

DANIELA MESQUITA DE FRANCO RIBEIRO

A TRAJETÓRIA DO CONSELHO DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL NO GOVERNO LULA
(2003-2010)



rfb
editora

**A TRAJETÓRIA DO CONSELHO DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Todo o conteúdo apresentado neste livro é de responsabilidade do(s) autor(es).

Esta publicação está licenciada sob [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA
(Editor-Chefe)

Prof. Dr. Laecio Nobre de Macedo-UFMA

Prof. Dr. Aldrin Vianna de Santana-UNIFAP

Prof.^a. Dr.^a. Raquel Silvano Almeida-Unespar

Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa-UFMA

Prof.^a. Dr.^a. Ilka Kassandra Pereira Belfort-Faculdade Laboro

Prof.^a. Dr. Renata Cristina Lopes Andrade-FURG

Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves-IFF

Prof. Dr. Clézio dos Santos-UFRRJ

Prof. Dr. Rodrigo Luiz Fabri-UFJF

Prof. Dr. Manoel dos Santos Costa-IEMA

Prof.^a Dr.^a. Isabella Macário Ferro Cavalcanti-UFPE

Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida-UFOPA

Prof. Dr. Deivid Alex dos Santos-UEL

Prof.^a Dr.^a. Maria de Fatima Vilhena da Silva-UFPA

Prof.^a Dr.^a. Dayse Marinho Martins-IEMA

Prof. Dr. Daniel Tarciso Martins Pereira-UFAM

Prof.^a Dr.^a. Elane da Silva Barbosa-UERN

Prof. Dr. Piter Anderson Severino de Jesus-Université Aix Marseille

Nossa missão é a difusão do conhecimento gerado no âmbito acadêmico por meio da organização e da publicação de livros científicos de fácil acesso, de baixo custo financeiro e de alta qualidade!

Nossa inspiração é acreditar que a ampla divulgação do conhecimento científico pode mudar para melhor o mundo em que vivemos!

Equipe RFB Editora

Daniela Mesquita De Franco Ribeiro

A TRAJETÓRIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)

1ª Edição

Belém-PA
RFB Editora
2024

© 2024 Edição brasileira
by RFB Editora
© 2024 Texto
by Autor
Todos os direitos reservados

RFB Editora
CNPJ: 39.242.488/0001-07
91985661194
www.rfbeditora.com
adm@rfbeditora.com
Tv. Quintino Bocaiúva, 2301, Sala 713, Batista Campos,
Belém - PA, CEP: 66045-315

Editor-Chefe

Prof. Dr. Ednilson Ramalho

Diagramação e capa

Worges Editoração

Revisão de texto

Autor

Bibliotecária

Janaina Karina Alves Trigo Ramos-CRB
8/9166

Produtor editorial

Nazareno Da Luz

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)



T768

A trajetória do conselho de desenvolvimento econômico e social no governo
Lula (2003-2010) / Daniela Mesquita De Franco Ribeiro. – Belém: RFB, 2024.

Livro em PDF
56p.

ISBN 978-65-5889-748-4

DOI 10.46898/rfb.7e8ebb51-10ba-44f0-99bc-8293bcb3e7f3

1. A trajetória do conselho de desenvolvimento econômico e social no
governo Lula (2003-2010). I. Ribeiro, Daniela Mesquita De Franco. II. Título.

CDD 300

Índice para catálogo sistemático

I. Ciências Sociais.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
CAPÍTULO 1	9
O DESENHO INSTITUCIONAL DO CDES	9
1. Composição	10
2. Lugar institucional	12
3. Mecanismos de funcionamento.....	13
4. Produtos.....	16
5. A SEDES.....	18
CAPÍTULO 2	19
PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003-2006)	19
1. O sonho da concertação (2003-2004).....	20
2. A negociação possível (2005-2006).....	28
CAPÍTULO 3	36
SEGUNDO GOVERNO LULA (2007-2010)	36
1. Avanços da dinâmica institucional E INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	51
SOBRE A AUTORA	55

APRESENTAÇÃO ¹

Longe dos holofotes da grande mídia, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi uma peça importante no debate sobre desenvolvimento ao longo dos oito anos do governo Lula. Oscilando quanto ao protagonismo assumido, foi uma espécie de termômetro do direcionamento das políticas governamentais para o desenvolvimento. Criado em 2003, como órgão de assessoramento à Presidência da República, o CDES deveria cumprir o audacioso objetivo de contribuir para a construção de um projeto de desenvolvimento para o país. A finalidade deveria se dar por meio da interlocução entre diversos setores da sociedade. Para tanto, a sua composição previa a participação de ministros de Estado, por parte do governo, e de 90 representantes da sociedade – conselheiros – entre empresários, trabalhadores e outros (lideranças de movimentos sociais, acadêmicos etc).

A interpretação de que o CDES pode representar um avanço institucional na coordenação de políticas para o desenvolvimento não é consensual entre os estudos que analisam a nova arena. As análises acerca da instância assumem diversas perspectivas que não necessariamente consideram o seu caráter estratégico no sentido de viabilizar uma interação entre setores da sociedade até então inexistente. Incluindo esta perspectiva, identificamos três principais linhas interpretativas entre os estudos que tratam do Conselho que, em alguns casos, dialogam entre si: (i) de cooptação da sociedade pelo Estado, (ii) da democratização das estruturas do Estado por meio da ampliação da participação social, e (iii) de coordenação de posições e interesses divergentes em prol da elaboração de um plano comum de desenvolvimento.

A primeira considera que o CDES não romperia com a reprodução de padrões de dominação progressos e, portanto, haveria cooptação pelo Estado. Nessa chave, o CDES seria ora um sinal do resgate de um padrão de interação entre Estado e sociedade anterior – corporativismo estatal (SOARES; RIBEIRO, 2009; VIANNA, L. W., 2008) – ora mais uma estrutura de perpetuação da hegemonia da classe dominante – de “envolvimento político-ideológico das classes subalternas frente ao capital” (GUIOT, 2011). Para Werneck Vianna, o Conselho despolarizaria “a resolução dos conflitos em favor da negociação entre grupos de interesses”, ao cumprir “as funções de câmara corporativa a mediar as relações entre o Estado e a sociedade civil organizada” e reforçar “as possibilidades de ultrapassagem da representação política”. Na mesma linha, Soares e Ribeiro analisam o CDES como “um enclave de representação corporativa no âmbito de um modelo típico de democracia liberal”, ou seja,

¹ Este livro é fruto de parte de minha tese de doutoramento em Ciência Política, intitulada “Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais: o caso do CDES” (RIBEIRO, D. M. DE F., 2015)

como parte de “modelo de representação mista (liberal-parlamentar e corporativa)” que se revela como problemático, uma vez que expressa dificuldade em “identificar quais são os segmentos sociais e as associações civis dignos de representação corporativa” (SOARES; RIBEIRO, 2009).

Outra perspectiva, talvez a mais recorrente, aproxima-se da corrente participacionista, considerando que o Conselho seria um elemento chave no fortalecimento da democracia (BRUXEL, 2005; COSTA, 2006; FLEURY, 2003, 2006, 2011; GONZÁLEZ, 2008; KOWARICK, 2003; KUNRATH, 2005, 2007, 2011; VIZEU; BIN, 2008). Nessa linha, há um foco na questão da ampliação da participação política frente à crise de representatividade de sistemas democráticos e na discussão sobre a legitimidade da representação nestas arenas e sua relação com o sistema político. De acordo com esta perspectiva, o CDES seria um instrumento de legitimação e fortalecimento democrático, uma conquista interpretada no âmbito da proliferação de conselhos nacionais e no fortalecimento dos conselhos gestores de políticas públicas. Nessa linha, Vizeu e Bin analisam com base em uma leitura crítica da prática da democracia moderna argumentando que “apesar de certos procedimentos da democracia deliberativa, é recorrente a orientação estratégica” (VIZEU; BIN, 2008). Kunrath argumenta que o CDES estaria no rol de instituições que aprofundam a democracia e, ao comparar o CDES com o Conselho de Desenvolvimento Espanhol, o analisa como “complemento às instituições clássicas da democracia representativa liberal, com o objetivo de respaldar as ações dos governos e/ou dos Estados, atribuindo-lhes maior grau de legitimidade.” (KUNRATH, 2011).

A terceira veia interpretativa analisa o CDES dentro da perspectiva de construção de projetos comuns para o desenvolvimento via coordenação ideais, conflitos e interesses (BOSCHI, R., 2007, 2010a; COSTA, 2006, 2008; DE TONI, 2013; DINIZ, 2005; TAPIA, J., 2007). Nessa linha, inserem-se trabalhos comparativos de capacidades estatais (GOMES, [S.d.] no prelo), outros que tratam o CDES no bojo da configuração de novos arranjos institucionais para o desenvolvimento (BOSCHI, R., 2007, 2010a; DE TONI, 2013; DINIZ, 2005) e, ainda, os que analisam detidamente a nova instituição (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010; COSTA, 2008; RIBEIRO, 2010a, b; TAPIA, J., 2007). Boschi e Diniz, por exemplo, se referem à nova instituição para consubstanciar a análise de outros objetos de estudo: corporativismo societal, recuperação das capacidades estatais no Brasil e formação de uma nova coalizão para o desenvolvimento, respectivamente. (BOSCHI, R., 2007, 2010a; DINIZ, 2005). Costa e Tapia realizaram trabalhos sobre o CDES – lançando mão de preocupações muitas vezes

coincidentes com as que guiam este trabalho –, mas abordam as fases iniciais da institucionalização do Conselho² (COSTA, 2008; TAPIA, J., 2007).

Este livro dialoga diretamente com a terceira perspectiva incorporando interpretações das demais linhas como elementos contextuais de análise. Ou seja, a discussão sobre a democratização das estruturas do Estado também é absorvida como um elemento analítico contextual para explorar a atuação do Conselho enquanto instituição passível de promover a coordenação estratégica e a solução negociada dos problemas econômicos e sociais. Incorpora-se, dessa forma, a interpretação do CDES enquanto um exemplo de instância que amplia a participação da sociedade no desenho e na elaboração de políticas públicas na explicação do fortalecimento das capacidades estatais para o desenvolvimento.

² A primeira autora avalia o processo de criação das cartas de concertação que delimitam as bases de atuação da nova instituição. Tapia, por sua vez, estuda um segundo momento do CDES, que coincide com o processo de negociação da Agenda Nacional para o desenvolvimento (AND).

CAPÍTULO 1

O DESENHO INSTITUCIONAL DO CDES

Em seu sítio eletrônico¹, o CDES apresenta-se como um “órgão majoritariamente da sociedade civil, de caráter consultivo” ao qual compete “assessorar na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade”². De acordo com a legislação que o regulamentava, o Conselho seria um “órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República” e, além das competências descritas acima, deveria, ainda, produzir “indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimentos” e promover a “concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados” (Brasil, Presidência da República, 2003b; c).

1. COMPOSIÇÃO

Em sua composição formal, o CDES é presidido pelo presidente da República e integrado por ministros de Estado e 90 representantes da sociedade – conselheiros – entre empresários, trabalhadores e outros (lideranças de movimentos sociais, acadêmicos etc). A previsão do termo de referência de criação do CDES de que os participantes do governo não ultrapassassem 25% do total de membros foi cumprida, apesar do aumento de pastas governamentais entre 2007 e 2010 – somente no último ano foram acrescentados três ministérios.

Quanto à sociedade civil, a participação dos três setores representados – empresarial, sindical e outros – nota-se um movimento contínuo de aumento do setor empresarial em detrimento do setor outros. Ou seja, os empresários tiveram sua participação aumentada ao longo dos anos – salto mais expressivo em 2010 – e a parcela denominada outros, que engloba desde movimentos sociais até personalidades acadêmicas e artísticas, diminuiu progressivamente. O setor sindical foi o que se manteve mais estável, cuja participação ficou na faixa dos 20%.

A designação dos representantes da sociedade civil é realizada pelo Presidente da República. Os conselheiros escolhidos possuem um mandato de dois anos, sendo facultada a recondução. A seleção dos membros buscaria “combinar a representatividade setorial, abrangência social, densidade política e capacidade para contribuir e repercutir os debates sobre temas fundamentais para o desenvolvimento do País” (Brasil, Presidência da República, 2015)³. A legislação que regulamenta o Conselho prevê que os membros podem perder o mandato no caso de apresentarem “ausência imotivada em três reuniões consecutivas do Conselho” e praticarem “ato incompatível com a função de Conselheiro, por decisão

¹ As informações desta seção foram coletadas ao longo do primeiro semestre de 2015.

² O que é o CDES no endereço eletrônico <http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>

³ <http://www.cdes.gov.br/conteudo/43/composicao-do-conselho.html>

da maioria dos membros do CDES” (Brasil, Presidência da República, 2003c). Esse critério regimental foi amplamente utilizado para impedir recondução de Conselheiros inativos. A rotatividade de conselheiros, contudo, foi residual quando pautada somente por critérios regimentais, e aumentou consideravelmente, quando impulsionada pela conjuntura e por reestruturações do CDES.

Nos oito anos estudados, passaram pelo CDES um total de 180 conselheiros, o que, considerando que a cada dois anos 90 conselheiros devem ser nomeados (reconduzidos ou indicados pela primeira vez), apontaria para um alto índice de recondução dos conselheiros. A distribuição do total de conselheiros que passaram pelo CDES ao longo do período analisado é bem próxima ao percentual da composição anual, entretanto, a alta participação do setor “outros” (próximo ao limite máximo atingido em 2003, quando da criação) indica uma rotatividade maior desse setor em relação aos demais.

O CDES apresenta um grupo de conselheiros, chamados aqui de “núcleo duro”, que permanece o mesmo desde o início. Ao final de 2010, 26 conselheiros (23%) integravam a arena desde o período de sua criação (2003-2004). Destes, a maioria (62%) era do setor empresarial, 19% do setor outros e igual percentual do sindical. A parcela de representantes do empresariado que está no CDES desde a sua criação era composta inteiramente pelo empresariado nacional. No setor sindical, há grande representação do estado de São Paulo.

É importante destacar, contudo, que a análise sobre a estabilidade da composição do Conselho deve ir além da apreciação deste núcleo. Isto porque na indicação de membros para o Conselho mescla-se o critério de representação nominal com o de representação institucional. No primeiro caso, a seleção de um conselheiro é feita pela sua trajetória pessoal (a saída de Abílio Diniz do Grupo Pão Açúcar, por exemplo, não implicou na sua indicação como membro do CDES). O segundo tipo de indicação está relacionado à definição de instâncias específicas que deveriam ter assento no CDES, independente de quem ocupe o posto de direção da referida instituição, como por exemplo, a UNE e a OAB.

