dos seus integrantes - "recomendação" consensual ao Presidente da República. A recomendação poderá versar sobre temas relacionados com o desenvolvimento econômico-social do país, ou de determinada região, ou Estado, mesmo que o assunto não esteja em pauta, mas seja aceito pela maioria simples dos presentes como matéria relevante.

15. O objetivo estratégico do Conselho é produzir indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, sobre temas que podem ser objeto de concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados. Os parceiros não perdem a liberdade de encaminhar, no processo político, as suas demandas específicas, mesmo que elas não sejam acolhidas pelo Conselho.

16. As reuniões do Conselho serão abertas aos Ministros de Estado, Secretários da Presidência, integrantes dos escalões superiores de governo, tanto para prestarem informações de caráter técnico, como para encaminharem questões políticas de interesse do governo. O Conselho poderá convidar integrantes do governo, de qualquer escalão, para prestar esclarecimentos sobre temas de interesse relevante para o desenvolvimento econômico.

COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA DO CONSELHO

17. O Conselho será composto por 82 membros mais o Presidente da República e 10 representantes do governo. O Presidente da República designará formalmente os integrantes do Conselho, os quais poderão ser assistidos nas reuniões, se assim desejarem, por um assessor técnico. O Conselheiro, depois de nomeado pelo Presidente da República, poderá indicar um suplente, para as reuniões em que estiver impedido de comparecer, desde que o mesmo tenha nível de representatividade aceito como equivalente pelo Presidente da República.

18. O Conselho poderá definir Grupos Temáticos Permanentes ou Especiais, cujo funcionamento será coordenado pela Secretaria Especial, com apoio técnico desta, visando propor pareceres ou formular propostas sobre temas em tramitação no Conselho. O número máximo de integrantes de cada Grupo Temático será de sete Conselheiros.

19. Dentre os Conselheiros indicados pelo Governo estarão sempre os titulares dos seguintes órgãos: Chefia da Casa Civil, Secretaria Geral de Governo, Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

20. Finalmente, quanto à representação da composição, é necessário que na nomeação dos Conselheiros estejam contempladas as entidades empresariais, de trabalhadores, do terceiro setor e dos movimentos sociais, de base territorial nacional, bem como personalidades expressivas do meio intelectual, respeitadas nacionalmente, com prévia consulta sobre o seu compromisso de efetivamente participar das reuniões do Conselho em tela.

21. A Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social apresentará, na primeira reunião plenária do Conselho, uma proposta de Regimento Interno, que irá prever a sistemática de funcionamento das reuniões, sua periodicidade e estruturação interna.

ANEXO III – Composição do CDES de 2003 a 2014

SECRETÁRIOS EXECUTIVOS: Tarso Genro 2003 a 2004 / 2006 a 2007; Jaques Wagner 2005 a 2006; Walfrido dos Mares Guia 2007; José Múcio Filho 2007 a 2009; Alexandre Padilha 2009 a 2010; Luis Sérgio 2011; Moreira Franco 2011 a 2012; Marcelo Neri 2012 a 2013; Gleise Hoffman 2013 a 2014; Aloizio Mercadante 2014.

