

# COALIZÕES DE DEFESA PARA UMA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Kleber Chagas Cerqueira

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do **Programa Cátedras Brasil**, desenvolvido com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública. As bolsas foram destinadas a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais engajados às atividades da Escola. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 22 de 2017.





# **Coalizões de defesa para uma nova política de desenvolvimento**

**Autor:**

*Kleber Chagas Cerqueira*

## Expediente

### Presidente

Diogo Costa

### Diretora-Executiva

Bruna Santos

### Diretora de Pesquisa e Pós-Graduação

Diana Coutinho

### Diretor de Seleção e Formação de Carreiras

Rodrigo Torres

### Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

### Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

### Diretor de Gestão Interna

Cilair Rodrigues de Abreu

## Editora

Diana Coutinho

### Projeto gráfico e Capa

Ana Carla Gualberto Cardoso

### Revisão gráfica

Amanda Soares Moreira

### Editoração eletrônica

Ana Carla Gualberto Cardoso



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

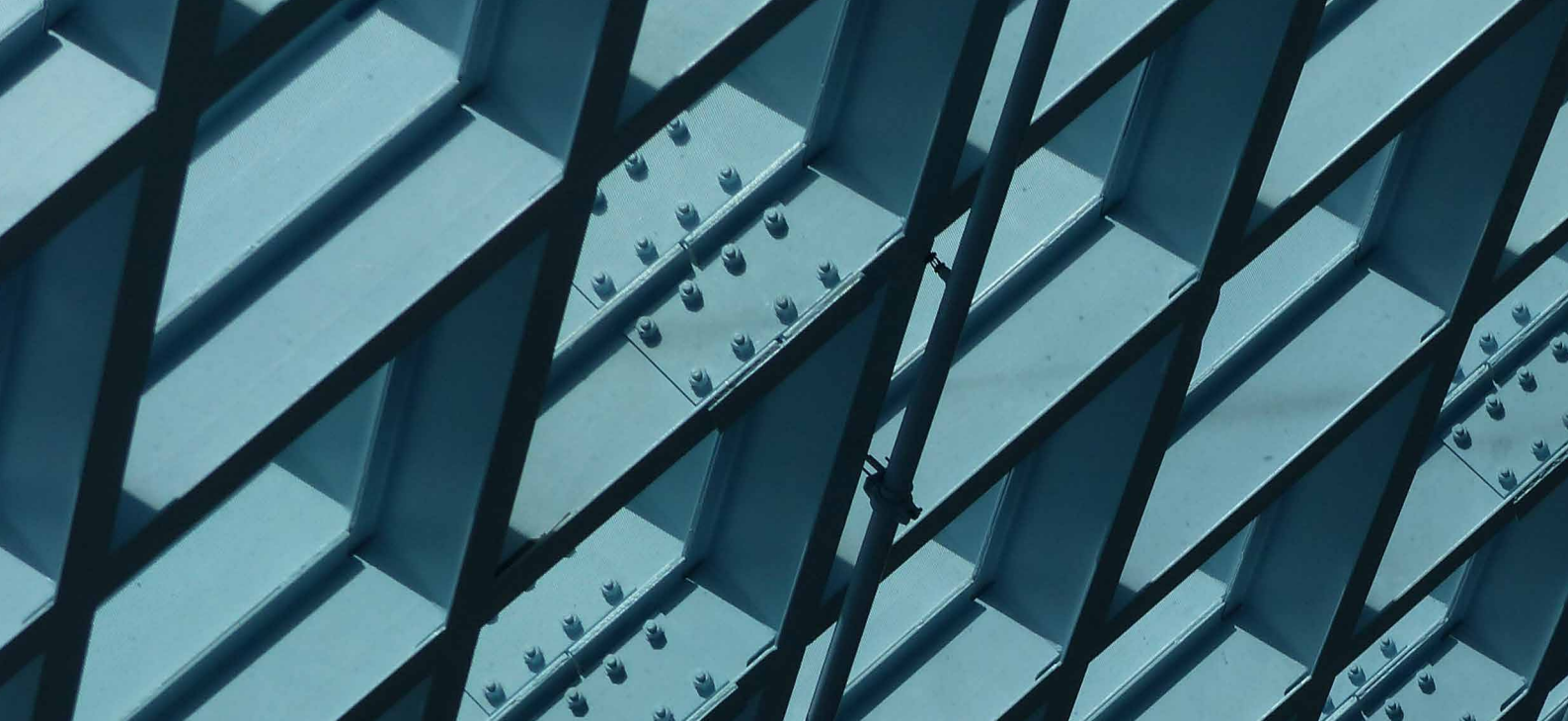
O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) mantém o **Programa Cátedras Brasil**, com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública que possam se traduzir em valor público.