Nesse sentido, há um grupo de entidades que apresentam rotatividade de seus dirigentes, mas têm representação cativa no CDES, tais como: AMB, CNI, CNTE, CNS, CONTAG, CUT, Força Sindical, OAB, UNE, CIVIS ANCEABRA, FEBRABAN. As indicações institucionais ocorrem primordialmente nos setores sindical e “outros”. Portanto, para analisar a perenidade de representações por setor, somamos ao “núcleo duro” as instâncias listadas acima, o que resulta em um total de 38 representações. A análise dessas 38 participações por setor em relação à distribuição no núcleo duro revela uma presença menor do setor empresarial (53% contra 62%) e uma maior do setor sindical (29% contra 19%).

Consideramos a representação como um tema chave de análise, porque a diversidade na participação tende a reduzir o caráter categórico, presente em antigas instâncias de coordenação de interesses. É ampla a gama de estudos que abordam a composição do CDES (COSTA, 2006, 2008; Fleury, 2006; Kowarick, 2003; KUNRATH, 2005; Kunrath, 2011). De um lado, a representação no CDES foi alvo de críticas com relação à participação do empresariado, de outro, foi destacada por incorporar setores antagônicos da sociedade, muitos dos quais jamais sentariam juntos em uma mesma arena de negociação.

Chamamos a atenção para o fato de que, muitas vezes, os estudos que abordam a super-representação do setor empresarial, o fazem de maneira isolada tanto do modo de funcionamento do Conselho, como do contexto e do objetivo de concepção da arena. Com relação ao objetivo, como vimos, o CDES tem a sua concepção intimamente relacionada à necessidade de aproximação do setor empresarial para a sustentação de uma coalização de reconfiguração da estratégia de desenvolvimento e, portanto, a sua composição estaria alinhada com este propósito. No que se refere ao modo de funcionamento, é importante avaliar se a criação de mecanismos e de metodologias específicas aprofundou a vantagem do setor empresarial sobre os demais. A criação do Comitê Gestor em 2008, que será explicado mais detalhadamente adiante, com paridade entre os três setores, seria, por exemplo, de um ajuste no sentido de equalizar a participação entre segmentos.

2. LUGAR INSTITUCIONAL

O comando da Secretaria responsável pela organização e operacionalização do CDES, a SEDES, fica a cargo do secretário executivo, titular da pasta. Esta vinculação sofreu alterações ao longo de sua trajetória: inicialmente, o Conselho estava ligado a uma secretaria própria, com *status* de ministério e depois passou a integrar outra estrutura vinculada à Presidência da República, a Secretaria de Relações Institucionais (SRI).

Consideramos que, para além da conjuntura e do fortalecimento por meio do aprimoramento da metodologia de funcionamento, o lugar institucional também influi diretamente no papel da instância e nos limites de seu aprendizado. Esse ponto foi amplamente destacado em praticamente todas as entrevistas realizadas (Gestor SEDES 1, 2009, 2015; Gestor SEDES 2, 2009; Gestor SEDES 3, 2015), bem como nos depoimentos dados na ocasião da comemoração dos 10 anos do CDES. Para Jaques Wagner, o segundo secretário executivo do Conselho, a importância que o órgão adquire estaria diretamente relacionada ao órgão que ele está vinculado.

A vinculação institucional é um eixo central no entendimento dos avanços nos mecanismos de funcionamento, produtos e temáticas e, portanto, para a análise do papel do CDES. Ao integrar a SRI, a SEDES deixou de ser uma estrutura com *status* de ministério, mas também ganhou mais corpo. De modo geral, a mudança propiciou maior estabilidade institucional, a qual se somaram mudanças em relação ao caráter da instância, que se torna mais programático com ênfase na negociação e aos mecanismos de funcionamento que conferiram mais voz aos conselheiros. Ou seja, da temática das grandes reformas e da ênfase na concertação e no consenso, com as pautas estipuladas primordialmente pelo Executivo, passa-se a uma maior incidência dos conselheiros sobre os temas tratados, despertada a partir da experiência de diálogo e interação da elaboração da Agenda Nacional para o Desenvolvimento (AND) e da formação de uma diversidade de grupos temáticos.

Essas mudanças foram conduzidas por secretários do CDES que imprimiram sua marca no Conselho. Sob o comando do mentor e teórico Tarso Genro, por exemplo, o CDES estrutura-se a partir do objetivo de construção de consensos (pontos de convergência), o que foi essencial para a sustentação inicial da instituição e para o fortalecimento da coalizão de apoio para uma nova estratégia de desenvolvimento. Posteriormente, sob a liderança do político com passado sindicalista, Jaques Wagner, adquire um caráter mais programático.

3. MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO

Em relação aos mecanismos de funcionamento, na lei de criação do CDES, estão previstas a realização de reuniões plenárias e a constituição temporária de até nove comissões de trabalho, denominadas posteriormente, em decreto que especifica a sua composição, grupos de trabalho (GT). As reuniões plenárias ordinárias devem ocorrer em Brasília, a cada dois meses e, salvo situações de excepcionalidade⁴, devem ser convocadas pelo presidente com no mínimo sete dias úteis de antecedência. Está previsto, ainda, a convocação de reuniões plenárias extraordinárias sempre que necessário, pelo presidente ou pela maioria de seus membros. (Brasil, Presidência da República, 2003a; c).

De 2003 a 2010, foram realizadas ao todo 40 reuniões de pleno. Destas, 36 foram ordinárias e apenas quatro extraordinárias concentradas em 2009. A maior frequência de reuniões foi entre 2003 e 2004, o que coincide com a fase de criação. Posteriormente, há uma decisão deliberada de diminuição das reuniões do pleno e do fortalecimento das atividades de grupos de trabalho. A exceção é 2009, quando o CDES estava no auge de suas atividades, atuando ativamente na condução de interações estratégicas, no contexto de crise. Este teria

⁴ Trata-se da reunião plenária número 18, realizada em junho de 2006, no Rio de Janeiro, na sede do BNDES, que contou com apresentação da FGV sobre a construção da futura AND.

sido um período extremamente profícuo do CDES, uma vez que o compartilhamento de informações por meio do Conselho contribuiu para a conscientização do governo sobre a gravidade da crise por meio, inclusive, de “recomendações à presidência muito antes do colapso do sistema financeiro” (Viégas e Monteiro, 2015).

A definição de pauta das reuniões plenárias sofreu alterações no período analisado. No formato construído ao longo dos anos combinam-se temas apresentados pelo governo e proposições do Conselho, que geralmente são fruto dos debates nos grupos de trabalho⁵ – instâncias de caráter temporário e com atividades e prazos determinadas pelos seus integrantes, previstas para aprofundar os temas em pauta (Brasil, Presidência da República, 2003c). Como explicou gestor da SEDES, não haveria um “caminho único para a definição de pauta”, de modo que “um subtema de um GT pode acabar virando um tema da pauta”, como teria ocorrido, por exemplo, com o grupo de trabalho sobre energia. Além disso, a inclusão de um tema na pauta dependeria “de seu destaque na conjuntura”, a exemplo do monitoramento da crise (Gestor SEDES 1, 2009).

Nos primeiros anos de trabalho do CDES, as reuniões foram pautadas prioritariamente com temas sugeridos pelo Executivo – as grandes reformas. Nos anos seguintes, os grupos de trabalho se diversificaram e ganharam força, a ponto de serem apresentados com destaque em documento sobre os mecanismos de funcionamento do CDES: “a produção do CDES se dá, essencialmente, (...) nos grupos de trabalho e é esta a produção coletiva, fruto de esforço de diálogo e acordo que é apresentada ao Presidente da República nas reuniões do Pleno.” (Presidência da República, SEDES, 2008b). Segundo gestor da SEDES, os grupos de trabalho seriam o “CDES em ação”, enquanto as reuniões plenárias teriam um caráter mais de “evento social”. (Gestor SEDES 2, 2009).

O objetivo declarado dos grupos de trabalho é o de que as contribuições de representantes de governo, especialistas e de outras instituições ajudem a “construir uma proposta sólida, que incorpore o máximo de informações possíveis sobre os temas em questão”⁶. Para tanto, é facultado ao grupo requisitar “servidores de qualquer órgão ou entidade da administração pública federal, necessários aos seus trabalhos” (Brasil, Presidência da República, 2003a). As reuniões dos grupos de trabalho podem ser convocadas pelo secretário executivo do CDES ou quando a maioria de seus integrantes julgar necessário. Entre 2003 e 2010, foram criados, ao todo, 16 GTs.

⁵ A previsão legal é que um GT seja composto por “um integrante da administração pública federal, designado pelo Secretário executivo do CDES, que a coordenará; um representante indicado pelo Ministro de Estado da área pertinente ao tema objeto da discussão, que será seu relator; dez conselheiros indicados pelo CDES; e até nove cidadãos, convidados pelo Secretário executivo do CDES, ouvido o Conselho” (Brasil, Presidência da República, 2003c).

⁶ <http://www.cdes.gov.br/conteudo/8508/funcionamento-do-conselho.html>

Além disso, o período contou com dois grupos de acompanhamento (GA): de Políticas Sociais, e o de conjuntura econômica, sendo que este último deu origem a um subgrupo de monitoramento e acompanhamento da crise, em 2009. Destaca-se aqui a diferença entre GTs e GAs. Os grupos de trabalho apresentam reuniões periódicas com o objetivo de produzir e analisar um material específico e são concluídos com a aprovação das matérias produzidas pelo grupo em reunião plenária, sendo, portanto, perenes. Já os grupos de acompanhamento teriam um caráter mais abrangente e não preveem a realização de encontros permanentes (Gestor SEDES 3, 2015).

O mesmo decreto que regulamenta as reuniões plenárias e os grupos de trabalho prevê, ainda, a promoção de seminários ou encontros regionais sobre temas constitutivos da agenda (Brasil, Presidência da República, 2003a; c). Como mencionado em sítio eletrônico, a “metodologia de funcionamento do Conselho tem sido objeto de permanente avaliação e busca de aperfeiçoamento”⁷ e, portanto, novos formatos e mecanismos foram criados ao longo do tempo. Ao final de 2014, após mais de uma década de existência, o CDES havia realizado e participado de uma ampla gama de eventos: colóquios, seminários, mesas-redondas, conferência internacionais, encontros, fóruns, palestras, reuniões preparatórias, seminários, *workshops* e outros.

Além das reuniões plenárias, grupos de trabalho e da variedade de eventos produzidos, foram criadas estruturas internas para dinamizar o funcionamento do Conselho: o Comitê Gestor e o Observatório da Equidade. O Comitê Gestor é definido como uma “estrutura de governança do CDES para dar maior efetividade ao diálogo entre os conselheiros e à interlocução com o governo e outros atores sociais e institucionais”⁸. A proposta foi formar um grupo “estável” de seis conselheiros – dois de cada setor presente no CDES – com destacada participação nas atividades do Conselho. O comitê foi criado com um mandato de seis meses ou duas reuniões plenárias e seria composto, para além do grupo reduzido de conselheiros, por dois membros permanentes: o secretário executivo do Conselho e o secretário da SEDES. A depender do tema a ser tratado, a proposta seria agregar outros integrantes ao Comitê.

Nesta perspectiva de dinamizar as relações dentro do Conselho e deste com outras instituições, foi criado o Observatório da Equidade (OE). Em documento sobre a nova governança do CDES, o OE é apresentado como uma “referência estratégica” para orientar o debate interno e contribuir para o adensamento e qualificação institucional, sendo a “base inicial” do “esforço de avançar na governança interna e participar do sistema de governança

⁷ <http://www.cdes.gov.br/conteudo/8508/funcionamento-do-conselho.html>
⁸ <http://www.cdes.gov.br/conteudo/8508/funcionamento-do-conselho.html>

mais amplo” (Presidência da República, SEDES, 2008b). A instância nasce como uma estrutura de caráter técnico, destinada a acompanhar indicadores e a fornecer subsídios às discussões do CDES.

Tendo como eixo central a promoção da equidade, o trabalho do Observatório foi centrado em dois temas principais: educação e sistema tributário. A escolha não foi aleatória. O CDES a justifica por serem áreas em que as “políticas que estão fortemente articuladas em seus efeitos sociais” (Brasil, Presidência da República, 2015) e que são capazes de contribuir para a redução da desigualdade. Inicialmente, a composição do OE envolvia articulação de duas instâncias: um conselho diretor⁹, formado por 12 conselheiros – dentre os quais, dois ministros (Relações Institucionais e Desenvolvimento Social e Combate à Fome) – e um comitê técnico, integrado por representantes do DIEESE (este conselheiro), do IBGE, do IPEA e da SEDES. Além disso, o Observatório contaria com uma rede de observação, para envolver no seu trabalho outras instâncias, como instituições de pesquisa, universidades e conselhos setoriais nacionais.

O Observatório, o Comitê e a intensificação de GTs a partir de 2006 compuseram uma metodologia bastante proveitosa de interação entre CDES e outros órgãos governamentais, bem como entre SEDES e conselheiros. A então dinâmica de funcionamento do Conselho buscou “fortalecer e ampliar a capacidade do CDES de contribuir com as pautas públicas e com a formação do juízo político do governo” (Presidência da República, SEDES, 2008b) e foi resultado de um debate sobre a necessidade de aperfeiçoar o assessoramento do CDES e de estimular o entendimento de atores sociais e institucionais sobre a capacidade da nova instância.

4. PRODUTOS

As atividades de funcionamento descritas acima resultam em uma ampla gama de documentos: moções, pareceres, relatórios, enunciados, manifestos, cartas, entre outros. Legalmente, estava previsto que o CDES formalizasse suas deliberações por meio de acordos e/ou recomendações, ambos passíveis de submissão ao presidente da República. Os acordos são definidos como posicionamentos obtidos por consenso, enquanto as recomendações como deliberações não consensuais cujas posições divergentes dos conselheiros devem ser explicitadas nas submissões ao presidente, sendo “facultado ao conselheiro interessado apresentar justificativa da sua posição divergente, em separado e por escrito” (Brasil, Presidência da República, 2003c).

⁹ Posteriormente, o conselho diretor foi substituído pelo comitê gestor.

Entretanto, na prática, as matérias aprovadas pelo pleno do Conselho foram divididas em: moções, pareceres, relatórios e documentos estratégicos. Os documentos estratégicos são os documentos norteadores do CDES e delimitam de forma mais direta o projeto de desenvolvimento desenhado pelo Conselho. Os documentos incluem as cartas de concertação (quatro) e as agendas de desenvolvimento – AND e ACD.

Os relatórios dizem respeito a registros de trabalho e são fruto de grupos de trabalhos, possuindo conteúdo técnico mais denso. Os pareceres são utilizados para um posicionamento do Conselho com relação a um tema específico. Já as moções são ainda mais objetivas que os pareceres e também exprimem o posicionamento do CDES sobre um assunto peculiar. Entre moções, pareceres e relatórios, a maioria das matérias aprovadas também foi confeccionada entre os anos de 2007 e 2010 (73%), no segundo governo Lula. Foram, ao todo, 41 matérias aprovadas¹⁰, sendo 17 moções, 12 pareceres e 12 relatórios. Nos anos de maior atividade, chama atenção a diversidade de matérias aprovadas, bem como de temas. Entre eles, merece destaque, mais uma vez, o acompanhamento da crise, cujos posicionamentos do conselho gerados culminaram na confecção da ACD.