CONSELHEIROS – SOCIEDADE CIVIL: Abilio Diniz 2003 a 2014; Adilson Primo 2009 a 2012; Adilson Ventura 2005 a 2010; Alain Juan Pablo Belda 2003; Alair Martins do Nascimento 2007 a 2009; Alberto Broch 2009 a 2014; Alceu Nieckarz 2003 a 2007; Altemir Tortelli 2003 a 2011; Amarilio Macêdo 2003 a 2014; Antoninho Trevisan 2003 a 2014; Antonio Carbonari Netto 2008 a 2010; Antônio Carlos dos Reis (Salim) 2003 a 2009; Antonio Carlos Valente da Silva 2008 a 2014; Antonio Gil 2009 a 2014; Antônio Neto 2003 a 2014;; Aparecida Sueli Carneiro 2003 a 2005 Arildo Mota Lopes 2007 a 2014; Artur Henrique 2006 a 2014; Augusto Chagas 2009 a 2012; Avelino Ganzer 2005 a 2007; Benjamin Steinbruch 2003 a 2007; Bruno Ribeiro 2007 a 2012; Candido Mendes 2007 a 2014; Carlos Alberto Caser 2012 a 2014; Carlos Gilberto Cavalcante Farias 2008 a 2014; Carlos Jereissati Filho 2004 a 2007; Carmen Helena Ferreira Foro 2010 a 2014; Cezar Britto 2007 a 2014; Cláudio Baldino Maciel 2003 a 2005; Cláudio Elias Conz 2009 a 2014; Cláudio Soares de Oliveira Ferreira 2003 a 2007; Cledorvino Belini 2010 a 2014; Clélio Campolina Diniz 2010 a 2014; Clemente Ganz Lúcio 2004 a 2014; Cosette Alves 2003 a 2004; Daniel Feffer 2003 a 2012; Daniel Iliescu 2012 a 2013; Danilo Pereira da Silva 2007 a 2014; Delfim Netto 2007 a 2009; Denise Motta Dau 2007 a 2009; Dom Luiz Demetrio Valentini 2005 a 2014; Dom Tomas Balduino 2003 a 2005; Dráuzio Varella 2003 a 2007; Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira 2003 a 2007; Enilson Simões de Moura (Alemão) 2007 a 2012; Eros Roberto Grau 2003 a 2004; Eugênio Emílio Staub 2003 a 2007; Fabio Barbosa 2003 a 2012; Felipe Maia Guimarães da Silva 2003 a 2004; Fernando Cardim 2009 a 2010; Fernando Dantas Alves Filho 2010 a 2014; Fernando Roberto Moreira Salles 2003 a 2007; Fernando Xavier Ferreira 2003 a 2007; Frank Algot Eugen Svensson 2003 a 2007; Gabriel Jorge Ferreira 2003 a 2009; Germano Rigotto 2007 a 2010 / 2012 a 2014; Gisela Gorovitz 2005 a 2007; Glaci Therezinha Zancan 2003 a 2007; Guilherme de Jesus Paulus 2013 a 2014; Gustavo Carlos Marin Garat 2003 a 2007; Gustavo Petta 2004 a 2008; Heitor José Muller 2012 a 2014; Héliog Trindade 2003 a 2005; Horacio Piva 2003 a 2009; Humberto Mota 2007 a 2014; Ivan Zurita 2007 a 2009; Ivo Rosset 2003 a 2014; Jabes de Alencar 2004 a 2007; Jackson Schneider 2007 a 2014; Jacy Afonso de