As bolsas do programa destinam-se a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais interessados em engajarem-se nas atividades da Escola, e buscam absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão de políticas públicas e administração pública, tanto em nível nacional quanto internacional.

O beneficiário mais direto do **Programa Cátedras Brasil** é a administração pública brasileira, que passa a contar, a cada nova edição, com conhecimento aplicado que privilegia a resolução de problemas políticos, econômicos e sociais, com potencial transformador e relevância para a atuação do setor público, sem perder de vista o real beneficiário desta atuação, que é o cidadão.

A presente publicação é resultado deste esforço para contribuir na construção de uma ação governamental qualificada e baseada em evidências, que possa se traduzir, com maior facilidade, em políticas eficientes e efetivas e em desenvolvimento para a sociedade.



**Enap** *Cadernos*

# **Coalizões de defesa para uma nova política de desenvolvimento**

**Autor:**

*Kleber Chagas Cerqueira*

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

C416c Cerqueira, Kleber Chagas  
Coalizões de defesa para uma nova política de desenvolvimento /  
Kleber Chagas Cerqueira. -- Brasília: Enap, 2020.  
55 p. : il. -- (Cadernos Enap, 67)

Inclui bibliografia.  
ISSN: 0104-7078

1. Desenvolvimento Econômico – Política. 2. Coalizão. 3. Políticas Públicas. 4. Política Econômica. 5. Política Social. I. Título. II. Programa Cátedras Brasil.

CDU 330.341

---

*Ficha catalográfica elaborada por:* Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2020