Ao analisar o conteúdo das matérias aprovadas, observa-se no período analisado um amadurecimento institucional, com ajustes em relação ao objetivo da arena. Do foco na concertação e na construção de consensos em torno de grandes reformas com vistas a conferir sustentação política para o governo, passou-se à concentração na negociação e no diálogo em torno de um plano comum (AND) com explicitação das divergências. As matérias aprovadas neste período seguiram esta transição: os documentos estratégicos, antes centrados na definição de princípios norteadores (cartas de concertação), adquiriram um caráter mais programático em torno dos pontos comuns da negociação possível (AND e EED). Os mecanismos institucionais fortalecidos também refletiram as mudanças em relação ao objetivo da arena (diversidade de grupos temáticos e criação do OE). Além disso, aprofundou-se o diagnóstico sobre a necessidade de se realizar um plano para o desenvolvimento tendo como princípio guia a equidade – premissa de que a nova estratégia de desenvolvimento deveria conduzir à redução das desigualdades do país.

Assim, como se observa nos mecanismos de funcionamento, a análise de matérias aprovadas no Conselho indica, em relação ao que está formalmente previsto em lei, uma ampliação do leque de produtos do CDES, o que vai ao encontro da metodologia de funcionamento aberta aplicada pela SEDES. Analisar o funcionamento e a atuação da SEDES é, portanto, essencial para compreender a trajetória de construção institucional do Conselho.

¹⁰ São consideradas matérias aprovadas os documentos que passaram pela chancela do pleno.

5. A SEDES

A Secretaria é responsável pela metodologia das atividades do CDES acima descritas, pela definição da pauta, pela coordenação (técnica e política) do CDES com outras instâncias e, além de tudo, pela condução da relação com conselheiros, tarefa que, por se tratarem de pessoas “notáveis”, seria “delicada”. Nas palavras de gestor da SEDES: “[...] deve ser construída uma relação de confiança entre a SEDES e os Conselheiros, um ambiente de segurança para eles [...] até o local que cada conselheiro vai sentar nas reuniões plenárias deveria ser estrategicamente pensado” (Gestor SEDES 1, 2009). A SEDES atuava, ainda, no levantamento dos nomes de futuros conselheiros. De indicações oriundas das reuniões durante a campanha eleitoral, o processo de recondução passou a contar com o apoio da Secretaria que buscava cumprir o critério regimental (conselheiro não poderia se abster em mais de três reuniões), bem como sugerir nomes no caso de substituição.

Em 2009, no auge da atuação do Conselho, a SEDES possuía, além de um secretário e um secretário adjunto, uma equipe de cerca de 30 profissionais distribuídos em quatro diretorias. Entretanto, ao longo do período analisado, a SEDES integrou diferentes estruturas da Presidência da República e a sua robustez seria indício do mencionado aperfeiçoamento da tecnologia de gestão.

CAPÍTULO 2

PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003-2006)

1. O SONHO DA CONCERTAÇÃO (2003-2004)

[...] foram momentos diferentes, mas dentro de um mesmo roteiro. O primeiro momento foi o de amortecer o cerco destrutivo contra o governo Lula, criando assim pactos políticos que abriam as frestas do crescimento. Em um segundo momento, já com o meu querido amigo Jaques Wagner, se passou mais para uma elaboração programática, uma visão de como propriamente o desenvolvimento deveria escoar no processo socioeconômico brasileiro. (TARSO GENRO, 2013)

Criado para integrar o arcabouço dos “órgãos essenciais de assessoramento direto e imediato ao presidente”, por meio da *Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* (SEDES), então diretamente vinculada à Presidência, com *status* de ministério, o CDES foi formalmente criado em 1º de janeiro de 2003, por medida provisória que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios¹ – revertida em lei em maio do mesmo ano (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003c). A proposta de que o Conselho estivesse ligado diretamente à Presidência da República foi explicitada no termo de referência (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003c) que balizou tanto a lei de criação do CDES, como o decreto que o regulamenta (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a)². Concebido por Tarso Genro, que ocupou o posto de Secretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e, portanto, de secretário executivo do CDES, o termo de referência buscava garantias institucionais para conferir prestígio e relevância do órgão.

O termo de referência, bem como a medida provisória, previa que o CDES fosse composto por dez ministros de Estado e 82 cidadãos brasileiros, com respectivos suplentes³, “de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução”. Na lei de maio de 2003, a composição do Conselho foi ampliada para 12 ministros e 90 representantes da sociedade. A ampliação de participantes representou a inclusão dos ministérios do Meio Ambiente e das Relações Exteriores. As representações ministeriais previstas na proposta inicial eram: Secretário Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (Secretário executivo), Ministros de Estado Chefes da Casa Civil e da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, da Secretaria Geral da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional, Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Assistência e Promoção Social e do Trabalho e Emprego.

¹ MP 103 de 01 de janeiro de 2003 convertido em lei em 28 de maio de 2003 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003c).

² Decreto 4.744 de 16 de junho de 2003.

³ Figura que desaparece na terceira transição da composição do CDES, mas não deixa de existir formalmente.

A ampliação dos representantes da sociedade civil de 82 para 90 membros representou duas novas indicações do setor empresarial. As outras seis foram para setores diversificados da sociedade (quatro acadêmicos, um militar e um da igreja evangélica). Com os novos nomes, a parcela outros (movimento sociais, religiosos, acadêmicos etc) – que, como vimos, representa todos os demais setores da sociedade que não empresariais ou sindicais – passou de 32% a 36% do total de conselheiros indicados, enquanto que os empresários passaram de 47% para 45%.

Apesar de tímida, a medida de ampliação do CDES indicou a disposição do governo em realizar ajustes para que o órgão não perdesse legitimidade *a priori*. Foram muitas as críticas à sua composição, de modo que a desconfiança com relação à representatividade da nova arena foi expressa tanto pelos setores com menor parcela de representação, como o sindical, como também pelos próprios empresários. Estes expressaram preocupação, noticiada pelo jornal Folha de São Paulo, de que o Conselho fosse um “marketing do governo”, “uma instrumentalização do PT” para angariar apoio do empresariado. Desse modo, mais de 50 representantes do setor, em sua maioria conselheiros, se reuniram antes da primeira reunião do pleno para discutir sua atuação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003c; LULA DA SILVA, 2003).

Um exemplo do questionamento da composição do CDES pelo setor sindical foi a sugestão de Paulinho da Força Sindical. Segundo nota no jornal Folha de São Paulo, o então conselheiro teria a intenção de apresentar uma proposta de “votação em bloco” para “equilibrar forças” no CDES, ou seja, cada setor (empresários, sindicalistas e os representantes da sociedade civil) teria um voto (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003a). Tal sugestão não chegou a ser implementada, mas é possível dizer que propostas e questionamentos dessa natureza levaram a ajustes em relação à metodologia de funcionamento do conselho⁴. Ainda em fevereiro de 2003, as críticas de super-representação do setor empresarial levaram a um ajuste no funcionamento do Conselho. Uma primeira versão do termo de referência do CDES teria previsto que o pleno expedisse acordos “por maioria absoluta de seus membros quando não houver consenso” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003e). Em vez disso, o termo de referência divulgado, bem como os marcos legais de criação e regulamentação do CDES, prevê que os trabalhos sejam conduzidos para gerar consenso nos pontos debatidos, mas, em caso de divergência, todas as posições sejam levadas ao presidente (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a, b; FOLHA DE SÃO PAULO, 2003e; KOWARICK, 2003; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003c).

⁴ O mais emblemático nesse sentido, teria sido, como veremos adiante, a criação em 2006 do comitê gestor com representação paritária.

Sobre a polêmica em relação à composição, o então secretário executivo do CDES, Tarso Genro, declarou que a medida seria uma garantia para os membros do Conselho de que não haveria nenhum setor “derrotado”: “Agora não teremos votação. Toda aquela preocupação de que os empresários tinham maioria ou de que trabalhadores mais o governo tinham maioria não existe mais.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003e). Entretanto, Genro foi explícito a época e reconheceu que o governo tinha a expectativa de “dar voz a empresários” e que não teria sido intenção montar um Conselho “neutro” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003d).

Essa declaração vai ao encontro da necessidade vislumbrada por Genro de formação de “novo bloco social dirigente” que traz a premissa de que a transição em direção a uma nova estratégia de desenvolvimento com promoção de “justiça social” só poderia ser feita com a anuência e legitimação dos mais diversos setores da sociedade, inclusive o empresarial. Para conceber uma arena que pudesse desempenhar este papel, Genro baseou-se declaradamente na experiência de conselhos europeus, com a ressalva de evitar a distribuição desigual de recursos nos acordos.

Como explicou gestora da SEDES em entrevista, “a tecnologia de composição do Conselho”, pensada por Genro, tinha como base especialmente o Conselho Econômico e Social Espanhol (CES)⁵ (GESTOR SEDES 1, 2009). Entretanto, conforme explica Tapia, enquanto o CDES aponta para uma composição de caráter societal, o CES apresenta composição corporativa clássica, com os membros sendo escolhidos por seus pares. Como explicado acima, a indicação no CDES é função do presidente da República. Outra diferença do CDES apresentada por Tapia em relação ao CES são as funções legislativas. Ainda que a arena espanhola possuísse também um caráter consultivo, assim como os conselhos da Holanda, Irlanda, Itália e Portugal – que atuam “plataformas de consulta do governo quanto às políticas sociais e econômicas em propostas de reformas, preparando a arena de debate social –, apresentava funções legislativas mais bem delimitadas do que o CDES (TAPIA, J., 2007).

Tendo como ponto de partida os conselhos europeus, mas sem se restringir a eles, o CDES entrou em funcionamento e, ao longo do primeiro ano de funcionamento realizou seis reuniões de pleno – cinco ordinárias e uma extraordinária. A concentração de reuniões no primeiro semestre (fevereiro, março⁶, abril, junho)⁷ demonstra a preocupação do governo em não deixar a arena de discussão “esfriar” e aproveitar o clima de expectativas positivas. Em 2004, foram cinco reuniões ordinárias.

⁵ Trata-se do *Consejo Económico y Social* (CES) previsto pela constituição espanhola de 1978 e criado em 1991. <http://www.ces.es/index.jsp>

⁶ Reunião extraordinária cujos temas foram guerra no Iraque e reforma tributária.

⁷ As outras duas foram em setembro e dezembro.

Os temas tratados foram todos sugeridos pela presidência da República. A começar pelas grandes reformas em 2003, o governo colocou em pauta temas sensíveis e caros ao novo governo no que se refere a concepção de uma nova estratégia de desenvolvimento com justiça social, colocando em debate, para além das reformas previdenciária, tributária e sindical/trabalhista, a retomada do crescimento/política macroeconômica, as parcerias público-privadas, a política industrial e o PPA 2004-2014 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a). Além disso, buscou difundir a ideia de concertação por meio de eventos⁸, bem como fortalecer a rede interacional, inserindo-se nas principais associações e fóruns sobre o assunto.

A preocupação com a difusão de diálogo e do entendimento no Brasil foi tema central das Cartas de Concertação. Foram ao todo seis cartas, produzidas entre fevereiro de 2003 e março de 2004, que delimitaram os fundamentos e princípios da instância e cujo processo de elaboração marcou o início do aprendizado metodológico de funcionamento do Conselho.

As três primeiras cartas, elaboradas no primeiro semestre de 2003, são marcadas (i) por diagnósticos em relação aos problemas enfrentados pelo país oriundos do modelo econômico vigente (baixo crescimento e grande desigualdade) e à necessidade de construção de novas bases (crescimento sustentado pela geração de empregos e pela distribuição de renda), (ii) pela definição da ideia de concertação (construção de um novo contrato social por meio da negociação), (iii) pela apresentação do CDES como elemento-chave nessa construção e (iv) pela exposição de pontos centrais para um novo modelo de desenvolvimento com “crescimento com inclusão social” (fortalecimento do aparato estatal, resgate dos investimentos públicos, fortalecimento do mercado interno via ampliação do crédito e do emprego, fortalecimento de políticas de renda, com o setor financeiro a serviço do desenvolvimento social). A preocupação em amarrar consensualmente os elementos centrais de uma nova estratégia de desenvolvimento e de partir de um diagnóstico comum está fortemente relacionada ao momento de criação, com aproveitamento do contexto que ainda era de otimismo com relação ao governo recém-eleito.

Na passagem da terceira carta de concertação há uma tentativa de marcar os pontos críticos a serem combatidos pela nova estratégia a partir de um diagnóstico dos problemas econômicos do país. O exercício faz parte da proposta da carta de aprofundar os pontos

⁸ Com o objetivo de difundir o diálogo e o entendimento em todo país, a partir de experiências concretas, a SEDES criou os Diálogos ou Conferências de Concertação. Os Diálogos e Conferências mobilizaram cerca de 8.500 lideranças em diferentes regiões do país. Dentro do propósito de difundir a cultura da concertação, a Secretaria, em parceria com várias instituições, desenvolveu sete grandes eventos, visando a ampliação do debate em nível nacional: O Processo de Concertação como Elemento Fundamental para o Desenvolvimento, Democracia e Ampliação do Diálogo: uma Avaliação do CDES, Público e Privado: Parceiros do Novo Modelo de Desenvolvimento, Fórum de Lideranças Nacionais pela Concertação, Saber Global, Caminhos para um Novo Contrato Social (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003).

de unidade estratégica apresentados na segunda carta e, assim, definir os fundamentos econômicos para a construção de um novo contrato social. Os pontos de unidade estratégica para a construção do grande acordo, da contratualidade social, definidos na segunda carta de concertação são: (i) reformas para criar as condições para o crescimento sustentado da economia, (ii) políticas econômicas para reduzir a exclusão e o desemprego e incentivar a cooperação entre trabalhadores e empresários; (iii) um novo modelo de desenvolvimento, com sistema financeiro como agente da produção e do desenvolvimento; (iv) impulso às exportações; (v) política industrial para produção para o consumo interno, com fortalecimento de empresas brasileiras de expressão multinacional; (vi) gestão eficiente de empresas públicas; (vii) respeito ao meio ambiente; (viii) reforma agrária e fortalecimento da Agricultura Familiar e (ix) recuperação da educação pública.

Segundo Sônia Fleury, que analisou cinco das seis cartas por meio de um índice de pragmatismo⁹, a terceira carta, que tratava da necessidade de “reverter a política macroeconômica – em particular, com a persistência de altas taxas de juros – e seus efeitos nefastos sobre a atividade econômica brasileira [...]” (FLEURY, 2006), teria o maior índice de pragmatismo¹⁰.