Melo 2009 a 2014; João Batista Inocentini 2007 a 2014; João Bosco Borba 2005 a 2014; João Carlos Gonçalves 2004 a 2007; João de Deus Duarte Rocha 2005 a 2007; João Elisio Ferraz de Campos 2006 a 2012; João Felício 2003 a 2009; João Paulo dos Reis Velloso 2007 a 2014; João Resende Lima 2003 a 2007; João Vaccari Neto 2003 a 2007; Joênia Batista Carvalho 2005 a 2009; Jorge Gerdau Johannpeter 2003 a 2014; Jorge Hilário Gouvêa Vieira 2012 a 2014; Jorge Nazareno Rodrigues 2003 a 2014; José Antônio Moroni 2003 a 2014; José Augusto Marques 2003 a 2004; José Calixto Ramos 2003 a 2007 / 2012 a 2014; Jose Carlos Braga 2003 a 2007; José Carlos Bumlai 2003 a 2014; José Carlos Cosenzo 2007 a 2014; José Carlos Gomes Carvalho 2003; José Conrado Azevedo Santos 2010 a 2014; José Fernandes do Rego 2003 a 2005; José Joaquim Calmon de Passos 2004 a 2006; José Lopez Feijóo 2007 a 2011; José Luciano Penido 2012 a 2014; José Luis Cutrale 2003 a 2009; José Mendo Mizael de Souza 2003 a 2007; José Vicente 2009 a 2014; Jose Zunga Alves de Lima 2010 a 2014; Joseph Couri 2003 a 2014; Josué Christiano Gomes da Silva 2012 a 2014; Juçara Dutra Vieira 2003 a 2010; Júlio Barbosa de Aquino 2005 a 2009; Laerte Teixeira da Costa 2003 a 2012; Lincoln Fernandes 2007 a 2014; Lúcia Stumpf 2008 a 2014; Luís Manuel Rebelo Fernandes 2003 a 2004; Luiz Aimberê Soares de Freitas 2003 a 2007; Luiz Aubert Neto 2009 a 2014; Luiz Carlos Delben Leite 2003 a 2009; Luiz Carlos Trabuco Cappi 2012 a 2014; Luiz Eduardo Abreu 2009 a 2014; Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo 2003 a 2007; Luiz Gonzaga Schroeder Lessa 2003 a 2007; Luiz Marinho 2003 a 2005; Luiz Otávio Gomes 2003 a 2007; Luiza Helena Trajano 2007 a 2014; Lutfala Bitar 2003 a 2009; Manoel da Cunha 2009 a 2014; Manoel José Dos Santos (De Serra) 2003 a 2010; Marcelo Bahia Odebrecht 2010 a 2014; Marcelo Fidêncio Giufrida 2010 a 2014; Marcelo Neri 2009 a 2012; Márcio Artur Cypriano 2003 a 2007; Márcio Lopes de Freitas 2003 a 2014; Marcos Jank 2008 a 2012; Marfan Martins Vieira 2003 a 2005; Maria Elvira Salles Ferreira 2009 a 2014; Maria Lucélia dos Santos 2003 a 2007; Maria Victoria Benevides 2003 a 2007; Maurício Botelho 2007 a 2012; Maurílio Biagi Filho 2003 a 2014; Mauro Knijnik 2003 a 2005; Miguel João Jorge Filho 2003 a 2007; Milu Villela 2003 a 2007; Moacyr Auersvald 2009 a 2014; Muniz Sodré de Araújo Cabral 2003 a 2006; Murillo de Aragão 2007 a 2014; Murilo Ferreira 2012 a 2014; Murilo Portugal 2012 a 2014; Nair Goulart 2007 a 2014; Naomar Monteiro de Almeida Filho 2006 a 2014; Nelson Côrtes 2007 a 2014; Nilson do Amaral Fanini 2003 a 2007; Oded Grajew 2004 a 2014; Olavo Machado Júnior 2010 a 2014; Omilton Visconde Júnior 2003 a 2007; Paulo Godoy 2004 a 2014; Paulo Pereira da Silva 2003 a 2004; Paulo Roberto de Freitas 2005 a 2007; Paulo Roberto de Moraes Rego Figueiredo 2003 a 2007; Paulo Simão 2003 a 2014; Paulo Skaf 2003 a 2010 / 2012 a 2014; Paulo Speller 2007 a 2013; Paulo Tigre