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

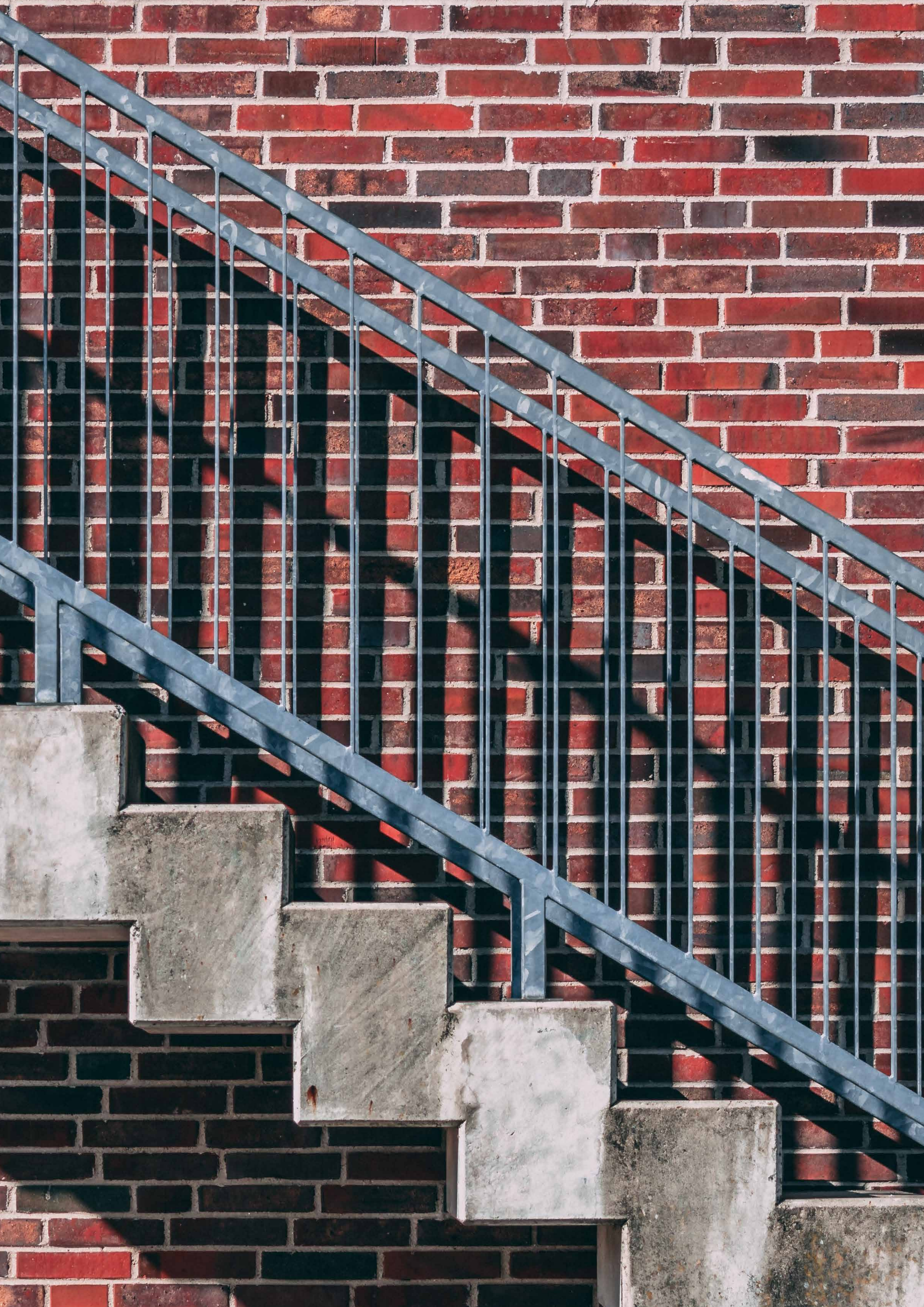
Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



## Sumário

1. Introdução .....	7
2. O referencial teórico das coalizões de defesa (RCD).....	9
3. A teoria neolitista e o papel das elites no desenvolvimento .....	12
4. Metodologia e estratégia da pesquisa .....	14
5. Resultados .....	20
6. Análise dos resultados .....	43
7. Conclusões .....	46
8. Recomendações .....	48
9. Referências .....	49
10. Anexos .....	52



# 1 Introdução

Em estudo teórico sobre a aceitação e a disseminação das ideias e políticas econômicas keynesianas, no século 20, Hall (1989) identifica três principais abordagens sobre o fenômeno: as centradas nos economistas, as centradas no Estado e aquelas centradas nas coalizões políticas, que incorporam os grupos políticos e sociais no contexto explicativo das políticas econômicas.

Essa última abordagem, desenvolvida recentemente por Peter Gourevitch (1989), enfatiza que as políticas econômicas precisam mobilizar suporte em amplas coalizões de grupos econômicos de cujos votos e boa vontade dependem os políticos eleitos (HALL, 1989, p. 12).

No mesmo livro, Gourevitch (1989) assinala que a adoção de políticas econômicas (como o keynesianismo) não é um problema apenas de história das ideias, mas de sociologia política. Boas ideias econômicas não vencem sempre. Para se transformarem em políticas precisam da mobilização de consenso a seu favor. Daí porque somente o exame do processo político subjacente permite explicar a adoção de certas ideias e sua transformação em políticas econômicas. No caso específico do keynesianismo, ele aponta a coalizão formada por fazendeiros e associações trabalhistas como essencial à vitória e preponderância, no pós-guerra, daquelas políticas econômicas intervencionistas (GOUREVITCH, 1989, p. 87 *et. seq.*).