As cartas seguintes, elaboradas durante o segundo semestre de 2003, apresentaram resultados opostos em relação ao pragmatismo das propostas: menor índice e segundo melhor. Apesar das divergências com relação ao caráter pragmático¹¹, as duas, assim como a última carta aprovada no início de 2004, apresentam como ponto em comum menções diretas ao contexto da crise econômica e à necessidade de rompê-la por meio de uma construção conjunta de toda a sociedade, além de seguirem referências aos “pontos de unidade estratégica” abordados nas três primeiras cartas. As quarta e sexta cartas discorrem de maneira mais detalhada sobre a conformação de um novo modelo de desenvolvimento embasado no crescimento com inclusão social, principalmente com relação ao papel do Estado, a importância da sinergia com o setor privado na construção deste modelo e a necessidade de acordar uma política industrial.

Se por um lado, ao priorizar o consenso e os pontos convergentes para unidade estratégica, as cartas forneceram princípios e fundamentos sobre as bases que se dariam as atividades do Conselho, a generalidade dos temas discutidos levou a críticas quanto ao seu conteúdo. Para Fleury, a concentração em “aspectos doutrinários” em detrimento de

9 Número de trechos pragmáticos/Número de trechos normativos.

10 Fleury analisou as cartas elaboradas em 2003, ou seja, a sexta carta não foi analisada no artigo da então conselheira.

11 Este termo é utilizado aqui em analogia com normas programáticas, ou seja, normas que possuem capacidade de produzir efeitos, mas por sua natureza de marco inicial, necessitam de outra lei que as regulamente. Nesse sentido, quando mencionamos que o conteúdo do CDEs tem esse caráter, queremos dizer que ultrapassa o normativo – de estabelecimento de princípios –, com diretrizes que poderiam gerar efeitos, mas ainda possuem são genéricos a ponto de necessitarem de detalhamento para se desdobrarem em ações e/ou políticas públicas.

“medidas concretas”, ou seja, a ausência de consensos pragmáticos em prol daqueles de caráter normativo poderia ser um indício de que o CDES estaria se tornando uma “plateia para o governo” (FLEURY, 2006). O período em que a autora escreve o texto, distribuído entre os conselheiros no início de 2005, foi uma fase crítica para o Conselho: das altas expectativas com relação à nova arena, bem como com relação ao governo recém-eleito, transitou-se para um clima de desconfiança frente à manutenção da política econômica e à crise política instaurada.

De todo modo, a despeito da divergência de interpretações quanto à importância do caráter normativo das cartas, o processo de elaboração das mesmas foi, sem dúvida, um processo de aprendizado institucional no Conselho. Em uma análise cuidadosa sobre a “dinâmica da interatividade”, medida pelo número de versões produzidas pelos conselheiros a partir da versão original apresentada pela SEDES até a aprovação final em reunião plenária¹², Vanda Costa argumenta que o processo de negociação das cartas e a relação entre a SEDES e os conselheiros indicariam uma progressiva confiança na interlocução que caminharia para uma interação cooperativa (COSTA, 2008).

Sobre a elaboração da primeira carta a autora explica que “os membros do Conselho (...) têm pouca ou nenhuma informação sobre seus pares”, constituindo, assim “um corpo atomizado, fragmentado, reunido e coordenado pela SEDES, por sua vez uma equipe integrada e articulada que inaugura um trabalho rigorosamente planejado.” Desse modo, a autora identifica o Conselho neste período como “altamente vulnerável”, em total dependência da “coordenação integrada e coesa da Sedes” (COSTA, 2008). Esta relação mudaria com o tempo, com um movimento de integração dos grupos inventando artifícios para fazer valer suas demandas em relação a SEDES, como observado na negociação do texto da quarta carta (COSTA, 2008).

Para além da definição dos princípios e fundamentos do Conselho expressos nas cartas, nos dois primeiros anos de existência do CDES, a operacionalização das discussões ou, nas palavras do relatório de atividades de 2003¹³, “o desenvolvimento dos trabalhos”, deu-se por meio de sete grupos temáticos que promoveram 19 encontros em 18 subgrupos, reunindo 660 participantes (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a). Com uma metodologia de funcionamento em caráter experimental, mediante dificuldades técnicas e políticas, foram apresentados ao presidente da República ao longo de 2003 os posicionamentos do Conselho em relação às reformas em formato de relatórios.

¹² O processo de formulação passava pela apresentação ao CDES, por parte da SEDES, de uma primeira versão do texto para ser discutido publicamente até se chegar ao formato referendado por todos, para ser aprovado então em reunião plenária (COSTA, 2008).

¹³ Em 2004, foi criado apenas um grupo de trabalho sobre Matriz Energética para o Desenvolvimento.

Ainda no âmbito dos grupos temáticos, além dos sete grupos de trabalho, foi criado um grupo de acompanhamento, intitulado *Grupo de Acompanhamento de Conjuntura Econômica* (GACE). Formado por 25 membros do CDES, o grupo foi criado na reunião do pleno de setembro de 2003. Os encontros foram periódicos¹⁴, tendo como pauta a retomada do crescimento e os rumos da política econômica. No documento que relata as atividades do grupo são explicitadas recomendações “consensuais ou amplamente majoritárias” dos conselheiros para a retomada do crescimento, bem como apontamentos de posições específicas de setores.

O mantra repetido ao longo do relatório foi o de redução das taxas de juros com manutenção da estabilidade: “deve ser considerado como fundamental a redução da taxa de juros, de forma continuada, obviamente garantindo a estabilização das condições macroeconômicas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003b). Essa posição, que mais tarde se torna um ponto de dissenso dentro do próprio governo, com a defesa do Ministério da Fazenda da manutenção da política monetária e das altas taxas de juros, remonta a declarações de Lula durante a campanha.

Em 2004, o governo buscou concentrar o debate da política econômica para questões afeitas a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento baseada no crescimento do mercado interno. Aprofundando as recomendações acima em relação à ampliação dos investimentos públicos e, principalmente, à expansão de crédito para consumo, os temas apresentados pelo governo foram: “inclusão pelo aumento de empregos” e “financiamento do desenvolvimento através de crédito doméstico” por meio (i) da regulamentação de operações de crédito em consignação em folha de pagamento, (ii) da criação da conta investimento, (iii) do direcionamento de recursos para operações de microcrédito, e (iv) do risco dos credores via Lei de Falências.

No âmbito das atividades do GACE, o então ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em reunião com conselheiros, defendeu o ciclo de crescimento do país, dizendo que seria “mais forte e regular do que ciclos anteriores e que o governo aposta no processo de construção do crescimento econômico, aumento da oferta de empregos e redução da pobreza e da desigualdade”. O chefe da pasta falou ainda da política de metas de superávit primário que seria um compromisso do governo para a gerar crescimento econômico com redução da dívida (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2004b). Entretanto, apesar da estratégia de

14 O relatório de atividades de 2003 demonstra a assiduidade dos encontros do grupo: “Este grupo produziu um documento com medidas imediatas para a retomada do crescimento, em reunião ampliada ocorrida em São Paulo, no dia 14 de outubro, com a participação de outros conselheiros e convidados. No dia 3 de novembro, ocorreu reunião do GACE com o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, que apresentou uma avaliação sobre o desempenho da economia brasileira e sobre a política monetária adotada. No dia 1º de dezembro, ocorreu reunião do GACE com o Secretário do Tesouro Nacional, Joaquim Levy, em São Paulo sobre a política fiscal. Também ocorreram encontros de membros do CDES com o Ministério da Fazenda sobre a reformulação da COFINS, que resultaram em relatório entregue ao Presidente da República com propostas de ajustes na MP 135.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a).

o governo guiar a agenda, alguns conselheiros criticaram a defesa da manutenção da política macroeconômica pelos então titulares da pasta da Fazenda e do Banco Central, afirmando que esta estaria prevalecendo sobre a política social (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2004b), demanda que culminou na criação de um grupo de acompanhamento sobre políticas sociais¹⁵.

O inédito debate sobre a política macroeconômica persiste no ano seguinte para posteriormente perder lugar na pauta do CDES, quando a mobilização em torno da moção para ampliação do CMN, bem como da questão redução dos juros, foi paulatinamente desarticulada¹⁶. A discussão em relação às reformas – com exceção da tributária que passa a integrar as análises do OE a partir de 2006 – dá lugar a uma ampliação da pauta coincidente com ajustes na metodologia de funcionamento do Conselho. Para gestor da SEDES, a configuração do Conselho nos dois primeiros anos de funcionamento está associada à inspiração no modelo de funcionamento do CES que atuaria por meio de subcâmaras pré-definidas¹⁷. Entretanto, como veremos a seguir, esse modelo foi repensado, com a metodologia de funcionamento sendo objeto de ajuste para que a incorporação de um tema na agenda passasse a ter “múltiplas aproximações com o debate vigente” (GESTOR SEDES 1, 2009).

Em janeiro de 2004, quando Lula fez a sua primeira reforma ministerial, Tarso Genro assume o Ministério da Educação e, Jaques Wagner passa a comandar o Conselho. O novo secretário executivo, responsável por iniciar uma nova fase no CDES de fortalecimento institucional por meio de ajustes na metodologia de funcionamento e do posicionamento no governo, promove mudanças graduais: inicialmente garante a continuidade dos trabalhos (última carta de concertação sai em março de 2004) e, aos poucos, imprime outro ritmo ao CDES, com ampliação dos grupos temáticos e da pauta:

Diferentemente de Tarso Genro, que acreditava na construção de um projeto hegemônico com predomínio da burguesia industrial associada a outros setores das camadas médias, Jaques Wagner, por sua origem sindicalista, tem uma outra concepção em relação aos conflitos. Evitando o termo concertação, o novo ministro passa a dar ênfase à negociação, supondo que os conflitos podem não levar a posições consensuais, mas a posições que permitam soluções negociadas. (FLEURY, 2006)

O CDES passa por mudanças com relação ao objetivo – ganha um caráter mais programático focado na negociação. Esta modificação implicou em ajustes nos mecanismos de funcionamento, produtos, temática e estrutura da SEDES. Na primeira reunião à frente do CDES, Wagner já demonstrou a intenção de conferir mais atenção aos desejos dos con-

15 No âmbito das políticas sociais, os conselheiros propuseram a criação de instrumentos para que o CDES pudesse realizar um acompanhamento e monitoramento de políticas sociais e propor ajustes. Os participantes do Conselho demandaram a articulação de políticas econômicas com sociais, evitando a superposição de programas entre ministérios que executam as políticas e definindo o papel da sociedade civil e do Estado na implementação da política social (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2004b).

16 Tal desarticulação pode ser observada tanto no relatório de atividades, quanto na cobertura da imprensa à época (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a, 2004b, 2005b) e, em 2008, no âmbito do monitoramento da crise, o debate é retomado.

17 Segundo a entrevistada, inicialmente o CDES possuía a “cara do conselho espanhol” (GESTOR SEDES 2, 2009).

selheiros de ampliação de participação, indicando que trabalharia para melhor absorver a capacidade propositiva dos participantes, em respostas às críticas e sugestões levantadas pelos conselheiros na avaliação institucional do CDES do final de 2003.

2. A NEGOCIAÇÃO POSSÍVEL (2005-2006)

As pessoas precisam entender que as coisas não se misturam. O parlamento está lá e tem a sua legitimidade na delegação pelo voto. Mas as pessoas querem participar de grandes decisões. E eu acho que aquele fórum [CDES] é um fórum que enriquece todo mundo que participa. Enriquece a tomada de decisão de quem está sentado na cadeira de presidente. Enriquece [...] para mim que coordenei. (JAQUES WAGNER, 2013)

A apresentação do cenário de recuperação econômica e de dificuldades frente à crise política é importante para o entendimento de transformações no âmbito do funcionamento do CDES. As mudanças ministeriais, o reposicionamento do governo em relação à formação de coalizões e a composição da agenda governamental com opções estratégicas para o desenvolvimento estiveram imbricadas com o *modus operandis* do CDES. De forma mais direta, por duas vezes, em 2005 e em 2006, o contexto incidiu no comando do Conselho: em 2005, diante do cenário de reorganização do governo perante a crise política, o então secretário executivo, Jaques Wagner, assumiu também outras funções, e, em março de 2006, quando Wagner sai do governo para concorrer às eleições estaduais da Bahia, seu antecessor, Tarso Genro, deixa o Ministério da Educação para reassumir o comando do CDES.

Na reforma ministerial de 2005 disparada pelas denúncias do “mensalão”, Jaques Wagner passou a acumular a função de secretário executivo do CDES com o comando do recém-criado órgão da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais (SRI)¹⁸. Além de coordenar e secretariar o funcionamento do CDES, a SRI foi instituída com o objetivo de conduzir a coordenação política do governo, o relacionamento com o Congresso e os Partidos Políticos e, ainda, a interlocução com as unidades federativas e municípios. Integrando a SRI, a SEDES deixou de ser uma estrutura com *status* de ministério. De acordo com todos os gestores da SEDES entrevistados, tratou-se de uma mudança marcante para o Conselho: o CDES teria passado a integrar o “coração do governo” (GESTOR SEDES 2, 2009) e deixado de ser uma “estrutura solta, com o ministro só por conta do Conselho”, adquirindo, portanto, maior estabilidade institucional ao se “diluir na agenda de governo” (GESTOR SEDES 1, 2009). Entretanto, esse processo de mudança foi rodeado de incertezas, chegando a gerar desconfiança entre os conselheiros, uma vez que “as atribuições do ministro-chefe da SRI, principalmente em uma época na qual ocorria a mais grave crise política até então enfrentada pelo governo, iriam necessariamente concorrer com a atenção que o CDES

18 O órgão da Presidência da República foi criado pela Medida Provisória n. 259, de 21 de julho de 2005, convertida em lei (n. 11.204) em 05 de dezembro de 2005. Em abril de 2015, a SRI foi extinta e suas atribuições transferidas para a Vice-Presidência da República.

mereceria, em particular no momento em que se completava a Agenda [AND]" (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010)

De modo geral, pode-se dizer que a mudança propiciou maior estabilidade institucional, a qual se somaram mudanças em relação ao caráter da instância, que se torna mais programático com ênfase na negociação e aos mecanismos de funcionamento que conferiram mais voz aos conselheiros. Ou seja, da temática das grandes reformas e da ênfase na concertação e no consenso, com as pautas estipuladas primordialmente pelo Executivo, passa-se a uma maior incidência dos conselheiros sobre os temas tratados, despertada a partir da experiência de diálogo e interação da elaboração da AND e da formação de uma diversidade de grupos temáticos. Entretanto, se foram muitas as mudanças em relação à dinamicidade do funcionamento e à definição de pautas, a composição do Conselho permaneceu praticamente a mesma tanto em relação à distribuição inicial nos anos de criação do CDES (2003-2004), como nos anos seguintes de 2005 e 2006.

O caráter programático e a diversificação da pauta podem ser percebidos na análise dos temas tratados nas dez reuniões plenárias realizadas entre 2005 e 2006. Em 2005, todas as reuniões plenárias trataram, direta ou indiretamente, da AND, e, além disso, foram perpassadas por temas como a necessidade de se criar um observatório de metas sociais (foco na desigualdade); de ampliar as políticas para micro e pequenas empresas; de erradicar o trabalho escravo; de ampliar o Conselho Monetário Nacional (CMN)¹⁹; de debater a segurança pública e de desindexar a economia. Em 2006, as discussões já estiveram mais voltadas para os EED, mas chegaram a incluir temas como educação e políticas indutoras para o desenvolvimento.