2007 a 2012; Paulo Vellinho 2003 a 2014; Pedro de Assis Ribeiro de Oliveira 2003 a 2007; Pedro Jereissati 2003 a 2004; Pedro Luiz Teruel 2003 a 2005; Pedro Parente 2012 a 2014; Raymundo Magliano 2003 a 2009; Renato Conill 2009 a 2014; Ricardo Luiz dos Santos Carvalho 2003 a 2004; Ricardo Paes de Barros 2007 a 2009; Ricardo Patah 2007 a 2014; Ricardo Young Silva 2003 a 2007; Rinaldo Campos Soares 2003 a 2007; Roberto Baggio 2003 a 2005; Roberto Egydio Setubal 2003 a 2007; Roberto Leão 2010 a 2014; Robson Braga de Andrade 2003 a 2014; Rodrigo Collaço 2005 a 2009; Rodrigo Loures 2003 a 2014; Rogelio Golfarb 2004 a 2014; Roger Agnelli 2003 a 2007; Rozani Holler 2007 a 2011; Rui Carlos Ottoni Prado 2012 a 2014; Ruy Altenfelder 2012 a 2014; Sérgio Habermfeld 2003 a 2005; Sérgio Haddad 2003 a 2014; Sérgio Reze 2009 a 2014; Sérgio Rosa 2007 a 2012; Silas Lima Malafaia 2003 a 2004; Silvio Meira 2009 a 2014; Sônia Hess 2007 a 2014; Sônia Maria Fleury Teixeira 2003 a 2007; Tânia Bacelar 2004 a 2014; Ubiraci Dantas Oliveira 2012 a 2014; Vagner Freitas 2012 a 2014; Vicente Mattos 2007 a 2014; Victor Siaulys 2007 a 2009; Virgilio Costa 2007 a 2009; Virginia Gomes de Barros e Silva (Vic Barros) 2013 a 2014; Viviane Senna 2003 a 2014; Wagner Gomes 2012 a 2014; Waldemar Verdi Junior 2003 a 2007; Walter Torre Jr 2009 a 2014; Zaire Rezende 2007 a 2009; Zilda Arns 2003 a 2010.

ANEXO IV – Funcionamento do CDES⁴⁵

Superando visões compartimentadas de segmentos e setores sociais, os conselheiros e conselheiras dialogam nas reuniões plenárias, em grupos de trabalho, colóquios, seminários, mesas-redondas e outros eventos.

A metodologia de funcionamento do Conselho tem sido objeto de permanente avaliação e busca de aperfeiçoamento para fomentar e ampliar a escuta e construção compartilhada e potencializar sua assessoria ao Presidente.

COMITÊ GESTOR

O Comitê Gestor do CDES é parte da estrutura de governança do CDES para dar maior efetividade ao diálogo entre os conselheiros, a interlocução com o governo e outros atores sociais e institucionais. O Comitê Gestor é formado por seis Conselheiros e Conselheiras escolhidos por seus pares e renovado periodicamente, e tem como responsabilidade contribuir na avaliação da produção do Conselho, no acompanhamento dos resultados, e no entendimento e ampliação dos seus impactos no âmbito das políticas públicas e da ação social.

REUNIÕES DO PLENO DO CONSELHO

O CDES realiza quatro reuniões plenárias anuais, com a presença do Presidente da República. A pauta das reuniões plenárias combina temas apresentados pelo Governo e proposições do Conselho, fruto dos Grupos de Trabalho, e prevê debates e aferição das posições. Ao Conselho é facultado elaborar informes, estudos especiais e pareceres sobre temas objeto do diálogo, independente de agenda prévia proposta para o Pleno. Nas discussões dos temas, seja por desejo próprio, seja por demanda do Presidente da República, o CDES conta com a participação de Ministros de Estado, presidentes de bancos públicos e de instituições nacionais relevantes. Já participaram das reuniões plenárias os ministros da Casa Civil; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Fazenda; Justiça; Planejamento, Orçamento e Gestão; Previdência; Relações Exteriores; Saúde e Trabalho. Também estiveram presentes o presidente do Banco Central, o presidente do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, além dos presidentes da Petrobras e da Fundação Getúlio Vargas - FGV, entre tantos outros convidados, que buscaram contribuir com os debates empreendidos pelo Conselho.

GRUPOS DE TRABALHO - GTs

Os Grupos de Trabalho - ou Grupos Temáticos - são formados para aprofundar temas propostos pelo Governo ou deliberados pelo Pleno do CDES. Nos GTs, as questões são analisadas, os posicionamentos debatidos e os consensos localizados e encaminhados para deliberação do Pleno.

Os GTs recebem, muitas vezes, contribuições de representantes de Governo, especialistas e de outras instituições, com o objetivo de ajudar o grupo a construir uma proposta sólida, que incorpore o máximo de informações possíveis sobre os temas em questão.

OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE

O objetivo do Observatório da Equidade do CDES é aportar capacidade e instrumentos ao Conselho e à sociedade brasileira para acompanhar o enfrentamento do problema das desigualdades no país. A estratégia metodológica do Observatório articula a dimensão técnica e a política como elementos constituintes dessa ferramenta que é, em primeira instância, uma ferramenta de pedagogia política que pretende construir e disponibilizar conhecimento para fundamentar proposições do Conselho e da sociedade.

O Observatório conta com um Comitê Técnico constituído pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), e Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES). Para contribuir nas suas reflexões o Observatório mobiliza também uma Rede de Observação, formada por adesão e constituída por especialistas e organizações governamentais e não-governamentais. O objetivo de interagir com uma rede de organizações é ampliar o debate e obter

⁴⁵ Disponível em : <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/8508/funcionamento-do-conselho.html>>

aportes para elaboração das análises e recomendações sobre as políticas públicas e sua execução, do ponto de vista da equidade.

A partir de cada Relatório de Observação, resultado técnico do processo de observação, elaborado pelo Comitê Técnico e enriquecido pelo debate e contribuições da Rede de Observação, o CDES elabora um Parecer de Observação, resultado político, que apresenta opiniões e proposições sobre a situação analisada e recomendações para políticas e ações, que é debatido e aprovado no Pleno do Conselho.

Atualmente, duas políticas que estão fortemente articuladas em seus efeitos sociais são objeto de observação do Observatório da Equidade: a política educacional e a tributária.

- Educação: neste tema o desafio é identificar e acompanhar os fatores relacionados às desigualdades na educação brasileira e construir proposições para que o Estado e a sociedade civil promovam iniciativas para ampliar o nível de escolaridade da população brasileira, melhorando o desempenho do sistema educacional. Sobre o tema já foram produzidos três relatórios, que são utilizados pela rede do Observatório, pelos conselheiros, pelo MEC e são objetos de debate das conferências estaduais e nacional de educação.
- Sistema Tributário Nacional: surgiu da necessidade de subsidiar o debate no CDES sobre a reforma do sistema tributário nacional. Pela primeira vez, é realizado um estudo nacional, amplo e qualificado sobre o impacto dos tributos brasileiros do ponto de vista da equidade. A importância do tema pode ser medida pela ampla rede mobilizada para o debate. Além do esforço de leitura e acompanhamento destes recortes, o Observatório da Equidade busca o entendimento mais amplo sobre a situação de desigualdades e as políticas públicas. Entre outros, sistematizou um documento sobre o sistema de proteção social brasileiro, seus efeitos sobre as desigualdades e o papel que exerce no momento da crise econômica.

O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO

O principal desafio colocado para o CDES, no seu debate sobre desenvolvimento é consolidar uma perspectiva sistêmica e de longo prazo. Orientado pela busca do interesse mais amplo, para além das partes nele representadas, o Conselho tem proporcionado a articulação de pontos de vista diversos, sem negar o que há de contraditório nessa articulação. Esse exercício de explicitação de conflitos e de busca de entendimento constitui-se em uma arena importante para a mobilização da vontade nacional e para ampliar o espaço de interlocução, de processamento de informações e de decisões do Estado brasileiro para construção do desenvolvimento, em seus múltiplos e necessários aspectos. Neste sentido destacam-se esforços como a Agenda Nacional de Desenvolvimento, os Enunciados Estratégicos sobre o Desenvolvimento e os Seminários sobre Desenvolvimento.

DISSEMINAÇÃO DO CDES

O trabalho desenvolvido pelo CDES é consubstanciado em projetos, atas, relatórios, informes e outros documentos. Estes documentos, e demais informações sobre o CDES, estão disponíveis para consulta na página na internet www.cdes.gov.br ou nos arquivos da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - SEDES.

A síntese dos trabalhos do CDES consta no Balanço de Atividades, elaborado e disponibilizado anualmente na sua página eletrônica.