A produção do CDES também indica dinamicidade do período, com a diversificação dos temas tratados marcada por uma perspectiva programática. A média anual de matérias aprovadas no período foi de quatro documentos. Ou seja, em dois anos foram, ao todo, oito matérias aprovadas: dois documentos estratégicos, três moções, um parecer e dois relatórios.

Os dois documentos estratégicos aprovados no período vão ao encontro do viés programático do período. A AND e os EED foram elaborados com o objetivo similar de fornecer subsídios para um plano de desenvolvimento para o país. No prefácio da Agenda, o então ministro chefe da SRI, Jaques Wagner, explicita os objetivos, deixando claro importantes

¹⁹ Órgão deliberativo que rege o sistema financeiro nacional e, portanto, a economia do país e que define as metas de inflação, juros etc. É composto pelo ministro da Fazenda, presidente do Banco Central do Brasil (BCB), pelo ministro do Planejamento. (BRASIL, BANCO CENTRAL, 2014).

marcos de sua gestão frente ao CDES – a ênfase na negociação e a característica programática:

O conteúdo dessa Agenda foi objeto de **intensa, sincera e respeitosa discussão**, de negociações inteligentes e altivas e, principalmente, de uma enorme vontade de cooperar para contribuir com a construção de um país melhor. Sem dúvida, ela é fruto de um processo de **diálogo social, da colaboração dos mais diversos atores de nossa sociedade, representativos**, senão de toda a nossa diversidade socioeconômica, pelo menos de parte muito significativa dela.

[...] a Agenda Nacional de Desenvolvimento pode cumprir outra **tarefa conjuntural** de grande importância. É do conhecimento de todos que o **País passa por uma grave crise, e, sem um projeto de futuro**, corremos o risco de sucumbirmos a propostas oportunistas. Ao trazer uma visão de futuro, traçar objetivos e propor diretrizes de ação, a AND contribuía para distinguir caminhos de superação desse momento, sem que se pense apenas nas soluções de curto prazo.

[...] A Agenda Nacional de Desenvolvimento é um **produto concreto**, entre tantas outras realizações do CDES, que comprova que estamos no rumo certo. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a)

Assim como a AND, os EED também apresentam um caráter mais programático em relação às cartas de concertação. Entretanto, é possível notar a retomada da ênfase na concertação e nos pontos comuns debatidos. Os documentos apresentaram pontos comuns em relação à inclusão da visão programática nos documentos estratégicos aprovados pelo Conselho. Entretanto, a apresentação de cada documento explicita as divergências de visões dos secretários executivos do CDES. De um lado, a AND reflete, de certo modo, a preocupação de Wagner com a negociação e a construção de um projeto de longo prazo. De outro lado, o enfoque dado aos EED é fruto da visão do idealizador do CDES, Tarso Genro, sobre a necessidade de estruturação de um bloco de apoio para consolidação das reformas e fortalecimento dos partidos políticos.

Para além da interpretação de seus dirigentes sobre os objetivos do CDES, cabe enfatizar que os documentos estratégicos aprovados no período (AND e EED) apresentaram uma diferença marcante: o processo de elaboração. A AND foi fruto de um amplo processo de negociação entre os conselheiros. O principal insumo para a agenda foi uma pesquisa, realizada em 2004, sobre as percepções dos conselheiros em relação às ações prioritárias para desenvolvimento do país. A elaboração dos EED, por sua vez, – um desdobramento pragmático da AND com diretrizes e metas específicas – não envolveu a totalidade dos conselheiros e se deu a partir de uma consultoria externa da FGV. Essa dinâmica teria gerado, como afirmam os próprios conselheiros do CDES à época, frustração entre os integrantes (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010; FLEURY, 2011; TAPIA, J., 2007).

A AND foi discutida no âmbito do projeto “Brasil em Três Tempos”, conduzido pelo extinto Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE), em conjunto

com o Ipea, a Casa Civil e o próprio CDES. A incorporação do CDES e do debate da agenda nesse projeto demonstra a disposição do governo em trazer o CDES para o centro do planejamento do governo, bem como indica a forma de trabalho de articulação que Jaques Wagner imprimiu ao Conselho. A organização do debate da AND se deu nesse tom de articulação com o critério de “bancadas” sendo adotado para a negociação: foram formados oito grupos, com o número médio de 11 participantes, com lideranças de setores diferentes (um de trabalhadores, quatro de empresários e três do grupo outros) e a composição de cada um deles tinha uma representação setorial aproximada à da composição do CDES. Como explicitado pelo próprio Wagner na apresentação da AND, o processo de construção da agenda teve o envolvimento de todos os conselheiros em torno de uma metodologia dinâmica de elaboração do texto.

Como explica o ex-secretário adjunto da SEDES, em trabalho que narra o processo de construção da Agenda, o fato de as razões que mobilizavam cada conselheiro serem diferentes não significava que o resultado seria necessariamente de antagonismo. O exercício prévio de um tipo inédito de convivência teria tido consequências positivas de modo que, quando da negociação da agenda, “os conselheiros trabalhavam com uma carga de preconceitos bastante reduzida se comparada com a inicial” (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010). Entretanto, o exercício de interação, bem como a metodologia, que incluía possibilidade de trocas permanentes via sítio eletrônico do CDES, teria sido importante para o resultado final da agenda. Garcia lembra que o resultado final da pesquisa sobre os principais problemas e maiores potencialidades do País – pontapé inicial da agenda – foram agregados mais de 70 problemas, o que inviabilizaria o tratamento em um grupo de trabalho. Para sanar esta questão e evitar “formulações muito segmentadas”, foi construída a categoria âmbitos problemáticos para articular as “formulações complexas” em perspectiva não setorial, evitando que a reflexão ou fosse superficial ou se perdesse nas “preocupações dos conselheiros” (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010). Desse modo, os principais problemas do país foram identificados e transformados em objetivos, em visões de futuro na AND.

O diagnóstico e os objetivos explicitados pela AND foram elaborados tendo como ponto de partida os seguintes valores: democracia, liberdade, equidade, identidade nacional, sustentabilidade, respeito à diversidade sociocultural e soberania. A visão de futuro ou, nas palavras do documento, “o Brasil que queremos”, engloba esses princípios. O princípio da equidade é destacado como critério para (i) presidir toda e qualquer decisão dos poderes públicos; (ii) ser adotado pela iniciativa privada por meio do incentivo do governo; (iii) avaliar previamente toda e qualquer ação governamental (envolvendo ou não recursos orçamentário-financeiros) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a).

Como forma de viabilizar diagnósticos que tivessem como premissa central este princípio, a Agenda previu a criação de uma instância que se materializou no Observatório da Equidade no ano seguinte, ainda em janeiro. Como vimos, o OE representou um avanço de governança interna do Conselho. Definido no sítio eletrônico do Conselho como uma “ferramenta de pedagogia política para fundamentar proposições do Conselho e disponibilizar conhecimento” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a), o Observatório buscava unir o técnico ao político. No primeiro ano de existência, foram nove reuniões de trabalho, que envolveram apresentação da estrutura de funcionamento e metodologia, e dois seminários sobre indicadores de riqueza, com a priorização da temática da educação²⁰.

Além de explicitar o princípio de equidade como central para o CDES e instrumentalizá-lo tecnicamente a partir da criação do OE, a Agenda explicita a preocupação com o fortalecimento da produtividade brasileira e do empresariado nacional em parceria com o CNDI²¹:

A AND foi aprovada na 13ª reunião ordinária do pleno em 25 de agosto de 2005. Entretanto, apesar da aprovação unânime, havia um clima de frustração no ar. Isso porque, após o rico e dinâmico processo descrito acima de construção da Agenda, com interações profícuas entre conselheiros e com a SEDES, bem como com o início da aproximação com outros órgãos, no âmbito do Projeto Brasil Três Tempos, a entrega formal da AND à presidência foi adiada duas vezes diante da crise política. A 13ª reunião do pleno do CDES, que deveria ter acontecido no início de julho, foi adiada para o começo de agosto e, novamente, para o dia 25, sendo que a última reunião do pleno havia ocorrido em 11 de maio (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010). Ou seja, o fato de o processo da AND ter sido atravessado pela crise política deixou os conselheiros apreensivos não somente quanto à absorção da agenda pelo governo, como quanto à estratégia do governo diante das dificuldades enfrentadas.

A necessidade de promover o desenvolvimento nacional por meio de ações estrategicamente pensadas e a dificuldade de fazê-lo – intensificada pelo contexto de crise – foram temas comuns das falas dos conselheiros que apresentaram o documento na reunião plenária de 25 de agosto de 2005. José Carlos Braga, conselheiro e professor de Economia da UNICAMP, explicitou a tensão entre as políticas econômicas de curto prazo e o as políticas de longo prazo. O conselheiro defendeu que a Agenda seria um passo em direção ao desen-

20 A operação do OE estava vinculada na SEDES à Diretoria de Tecnologia e Diálogo, responsável por sugerir metodologias de diálogo e interação entre os Conselheiros.

21 Em trabalho sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) DeToni explica que, em seu início, ele seria um “conselhão para a indústria”. De modo que o CDES teria um papel de “efeito demonstração” e o seu sucesso “como organizador dos ‘repertórios interativos’ entre o governo e um conjunto de ‘representantes’ da sociedade, foi o evento mais significativo da política participativa lulista a influenciar a criação do CNDI, quase por um processo de mímica institucional.” O autor destaca o papel que o CNDI teria adquirido, principalmente no primeiro mandato de Lula. Para mais informações, ver (DE TONI, 2007).

volvimento nacional e enfatizou a importância da discussão sobre a forma de sustentá-lo. O Conselheiro Horário Lafer, por sua vez, falou da importância do documento como um ponto de partida²² e da facilidade com que poderia se tornar inoperante. Em tom semelhante, Clemente Ganz, presidente do DIEESE, conselheiro do “núcleo duro” do CDES, destacou a necessidade do debate e a dificuldade em se avançar na Agenda, bem como ressaltou a importância do processo de sua construção.

Diante desse clima de desconfiança em relação ao avanço da AND, Garcia conclui que não seria demais afirmar que “a 13ª Reunião do CDES se tratou de um não-evento, no referente ao que deveria ser o lançamento da Agenda Nacional de Desenvolvimento” (Garcia em CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010). Nesse sentido, a AND, que se propunha ser um grande acordo para a pactuação de um projeto nacional de desenvolvimento – que não eliminaria conflitos, nem suprimiria o embate entre interesses legítimos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005c) – se torna um pacto não pactuado. Como aponta o depoimento de Garcia, o conjunto de diretrizes estratégicas orientadoras das ações de todos os setores expresso na AND não teria recebido – ao menos em um primeiro momento – a devida atenção por parte do governo, como expressaria o discurso do presidente Lula, comentado pelo ex-secretário adjunto:

Nenhum compromisso em proceder a uma detida avaliação das proposições contidas na Agenda; nenhuma palavra sobre implementar o que fosse, de imediato, possível; nenhuma manifestação em assumir a liderança do projeto transformador contido no que acabava de receber, e que dera prova de conhecer ao citar a primeira diretriz do Objetivo I. Não houve, sequer, o estabelecimento de um prazo para dar uma resposta aos conselheiros, apesar de reconhecer o caráter inédito do que lhe era entregue e do alcance da proposta. (Garcia em CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010)

A interrupção do movimento de viabilização de interações estratégicas via AND foi reforçada pelo processo do EED. Exercício de transposição das diretrizes gerais da AND para orientações específicas detalhadas por metas e ações práticas, os EED não foram capazes de despertar o senso de participação dos conselheiros que ficaram passivos às propostas praticamente prontas. Nesse sentido, ao não se sentirem parte do processo – como já mencionado, a elaboração ficou a cargo da FGV –, a elaboração do documento pouco contribuiu para dinâmica interna do CDES. É interessante notar, inclusive, uma queda da participação dos conselheiros ao longo de 2006 nas reuniões do pleno. Efeito que não ocorreu em 2005, mesmo durante o ápice da crise do mensalão.

22 “Eu só quero dizer o seguinte: essa Agenda é apenas mais uma, mas não importa. Eu posso garantir a vocês que ela não é um conjunto de platitudes, não é exercício de uma minoria. Esta Agenda é entregue para o Executivo, apesar do Executivo também ter com ela, obviamente, trabalhado e operado, com a disposição reiterada desses seus conselheiros em ajudar na sua viabilização. Ela é um bom documento de partida, ela foi feita em cima de muita discussão, muita briga, de muita polêmica, e procurou, de alguma maneira, ajustar os pontos representados por esse corte da sociedade, que é o Conselho, de maneira que eu quero incentivá-los a dar uma boa lida e trabalhar em cima dela. Não tenho a menor dúvida de que sempre há tempo e espaço para lideranças conduzirem processos. Vamos seguir em frente e vamos fazer acontecer, por favor.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005b)

De maneiras diferentes, tanto a AND e como os EED desempenharam um papel de promoção da discussão sobre a estratégia de desenvolvimento. Entretanto, a pouca repercussão que tiveram frente à opinião pública e aos próprios órgãos de governo formuladores de políticas públicas demonstrou que, apesar de o debate ter sido iniciado no interior do Conselho, o tema ainda não tinha de fato adentrado a agenda nacional. Outros esforços foram realizados neste sentido, como eventos para ampliação do espaço de discussão da AND, como o “Seminário sobre Desenvolvimento: a AND em debate”.

Houve, portanto, frustrações em relação ao alcance dos documentos produzidos pelo Conselho, o que não anulou os dois anos de estruturação do CDES, que foram marcados por um claro amadurecimento institucional com inovações metodológicas e temáticas e pela construção da legitimidade gradual da arena frente aos conselheiros e aos órgãos de governo, que passam a ter uma maior interface com o CDES. Este processo foi sustentado pela SEDES. Nesse período, a Secretaria, que segundo gestor entrevistado teria tido o quadro amplamente alterado em 2004 com a saída de Tarso Genro, formou uma equipe estável que permaneceu praticamente a mesma até o final do segundo mandato do governo Lula (GESTOR SEDES 2, 2009). Além da constância do corpo técnico, contribuiu para a estabilidade institucional da SEDES a ida para a SRI.

Outro ponto destacado pelos gestores em relação ao amadurecimento institucional foi troca com experiências internacionais²³ em continuidade ao processo iniciado nos dois anos anteriores. Nesse período, destaca-se a candidatura do Brasil à presidência da AICESIS²⁴ em 2006, posto assumido no biênio 2007-2009. Pode-se dizer que o período de criação e estruturação do CDES (2003-2006) foi uma preparação para a intensificação das atividades internacionais do CDES nos anos seguintes de divulgação da estratégia de desenvolvimento em construção no Brasil.

O período de estruturação do Conselho foi perpassado por uma conjuntura econômica e, principalmente, política, delicada. Entretanto, a despeito das dificuldades que geraram insatisfação entre os conselheiros, pode-se dizer que foi um período de amadurecimento institucional, resumido nos seguintes pontos: (i) mudanças em relação ao objetivo da arena: do foco na concertação e construção de consensos em torno de grandes reformas com vistas

23 Em relação a outros períodos a intensidade das atividades de cooperação foi moderada, com a assinatura de dois memorandos de entendimento – CDES-ONU para promoção de intercâmbio e formação de conselhos de desenvolvimento econômico e social na América Latina e CDES-Coréia para intercâmbios e cooperação entre o CDES e a Comissão Tripartite da Coréia.

24 A AICEIS é uma associação que reúne instâncias análogas ao CDES de mais de 70 países. O CDES é filiado à associação desde 2003, quando foi criado. Nas Assembleias Geral da AICESIS, em 15 de setembro de 2006, em Seoul, Coréia do Sul, a então Subchefe-Executiva da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Eva Maria Cella Dal Chiavon, apresentou a candidatura do CDES à presidência da AICESIS a partir de junho de 2007, quando terminava o mandato da China. Como tema de sua proposição, o Brasil apresentou “Desenvolvimento com Equidade”. Na ocasião, não houve outra candidatura concorrente e o Brasil recebeu o apoio de delegações de diversos países (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a).

a conferir sustentação política para o governo, passou-se à negociação e ao diálogo em torno de um plano comum (AND); (ii) produtos (matérias aprovadas) seguiram esta transição: os documentos estratégicos do período (AND e EED) adquiriram um caráter mais programático em torno dos pontos comuns resultantes da negociação possível; (iii) os mecanismos institucionais foram fortalecidos também foram reflexo das mudanças em relação ao objetivo da arena (diversidade de grupos temáticos e criação da OE) e, finalmente, (iv) aprofundou-se o diagnóstico sobre a necessidade de se realizar um plano comum em torno do desenvolvimento, e a necessidade de este projeto, fruto de um acordo entre os setores com reconhecimento das divergências, ter como princípio guia a equidade – premissa de que a estratégia de desenvolvimento deveria conduzir à redução das desigualdades do país.

CAPÍTULO 3

SEGUNDO GOVERNO LULA (2007-2010)

1. AVANÇOS DA DINÂMICA INSTITUCIONAL E INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS

O CDES vem aperfeiçoando seu trabalho ao longo dos anos. A cada ano fica mais claro para os conselheiros a importância de sua participação nesta instância de diálogo de alto nível, em que as disputas setoriais saem de cena abrindo espaço para a busca de convergências e construção de consensos.

Lembro com entusiasmo as palavras do Presidente Lula, que, em uma das atividades do Conselho, afirmou que neste fórum não há assunto interditado. Pelo contrário, devemos buscar o entendimento, mesmo diante de temas espinhosos e geradores de divergências. Precisamos deixar abertos os caminhos para a livre expressão de ideias, para o contraditório, sempre tendo em mente o bem coletivo. (José Múcio em PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c)

As mudanças na composição do gabinete ministerial no segundo governo Lula, frente ao desafio de ampliação da base aliada, refletiram no comando da SRI, secretaria à qual a SEDES passou a ser vinculada em 2005. Ou seja, tal como aconteceu com outras pastas, a SRI passou a ser dirigida por outros partidos da base aliada que não o PT. Desse modo, se, por um lado, a mudança para a SRI aproximou o CDES do centro da articulação política do governo, por outro, o deixou exposto à disputa pelo comando da pasta.

Em março de 2007, Tarso Genro¹ tomou posse como novo ministro da Justiça, e a SRI foi ocupada por Walfrido Mares Guia Neto (PSB), que deixou o cargo em novembro do mesmo ano, após as acusações de participação no “mensalão mineiro/tucano”². Assumiu José Múcio Monteiro (PTB), que trouxe relativa estabilidade à SEDES e promoveu ajustes na governança interna do CDES, consolidando-o como importante arena de negociação e debates para temas da conjuntura, em especial da crise de 2008. Somente em 2010, quando Múcio foi indicado pelo então presidente Lula para ser ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), o PT voltou a dirigir a pasta, com Alexandre Padilha³ ocupando um “mandato tampão” até o final do governo.

A relação do partido com seus aliados também reverberou na composição do CDES. Ou seja, a diminuição do setor sindical no gabinete ministerial se deu paralelamente ao aumento do setor na composição do Conselho. Na primeira metade do segundo mandato (2007-2008), o percentual de representantes do setor, que não tinha ultrapassado 20% até então, chega a 24%. Supomos que este aumento seja tanto um reflexo do apoio que o setor deu ao governo nas denúncias sobre o mensalão, como uma compensação em relação à perda das pastas ministeriais.

¹ Em substituição a Márcio Thomaz Bastos, Genro ocupou o cargo até 2010 estando à frente do MJ quando do lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e a Bolsa Formação para policiais.

² Nome dado às denúncias do Procurador-Geral da República Antônio Fernando de Souza ao STF sobre o financiamento irregular da campanha à reeleição em 1998 para o governo de Minas Gerais de Eduardo Azeredo (PSDB), um dos fundadores do Partido.

³ Padilha foi membro da coordenação nacional das campanhas de Lula à presidência da República em 1989 e em 1994. Quando assumiu SRI era assessor do Secretário e fazia um trabalho de articulação do governo federal com os municípios.

Nos anos seguintes (2009-2010), a participação do setor sindical cai progressivamente, atingindo novamente 20% em 2010. Chama atenção o aumento significativo do setor empresarial, que passa de 47% em 2007 para 55% em 2010. A parcela outros, que incorpora a maior diversidade de atores foi a que mais diminuiu com as alterações na composição (queda de 30%, em 2008, para 25%, em 2010, de participação no total de conselheiros). Além da diminuição da representação do grupo “outros” significar uma perda quanto à diversidade de conselheiros representados, outro ponto que merece nota nesse período é a diminuição progressiva do total de conselheiros indicados. Se em 2003 e 2005 a totalidade das 90 cadeiras do CDES foi preenchida, em 2007 e 2009 somente 85 e 79 nomes, respectivamente, foram indicados, o que aponta uma maior seletividade por parte do governo na composição do Conselho.

Desse modo, ao contrário do primeiro mandato no qual a composição permaneceu regular, no segundo mandato, a composição sofreu oscilações a participação dos setores. A estabilidade na composição dos quatro primeiros anos do CDES foi fruto da recondução dos conselheiros que tomaram posse em 2003. As alterações, nessa fase, ocorreram basicamente pelos critérios regimentais, ou seja, ausência imotivada em três reuniões consecutivas do Conselho e prática de ato incompatível com a função de Conselheiro. Já em 2007, na ocasião da terceira designação de conselheiros, os critérios para as nomeações foram revistos. Em entrevista, gestor da SEDES explicou que houve uma orientação de renovar parcialmente os conselheiros e que os indicadores utilizados para a seleção dos que não seriam reconduzidos foram o “índice de participação” e o “peso no pleno”. O gestor esclareceu que as mudanças nas indicações de novos conselheiros seguiram critérios – região, gênero etc – a fim de conferir uma “composição mais representativa ao conselho”, mas advertiu que a reforma foi feita dentro de “certos limites” porque as indicações têm que ter o peso político e “não dá para inventar ator político relevante” (GESTOR SEDES 2, 2009).

Nesse conjunto de mudanças, se deu a desarticulação de um grupo de conselheiros até então muito ativo no CDES: o “conselhinho”. Tratava-se de grupo com posicionamento ideológico mais à esquerda que se unia em defesa de pautas comuns, como o questionamento da política macroeconômica, principalmente do patamar da taxa de juros. A explicação do gestor da SEDES entrevistado foi de que o grupo teria se “dissolvido aos poucos”. Entretanto, quando perguntado sobre a reação dos conselheiros que não são reconduzidos, o gestor revelou que alguns conselheiros não têm uma reação muito boa e deu o exemplo de uma professora componente desse grupo que foi conselheira por dois mandatos (quatro anos): “se você perguntar a ela, porque ela não foi reconduzida, ela vai afirmar que é porque

ela é de esquerda, mas na verdade o que acontece é que representantes do grupo outros não estão no Conselho pelo peso político institucional – como as forças sindicais, por exemplo –, mas, sim, pela representação das ideias e, portanto, acabam tendo uma maior rotatividade, porque estão em menor número e tem que dar lugar a novos atores políticos relevantes.” (GESTOR SEDES 2, 2009).

O Conselho buscou solidificar-se como instância promotora de uma agenda comum, em uma espécie de *advocacy*, com o debate e a negociação para introdução de temas na agenda governamental. Para tanto, defendia-se, que houvesse uma postura comum entre os conselheiros de não trazer para o CDES demandas setoriais e de se sentir parte da agenda governamental. Nesse contexto, não havia espaço para enfrentamento, principalmente em relação às políticas macroeconômicas, que se afirmavam como parte da estratégia de desenvolvimento. Esse papel do Conselho de arena promotora de uma “agenda pública” se consolidou no segundo mandato de Lula, especialmente a partir de 2008, com as oficinas de governança e atuação dos novos conselheiros empossados em 2007. Esse posicionamento foi repetidamente reforçado pelo então secretário executivo do CDES, José Múcio, bem como por documentos oficiais⁴.

A ideia original de construção de uma concertação por meio de um bloco de apoio consensuado é gradualmente modificada, de modo que no segundo mandato do governo Lula tal concepção praticamente desaparece entre os objetivos do Conselho. Consolida-se, a finalidade da instância enquanto “órgão de aconselhamento da Presidência da República e promotor do diálogo social, com vistas ao desenvolvimento com equidade” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c). A arregimentação do objetivo em torno da negociação se deu por meio (i) da construção de metodologias de funcionamento que fortalecem a prática de diálogo, (ii) da atuação do CDES em torno de temas centrais na agenda governamental, muitas vezes conjunturais (iii) do aprofundamento de uma concepção de desenvolvimento delimitada previamente na AND e, posteriormente, no EED e na ACD.

Em relação à construção de metodologias de funcionamento que fortalecem a prática de diálogo, o processo, iniciado ainda em 2005, ganha corpo em 2008, quando a governança do CDES é colocada em pauta. A proposta de reformulação da governança do CDES, que inclui a criação do Comitê Gestor e a articulação e fortalecimento de outros mecanismos de funcionamento do CDES (GTs e OE), foi aprovada em reunião do pleno em 2008. A nova governança do CDES arregimentou uma metodologia de interação bastante frutífera entre CDES e outros órgãos governamentais, bem como entre SEDES e conselheiros.

⁴ [...] em alguns momentos, os conselheiros usam a palavra para fazer reivindicações setoriais que, embora legítimas, não são adequadas ao momento do Pleno. A ideia é que o Conselho tenha uma agenda pública sintonizada com os interesses da sociedade civil. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008a, p. 19)

Segundo documento que apresenta essa nova metodologia, a sugestão de ajustes na dinâmica de funcionamento do Conselho buscou “fortalecer e ampliar a capacidade do CDES de contribuir com as pautas públicas e com a formação do juízo político do governo” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008b) e foi fruto de um debate sobre a necessidade de aperfeiçoar o assessoramento do CDES e de estimular o entendimento de atores sociais e institucionais sobre a capacidade da nova instância. Para tanto, o documento, além de reconhecer da importância dos grupos de trabalho enquanto “espaços privilegiados de debate e construção” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008b), ressalta a necessidade de fortalecimento do Observatório da Equidade e apresenta o Comitê Gestor como potencial dinamizador das atividades do Conselho – internas e direcionadas à sociedade.

Tendo como ponto de partida o desafio de dar maior efetividade ao diálogo dos conselheiros com o presidente da República e o governo, o Comitê foi concebido para auxiliar no trabalho técnico da equipe da SEDES e potencializar as decisões do CDES por meio de maior interação com o Congresso, o Judiciário, o Executivo e as organizações sociais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008a). Nesse sentido, a primeira reunião do Comitê, realizada em junho de 2008, teve como pauta (i) diálogo com instâncias de poder e outras organizações sociais em torno das propostas e recomendações do CDES; (ii) relação com o presidente da República, ministros e membros do CDES; (iii) comunicação: disseminação do Conselho, das suas pautas, propostas e recomendações; (iv) funcionamento dos Plenos e Grupos de Trabalho (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008a).

A primeira composição do Comitê respeitou a paridade e possuía quatro membros (66,6%) do núcleo duro do CDES – grupo de 24 conselheiros que em 2009 estavam no Conselho desde a sua criação⁵. Já na segunda composição, definida durante a Oficina n. 2 de Governança do CDES, realizada em 29 de setembro de 2009, somente um conselheiro fazia parte do grupo que está no conselho desde início (16,6%). Esses números apontam rotatividade e renovação entre os membros do Comitê Gestor, de modo que é possível inferir que este não se constituiu como uma instância insulada e não representativa. A dinâmica de interação que foi institucionalizada durante o segundo governo Lula aponta para um importante ajuste compensatório, na medida em que o respeito à alternância e à paridade na constituição do Comitê minimizaria a grande disparidade setorial que marca a composição

⁵ Na ocasião, este núcleo era composto por: Abílio dos Santos Diniz, Antoninho MarmoTrevisan, Antônio Fernandes dos Santos Neto, Clemente Ganz Lúcio, Daniel Feffer, Fábio Colletti Barbosa, Ivo Rosset, Jorge Gerdau Johannpeter, Jorge Nazareno Rodrigues, José Antônio Moroni, José Carlos Costa Marques Bumlai, Juçara Maria Dutra Vieira, Laerte Teixeira da Costa, Manoel José Santos, Márcio Lopes de Freitas, Maurílio Biagi Filho, Oded Grajew, Paulo Antônio Skaf, Paulo Roberto de Godoy Pereira, Paulo D’ ArrigoVellinho, Rodrigo Costa da Rocha Loures, Sérgio Haddad, Viviane Senna Lalli, Zilda Arns Neumann.

do Conselho, notadamente com representação empresarial em destaque, sempre próxima (e até mesmo superior) aos 50%.

Para gestor da SEDES, a concepção do Comitê teria sido uma “via de mão dupla”. Ou seja, teria sido tanto uma resposta à demanda dos conselheiros de diversificação da pauta, como uma necessidade do governo de dinamizar o funcionamento do Conselho. Entretanto, a criação da instância teria sido viabilizada por um fator conjuntural já explorado: a mudança de lugar da SEDES e, portanto, do CDES, na estrutura organizacional da Presidência da República. Nos anos que se seguem até o fim do segundo governo Lula, o Comitê adquire um papel central na articulação das atividades do Conselho, conduzindo a discussão sobre a crise internacional – abordada detalhadamente na seção a seguir –, bem como o desenho da Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ACD), definindo a pauta e a metodologia das reuniões plenárias em que o documento foi discutido e apresentado.

O Observatório da Equidade, que havia sido criado em 2006, intensificou as suas atividades a partir de 2008. Se, em 2007, foram seis reuniões do comitê técnico, uma do comitê diretor, um encontro nacional de conselhos setoriais, três oficinas sobre educação profissional e um colóquio, em 2008, foram 15 reuniões do comitê técnico (ou da equipe técnica), uma do comitê diretor, um encontro de conselhos nacionais, duas oficinas sobre sistema tributário nacional, um colóquio e uma palestra sobre indicadores sociais. Merece destaque a inclusão do tema do sistema tributário nacional no OE que se somou ao tema da educação no acompanhamento técnico sob a ótica da equidade. Em 2010, foram dez reuniões do comitê técnico (ou da equipe técnica), uma do comitê diretor, uma oficina, um colóquio e um seminário. Além destes, merece destaque a integração do OE no debate nacional sobre educação, seja por meio de encontro para discussão sobre a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o Plano Nacional de Educação (PNE), promovido pelo Todos Pela Educação, seja por meio da participação em mesa de interesse no CONAE (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c, 2008a, 2009b, 2010c).

O trabalho de observação do OE estruturou-se por meio do acompanhamento dos temas eleitos (educação e sistema tributário) a partir de indicadores definidos de acordo com o princípio da equidade, ou seja, primando pelo monitoramento da desigualdade. A partir da definição das variáveis acompanhadas, o OE buscava desempenhar a sua missão de pautar a interlocução de diferentes atores por meio de uma rede de diálogo. A ideia inicial era, inclusive, promover a capacitação e formação sobre os temas para promoção da equidade como critério para a formulação de políticas públicas e ações da sociedade.

Entretanto, apesar de em 2009 o OE já haver realizado três ciclos de observação das desigualdades no Brasil e concluído o primeiro relatório “Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional”⁶, a rede de observação ainda estava sendo fortalecida. Em entrevista realizada neste ano, gestor do SEDES explicou: “(...) apesar de ser uma rede de observação, a relação com os parceiros ainda é fria e o estreitamento da parceria com o IBGE visa suprir essa lacuna”. Esta rede era peça central para promover a articulação da dimensão técnica com a política, por meio do fortalecimento da interação do conselho com demais instituições e, portanto, fundamental para as interações estratégicas ensaiadas no período (GESTOR SEDES 1, 2009)

Para além do respaldo com análises técnicas e da intensificação da relação com outros órgãos governamentais, foram fatores importantes no fortalecimento institucional do CDES (i) a ampliação das atividades e (ii) a dinamicidade na definição da pauta. O Conselho esteve reconhecidamente ativo no segundo governo Lula, o que pode ser comprovado pelos relatórios de atividades anuais do CDES, que contabiliza reuniões plenárias, reuniões de grupos de trabalho, colóquios, participação em seminários, atividades internacionais e trabalhos do Observatório da Equidade. Em 2007, foram 54 atividades (média de quatro atividades e meia por mês), com uma presença média de 70% do total de conselheiros nas reuniões plenárias. Em 2008, foi um total de 78 atividades (média de seis atividades por mês), com “grande participação dos conselheiros e conselheiras” e “um maior envolvimento de outros atores governamentais e um crescente interesse de órgãos estrangeiros pelo trabalho do CDES”. Em seguida, em 2009 e 2010, foram 75 e 85 atividades (média de seis e sete atividades por mês em cada ano), respectivamente, realizadas no âmbito do Conselho (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c, 2008a, 2009b, 2010c).

Quanto à definição da pauta, as mudanças também foram visíveis: se no final do primeiro governo Lula a diversidade dos temas tratados no CDES ia ao encontro de uma agenda com caráter mais programático e menos reformista, no segundo governo, a dinamicidade da pauta se deveu tanto à manutenção de reformas na agenda (tributária e política) e ao reforço do caráter programático (debates sobre o desenvolvimento, ANC, programas governamentais – PRONASCI e PDP – e discussões a educação e o sistema tributário), quanto à novidade de se tratar constantemente de temas de conjuntura (crise, pré-sal etc).

A diversidade de temas tratados e a estratégia de manter o conselho no centro da agenda governamental podem ser observadas na pauta das reuniões de pleno realizadas durante o período de 2007 a 2010, que foram baseadas, principalmente, no trabalho realizado

⁶ Segundo relatório do CDES, trata-se de um trabalho inédito de análise do sistema tributário brasileiro sob o ponto de vista da desigualdade.

pelos GTs em funcionamento (incluindo aqui o OE e o Comitê Gestor). Conforme declarado em relatório de atividades do CDES, houve uma opção deliberada da SEDES por, a partir de 2007, diminuir o número de reuniões plenárias de cinco para quatro por ano. O objetivo foi aumentar o tempo entre as reuniões para que os GTs pudessem aprofundar as discussões de trabalho e apresentar ao pleno resultados mais consistentes. Segundo o mesmo relatório, esta etapa seria possível porque teriam sido “vencidas as etapas de aprendizagem do diálogo social” e o CDES teria passado das “definições estratégicas para medidas efetivas em torno do desenvolvimento” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c).

A primeira reunião do pleno de 2007 foi marcada pela posse dos conselheiros do CDES para o mandato 2007-2008. Como explicou o ministro Mares Guia, a nova composição representou uma renovação de 46% em relação à última composição do Conselho. Segundo o então secretário executivo, em um discurso similar ao do gestor da SEDES entrevistado, a mudança buscava um “maior equilíbrio regional e de gênero”. Os principais temas tratados foram: reforma tributária, reforma política e educação (GESTOR SEDES 2, 2009; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c).

O ano seguinte foi marcado, como vimos, pela introdução de uma nova governança para o CDES, tema que foi levado à primeira reunião do pleno do ano. Ao longo de 2008, a reforma tributária continuou em pauta e foram debatidos ainda o PDP e a crise econômica internacional e a conjuntura. A 27ª reunião foi ampliada (além dos conselheiros e ministros de Estado, contou com cerca de 300 convidados) e colocou em pauta a utilização dos recursos gerados com o petróleo extraído da camada pré-sal pela Petrobras (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008a). Nota-se aqui um exemplo de como as atividades do CDES foram sendo conduzidas de forma que os temas debatidos estivessem sempre no centro da agenda governamental.

Em 2009, foram realizadas sete reuniões plenárias, sendo quatro ordinárias e três extraordinárias. As três reuniões extraordinárias foram realizadas em menos de seis meses – até então, em mais de cinco anos de existência, somente uma reunião extraordinária do pleno havia sido convocada. Interpretamos essa intensificação das reuniões de pleno como resultado de dois fatores conjunturais: a aproximação das eleições presidenciais com a necessidade de consolidar a instância como articuladora de temas caros à estratégia de desenvolvimento desenhada e à eclosão da crise internacional com ativa participação do CDES no debate sobre o tema.

No debate sobre a crise internacional, o CDES experimentou a promoção de interações estratégicas, ainda que intermitentes. O CDES esteve no centro da agenda sobre

o debate da crise financeira internacional, tendo, inclusive, se antecipado na indicação da prioridade do tema para a agenda governamental. O poder de previsão e compartilhamento das informações do CDES na conscientização do governo sobre a gravidade da crise teria sido “um dos fatores condicionantes para que o Brasil conseguisse ter bom desempenho no período inicial da crise”, com o Conselho produzindo “recomendações à presidência muito antes do colapso do sistema financeiro” (Viégas e Monteiro, 2015).

Isso foi possível porque, quando a crise internacional de 2008 eclodiu, o CDES estava no ápice de seu aprendizado institucional, o que, sem dúvidas, contribuiu para a destacada atuação protagonizada pela arena. A relação entre os conselheiros era profícua, com o ambiente inicial de desconfiança havia se transformado em um propício ao diálogo. Ou seja, havia um *modus operandi* bem azeitado, não somente a partir da nova governança de 2008 – reconhecido destaque aos GTs, intensificação das atividades do OE e criação do Comitê Gestor –, mas, principalmente, com o aprendizado dos cinco anos de atividade. Expressos pelas centenas de horas de reuniões plenárias; inúmeros encontros, reuniões, seminários, colóquios etc; intensa produção de relatórios, pareceres, moções etc, esses anos tiveram o processo de elaboração da AND como a experiência mais enriquecedora no sentido de prática de interação.

Com base na produção intensa de 2009, quando o Conselho se reuniu periodicamente para tratar da crise de 2008 e seus efeitos, com ênfase nas respostas do Brasil ao cenário econômico desfavorável, o CDES produziu em 2010 a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC). A agenda foi tema das duas primeiras reuniões de pleno do ano. Na primeira delas, os conselheiros Artur Henrique, Paulo Simão e Marcelo Néri, do Comitê Gestor do CDES, apresentaram à plenária as avaliações do conjunto de conselheiros sistematizadas por eles que confluíam na ANC. Tratou-se, portanto, de uma etapa da elaboração da ANC, apresentada integralmente aos conselheiros na reunião seguinte pelos mesmos conselheiros e membros do Comitê Gestor. A reunião seguinte, que teve como tema “Educação e Inovação para o Novo Ciclo de Desenvolvimento” também foi pautada pela ANC, uma vez que o tema educação foi escolhido como prioridade no processo de elaboração da agenda.

O fortalecimento da dinâmica de funcionamento do CDES no período foi reforçado ainda pelo conteúdo técnico e político dos debates no âmbito dos GTs. No período de 2007 a 2010, estiveram em funcionamento, seis GTs, além do Observatório de Equidade e do Comitê Gestor, que também são contabilizados entre as comissões de trabalho previstas na lei de criação do CDES. O GT de Infraestrutura para o Desenvolvimento foi aprovado em reunião

plenária do CDES de dezembro de 2006 e atuou intensamente na discussão sobre o planejamento das obras de infraestrutura previstas no PAC e depois no debate sobre transporte aéreo quando da crise do setor, em estreita consonância com o debate conjuntural. O GT Bionergia, com dois subgrupos, promoveu um debate que foi insumo mais tarde para a consolidação do Acordo para o desenvolvimento Sustentável, aprovado já no governo Dilma. Já o GT de Reforma Tributária, encerrado em 2003, foi reativado “com o objetivo de elaborar sugestões para aperfeiçoamento e aprofundamento da proposta de Reforma Tributária a ser encaminhada ao Congresso Nacional em 2007” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009b).

Os GTs de Educação Profissional e de Ciência e Tecnologia foram criados no âmbito de assuntos estratégicos segundo a PDP. O primeiro se integrava à PDP para a construção de um plano estratégico no tema, enquanto o segundo buscava promover estudos sobre como as políticas públicas, articuladas entre os atores públicos e privados, podem democratizar o acesso à Ciência e Tecnologia no Brasil. Finalmente, o GT de Eventos Esportivos foi criado no final de 2012 e pouco atou no período analisado.

Nota-se que os temas tratados pelos GTs, para além de preocupações com questões estruturais para o desenvolvimento, primam pelo debate de temas relacionados à conjuntura, o que vai ao encontro da já mencionada estratégia de atuação do CDES de estar no centro da agenda política. Esse acompanhamento de temas conjunturais se deu com um afastamento progressivo da agenda macroeconômica – com exceção das recomendações de monitoramento da crise –, campo em que, como vimos no capítulo anterior, os conselheiros pretenderam influir nos primeiros anos de funcionamento, principalmente no que se refere à ampliação do CMN e às altas taxas de juros (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a, 2004b, 2005b, 2006b).

A preocupação com a temática do desenvolvimento já estava presente na primeira fase do Conselho, nas motivações quando da decisão da criação do conselho. Contudo, na primeira fase do conselho, em função da importância atribuída pelo governo Lula às reformas previdenciária, tributária e sindical como condições importantes para uma trajetória sustentável de desenvolvimento, conferiu um sentido mais imediato ao tratamento dessa problemática, ficando em plano secundário uma visão de médio e longo prazo. (TÁPIA, J., 2007, p. 206)

Os temas centrais da agenda do período envolvem uma clara preocupação com a construção do que Tápia chamou de “uma trajetória sustentável de desenvolvimento” e se refletem nos produtos do CDES. Os produtos abordaram temas diversificados, mas é possível organizá-los em torno de três eixos principais, todos caros à temática de desenvolvimento: (i) desenvolvimento sustentável (matriz energética, combustíveis e mudança climática); (ii) acompanhamento técnico da equidade no âmbito da educação e do sistema

tributário; (iii) políticas anticíclicas (financiamento de longo prazo, investimento, habitação e infraestrutura).

Assim como a análise das reuniões plenárias e dos GTs indica, as matérias aprovadas no período confirmam a mudança no caráter programático do primeiro mandato. Enquanto as matérias aprovadas no primeiro governo Lula foram marcadas primordialmente por documentos estratégicos (documentos estruturantes) e moções (documentos de cunho mais político) e uma produção ainda incipiente de relatórios e pareceres (documentos com caráter mais técnico), no segundo governo, a relação se inverte. Ou seja, no período entre 2007 e 2010, entre as 31 matérias aprovadas (concentradas, 65%, entre 2009 e 2010), há apenas um documento estratégico (ACD), 11 moções (manifestações políticas dos conselheiros sobre temas conjunturais concentradas principalmente na segunda metade do mandato), 12 pareceres e sete relatórios.

Tanto os pareceres como os relatórios concentravam-se na temática da desigualdade por meio da produção do OE sobre o sistema tributário e educacional. A exceção foi o parecer sobre Reforma Política, que defendia a questão como “primordial, urgente e prioritária para que o país siga rumo ao desenvolvimento democrático e sustentado” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007b). O parecer defendia recomendações que abarcavam “três eixos políticos fundamentais: o do aperfeiçoamento da democracia representativa, o do fortalecimento da democracia direta e participativa, e o das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no processo orçamentário” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007b). Esses eixos foram fruto do Seminário Reforma Política promovido pelo CDES “com o objetivo de agregar as perspectivas do Congresso, da academia e de outros atores sociais às análises dos Conselheiros e Conselheiras” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007a). Os subsídios gerados foram encaminhados ao presidente da República em julho de 2007 e incluíam a defesa do financiamento público das campanhas políticas e da adoção do voto em lista fechada ou em lista flexível, na qual o eleitor pode alterar a ordem proposta pelo partido (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007b). Entretanto, não pela qualidade das propostas, mas sim por uma decisão política, o governo teria perdido o *timing* para o encaminhamento da matéria, o que teria sido um ponto de arrependimento do presidente Lula, conforme apontado em entrevista com gestor do governo.

Outro indício do fortalecimento institucional do CDES foi o amadurecimento da SEDES e da tecnologia de gestão do Conselho. Responsável por operacionalizar todas as mudanças acima descritas (organização das reuniões, estruturação do Comitê Gestor, dos grupos de trabalho e do OE e sua rede de observação), a SEDES possuía, na ocasião, além

de um secretário e um secretário adjunto, uma equipe de cerca de 30 profissionais distribuídos em quatro diretorias cujas atribuições foram explicitadas anteriormente. A robustez da SEDES seria indício do mencionado aperfeiçoamento da tecnologia de gestão. Entretanto, cabe destacar que, das quatro diretorias, duas eram responsáveis de maneira mais direta por consolidar e aprimorar esta tecnologia: a de Tecnologia e Diálogo e a de Gestão. A primeira, a Diretoria de Tecnologia e Diálogo estava direcionada para a relação com outros órgãos e interação entre os conselheiros. A área foi responsável, por exemplo, pela definição da metodologia de escolha dos conselheiros componentes do Comitê Gestor, estruturando “oficinas de governança” para a aplicação de uma metodologia específica chamada “investigação apreciativa”, utilizada para que os nomes – “conselheiros com destacada participação nas atividades do Conselho” (GESTOR SEDES 1, 2009) – fossem escolhidos entre os próprios conselheiros ao final do encontro sem que houvesse uma votação explícita. A dinâmica inicial proposta envolvia divisão em vários grupos móveis, com somente um conselheiro fixo por grupo, para que cada um pensasse no seu papel enquanto conselheiro. Segundo o gestor, a dinâmica teria sido um sucesso e resultado na escolha de conselheiros para compor o Comitê Gestor (GESTOR SEDES 1, 2009). A justificativa para a utilização de tal dinâmica foi diminuir as pessoas desligadas do processo, que só estão ali, nas palavras do gestor, “de pirata de papagaio”. O resultado foi o fortalecimento e envolvimento dos próprios conselheiros, de modo a minimizar uma prática frequente nos primeiros anos do CDES quando muitos enviavam suplentes e assessores para as reuniões de pleno. Além disso, a diretoria foi responsável por pensar a metodologia de funcionamento do OE.

A segunda área responsável pela melhoria da tecnologia de gestão do Conselho, a Diretoria de Gestão, estava voltada para atividades internas como a interação da SEDES com os conselheiros, bem como o desenho e alimentação do site, de modo a transformá-lo em uma ferramenta de gestão. A transformação foi visível ao longo dos anos: em 2009, a Secretaria implantou inúmeras melhorias no sítio eletrônico do CDES, que ganhou novas informações e passou a disponibilizar de maneira organizada não somente seus produtos e notícias sobre a arena, mas também informações básicas sobre os conselheiros e o marco legal. Como explicou gestor da SEDES em entrevista, o site, além de um meio de garantir a transparência em relação às atividades do Conselho e a comunicação para a sociedade, foi estruturado para ser uma ferramenta de gestão interna do CDES.

As outras duas diretorias, apesar de não contribuírem de maneira direta na tecnologia de gestão propriamente dita, teriam atribuições centrais no fortalecimento institucional do CDES. A Diretoria de Apoio a Formulação de Políticas era responsável pela sustentação dos GTs que passam a ser deliberadamente peça central nas atividades do

CDES. Ao trazer representantes do próprio governo, bem como convidados externos, para tratar de um determinado tema, a diretoria promovia uma articulação, muitas vezes inédita, entre atores que não haviam tido contato anteriormente, mas estão interessados em resolver problemas comuns. E mais, essa articulação acabava gerando um efeito de organização intragovernamental em torno de temáticas que vinham sendo tratadas isoladamente por diferentes órgãos, aspecto destacado por mais de um entrevistado (ACADÊMICO 3, 2015; CONSELHEIRO 1, 2015; GESTOR SEDES 3, 2015).

A Diretoria Internacional foi criada em 2007 para absorver demandas que vieram com o CDES assumindo a presidência da AICESIS em junho do mesmo ano. Como informa o relatório de atividades, ao assumir a presidência do biênio 2007-2009 da Associação de órgãos na mesma natureza, o CDES incorpora “inúmeras atividades e rotinas, tendo sido necessário constituir uma equipe para acompanhar estas demandas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c). O sítio eletrônico do Conselho explica a importância da presidência da AICESIS destacando os seguintes pontos: (i) articulação de 70 conselhos econômicos e sociais em todo o mundo; (ii) garantia de assento no ECOSOC⁷, no Conselho Europeu e na OIT; (iii) condução da discussão de assuntos de grande interesse do Brasil (exemplos: financiamento do desenvolvimento, Objetivos do Milênio e Trabalho Decente); (iv) participação do Brasil em diversos fóruns internacionais; (v) promoção do Brasil como um Estado democrático “longe da tradição autoritária que pesava sobre nós”; (vi) acompanhamento das atividades do CDES pelo MRE, o que seria um reconhecimento de sua capacidade no âmbito da cooperação internacional; (vii) reconhecimento do esforço dos titulares do Conselho na promoção da cooperação internacional – ONU, AICESIS, CES francês, espanhol, italiano e o Conselho Europeu – e do papel de incentivador da construção de similares na América Latina (Peru, Bolívia, México, Argentina, Uruguai); (viii) consolidação institucional do CDES enquanto articulador de um conjunto de atores sociais com posições políticas muito distintas: “o período eleitoral pode nos levar a posições de conflitos com muitos desses atores. O fortalecimento do Conselho pode ser a oportunidade para reestabelecer a interlocução com esses atores”. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a).

Os pontos acima são um resumo importante, uma vez que indicam a posição de destaque que a dimensão internacional adquiriu como instrumento de consolidação das aspirações do Conselho. Tais aspirações dizem respeito não somente ao fortalecimento institucional da arena perante pares e internamente, mas também ao papel de articuladora e

⁷ Trata-se do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (*United Nations Economic and Social Council* – ECOSOC). Com 54 membros eleitos pela Assembleia Geral por períodos de três anos, a instância é um dos seis órgãos estabelecido pela Carta das Nações Unidas em 1946. (ONU, ECOSOC, 2015).

incentivadora do modelo de diálogo sobre o desenvolvimento entre os países da América Latina. Como explicou gestor da SEDES em entrevista em 2009, haveria um esforço deliberado de articular a criação de pares na região, com conversações com Chile, Argentina e Peru (GESTOR SEDES 2, 2009).

Nota-se, ao longo do período entre 2007 e 2010, um evidente adensamento das atividades do Conselho, permitindo seu fortalecimento institucional, o que apontaria para a viabilização de interações estratégicas. Entretanto, tal como não seria suficiente explicar o adensamento das atividades unicamente pelo trabalho e coesão da SEDES, também não seria possível comprovar que o CDES tenha se configurado como vantagem institucional somente pelo aprendizado institucional fortalecimento. Como vimos, a viabilização de interações estratégicas envolve a construção de políticas de longo prazo em um contexto favorável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CDES foi criado para desempenhar um papel tanto propositivo como integrador/articulador. A proposta era que a instância qualificasse o “diálogo social” e viabilizasse “um projeto de desenvolvimento de longo prazo” (Brasil, Presidência da República, 2015). Neste livro apresentamos a trajetória do Conselho durante o governo Lula (2003-2010) e observamos que, desde a sua criação, em 2003, até o final do segundo governo Lula, o CDES foi uma importante arena de diálogo sobre o desenvolvimento.

Argumentamos que o CDES integrou um arranjo institucional capaz de enfrentar os problemas de coordenação da nova estratégia de desenvolvimento. Na análise de sua trajetória, é possível notar as marcas no processo de amadurecimento institucional como resumido abaixo:

- Na criação (2002-2004), destaca-se a preocupação com a difusão da cultura de concertação, a ânsia por maior dinamicidade institucional por parte dos conselheiros e a aglutinação de atores-chave da nova coalização;
- No período seguinte (2005-2006), houve um amadurecimento institucional, com aprofundamento do diagnóstico sobre a necessidade de um plano comum para o desenvolvimento;
- Na terceira fase (2007-2010), no segundo governo Lula, as ideias gestadas no interior do CDES ganharam mais dinamicidade, com maior alcance externo e com o fluxo de mão dupla entre governo e conselheiros se ampliando para as demais áreas do governo. Essa fase do Conselho foi marcada por interações estratégicas profícuas durante a crise de 2008.

REFERÊNCIAS

- AMABLE, B. The diversity of modern capitalism. [s.l.] Oxford University Press, 2003.
- AMARAL, O. Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 0, n. 4, p. 105–134, 2010.
- ARAÚJO, M. C. S. D'. A elite dirigente do governo Lula. [s.l.] Fundação Getulio Vargas, CPDOC, 2009.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 4.606. Criação da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. . 21 fev. 2003 a.
- ____. Lei n. 10.683. Organização da Presidência da República e dos Ministérios. . 28 maio 2003 b.
- ____. Decreto 4.744. Composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. . 16 jun. 2003 c.
- ____. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>>.
- CARDOSO JR, J. C. O.; SANTOS, J. C. DOS O.; ALENCAR, J. O. Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. 2010.
- COATES, D. Varieties of capitalism, varieties of approaches. 2005.
- COSTA, V. Os Conselhos do CDES: experimento sem conclusão. *Insight Inteligência*, v. 6, n. 32, p. 146–161, 2006.
- ____. CDES: o aprendizado do pacto. *Insight Inteligência*, v. 10, n. 41, p. 138–155, 2008.
- CROUCH, C. The Futures of European Capitalism. *Government and Opposition*, v. 39, n. 04, p. 635–638, 2004.
- DIEESE. Política de Valorização do Salário Mínimo. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec118salarioMinimo2013.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2015.
- FLEURY, S. O Conselho de desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, p. 79–105, 2006.
- FOLHA DE SÃO PAULO. PT prepara pacote de empresários pró-Lula para acalmar mercado. 30 set. 2002.
- GESTOR GOVERNO 3. Entrevista com gestor do governo, 9 fev. 2011.

GESTOR SEDES 1. Entrevista com gestor da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), 3 dez. 2009.

____. Entrevista com ex gestor da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), 20 mar. 2015.

GESTOR SEDES 2. Entrevista com gestor da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), 28 ago. 2009.

GESTOR SEDES 3. Entrevista com gestor da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), 20 mar. 2015.

HALL, P.; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism - The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. [s.l.] Oxford: Oxford University Press, 2001.

JAQUES WAGNER. Entrevista com o governador da Bahia, Jaques Wagner, sobre os dez anos do CDESTV Carta Maior, , ago. 2013. Disponível em: <<http://10anos.cdes.gov.br/pt-br/node/60>>. Acesso em: 15 jan. 2015

KOWARICK, L. O conselho de desenvolvimento econômico e social: um processo em construção. Disponível na Internet <http://www.cdes.gov.br/>. ANEXOS, 2003.

KUNRATH, R. J. CDES: O conselho de desenvolvimento econômico e social do Brasil. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, 2005.

KUNRATH, R. J. Os conselhos econômicos e sociais em perspectiva comparada: os casos da Espanha e do Brasil. 2011.

LULA DA SILVA, L. I. Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à revista *The Economist*, 24 fev. 2006a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/1o-mandato/2006/24-02-2006-entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-a-revista-the-economist/view>>. Acesso em: 20 abr. 2015

____. Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao jornal *Financial Times*, 7 jul. 2006b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/1o-mandato/2006/24-02-2006-entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-a-revista-the-economist/view>>. Acesso em: 20 abr. 2015

____. O necessário, o possível e o impossível (entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili). *In: SADER, E. (Ed.). Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. [s.l.] Boitempo Editorial, 2013. p. 9-30.

Manifesto de Apoio a Lula. , 2002. Disponível em: <<http://www.usinadeletras.com.br/exibetexto.phpcod=10235&cat=Artigos&vinda=> >

MIGUEL, L. F.; COUTINHO, A. DE A. A crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão” nos editoriais dos jornais. *Opinião Pública*, v. 13, n. 1, p. 97-123, jun. 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 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), 2003. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/12856/termo-de-referencia-do-conselho-.html>>. Acesso em: 29 jan. 2015

____. Relatório - Mesa Redonda “Diálogo Social, Alavanca para o Desenvolvimento” SEDES, 2005a. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015

____. Agenda Nacional de Desenvolvimento 3ª edição, 2010, 2005b. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/materias_aprovadas.html>. Acesso em: 30 jan. 2015

____. Relatório de atividades do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2008a. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015

____. Termo de Referência: a Governança do CDES e a contribuição do CDES para a Governança do processo de desenvolvimento do Brasil, 4 jan. 2008b. Disponível em: <www.cdes.gov.br/documento/676256/a-nova-governanca-do-cdes-.html>. Acesso em: 29 jan. 2015

____. O debate sobre desenvolvimento no CDES - documento síntese, 2010. Disponível em: <www.cdes.gov.br/documento/2272638/debate-sobre-desenvolvimento-no-cdes-documento-sintese-032010-032010.html&ei=9wafVfbOI8eteNfHvMAF&usg=AFQjCNFN9zChFSXnChHWbBnZVr40tj4PTg&bvm=bv.96952980,d.dmo>. Acesso em: 29 jan. 2015

RIBEIRO, D. M. DE F. *Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais: o caso do CDES*. 2015. 209 f. IESP, UERJ, Rio de Janeiro, 2015.

SANTAYANA, M. A Reforma Ministerial. 9 mar. 2005.

SCHMIDT, V. A. *The futures of European capitalism*. [s.l.] Oxford University Press, 2002.

SILVA, A. H. DA. Um olhar dos trabalhadores: um balanço positivo, uma disputa cotidiana e muitos desafios pela frente. In: SADER, E. (Ed.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. [s.l.] Boitempo Editorial, 2013. p. 303-322.

SINGER, A. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 88, p. 89-111, 2010.

TARSO GENRO. Entrevista com o Governador do RS, Tarso Genro, sobre os dez anos do CDESTV Carta Maior, maio 2013. Disponível em: <<http://10anos.cdes.gov.br/pt-br/node/36>>. Acesso em: 15 jan. 2015

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/>>.

VIÉGAS, W. A.; MONTEIRO, C. F. O CDES e a crise: O diálogo social como estratégia de combate à crise econômica de 2008. v. 10, n. 1, p. 41-55, dez. 2015.

SOBRE A AUTORA

Possui graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2003), mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2008) e doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP/UERJ (2015). É gestora pública do Estado do Rio de Janeiro e tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: análise institucional, políticas públicas, políticas sociais.

A TRAJETÓRIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi para promover um projeto de desenvolvimento por meio do diálogo social. Neste livro, descrevemos a trajetória do CDES durante o governo Lula (2003-2010) e seu processo de amadurecimento institucional. Na criação (2002-2004), destaca-se a preocupação com a difusão da cultura de concertação, a ânsia por maior dinamicidade institucional e a aglutinação de atores-chave da nova coalização. O período seguinte (2005-2006) foi marcado por seu amadurecimento institucional, com aprofundamento do diagnóstico sobre a necessidade de um plano comum para o desenvolvimento. Na terceira fase (2007-2010), as ideias gestadas no CDES ganharam mais dinamicidade, com intensificação do fluxo entre governo e conselheiros. Diante de oscilações significativas quanto à intensidade e à forma de interação em suas fases, o Conselho teve seu auge durante a crise de 2008, ao alcançar um nível avançado de diálogo social.

RFB Editora
CNPJ: 39.242.488/0001-07
91985661194
www.rfbeditora.com
adm@rfbeditora.com
Tv. Quintino Bocaiúva, 2301, Sala 713, Batista Campos,
Belém - PA, CEP: 66045-315