Trata-se de abordagem que encara a trajetória de propostas econômicas como resultado de um processo político em que atores coletivos (coalizões) se empenham pela mobilização de consensos que tornem vitoriosas as políticas que defendem.

De modo similar, Acemoglu e Robinson (2012) consideram que são as instituições (democráticas, inclusivas, estimuladoras) que explicam as diferenças de desenvolvimento das sociedades. Elas forjam o sucesso ou o fracasso dos países.

Mas é a política que define que instituições econômicas um país terá. As instituições políticas definem a capacidade dos cidadãos de controlarem e influenciarem os governantes.

O processo político define a que instituições econômicas os cidadãos estarão submetidos e essas instituições econômicas definem os incentivos para buscar mais educação, para poupar, investir, inovar etc.

É por isso que não é fácil mudar as instituições. Além de elas se cristalizarem no tempo como legado do passado (dependência da trajetória), sua mudança envolve alterar valores culturais e relações de poder entre os grupos e classes sociais.

Partimos, assim, do robusto consenso progressivamente alcançado na pesquisa internacional sobre determinantes do desenvolvimento, dando conta de que esse é um processo estrutural, que não depende apenas da adoção de boas práticas de gestão e de políticas macroeconômicas

sadias, ou de cada país “fazer seu dever de casa” como era moda resumir as recomendações dos organismos multilaterais na década de 1990.

Se a dinâmica do desenvolvimento econômico e social depende de instituições e de valores culturais, não estamos simplesmente diante de uma escolha entre boas políticas, mas de um desafio muito maior e muito mais profundo: alterar a cultura político-econômica do país, de modo a torná-la amigável – para deixar de ser obstáculo, como hoje – ao desenvolvimento do país.

Isso implica repactuar, politicamente, regras muito incrustradas (instituições) nas nossas relações sociais e econômicas, ou nosso ambiente de negócios, para usar a expressão cara a uma agenda sempre inconclusa de reformas microeconômicas.

Exige superar gramáticas profundas de nossas relações entre Estado e Sociedade, como o patrimonialismo, o clientelismo, o corporativismo e o cartorialismo, por meio da construção de uma cultura e de instituições político-econômicas empreendedoras, cooperativas e inclusivas.

Exige também uma mudança radical na relação entre Estado e mercado, que precisa superar o prevalecente modelo de soma zero, de desconfiança e de tutela, em prol de um modelo de parceria, voltado ao transbordamento dos ganhos de produtividade e de competitividade para toda a sociedade.

Trata-se de construir ampla coalizão político-social para caminhar na direção de uma relação de autonomia inserida, ou autonomia e parceria, no sentido de Evans (2004) e de um Estado empreendedor, no sentido de Mazzucato (2014).

A análise aqui empreendida focaliza os processos políticos e os atores coletivos (coalizões) empenhados na mobilização de consensos que tornem vitoriosas as políticas que defendem.

Para tanto, adotou um recorte significativo para investigar e mapear os principais sistemas de crenças e coalizões político-sociais presentes na sociedade brasileira, no que respeita às políticas de desenvolvimento do país: os conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República, o “Conselhão”.

Criado pela Medida Provisória nº 103, de 2003, que definiu o modelo político-organizacional do Governo Lula, logo em seguida convertida na Lei nº 10.683/2003, o CDES foi instituído com a missão de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, apoiando-se na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.



Tapia (2007) destaca o papel de concertação social e de coordenação estratégica do CDES, uma inovação na tradição política brasileira que é, ao mesmo tempo, muito coerente com o desenho institucional da Constituição de 1988, com sua rede de instituições participativas de controle social das políticas públicas e do Estado como um todo. Segundo Tapia (2007), a história da consolidação institucional do CDES, especialmente no processo de elaboração da Agenda Nacional de Desenvolvimento, entre 2004 e 2005, representou um experimento que criou capacidades institucionais de negociação e consenso, além de genuíno espaço público de diálogo social.

A escolha desse recorte de análise – o Conselhão – baseia-se na tese do papel crucial que as elites desempenham no desenvolvimento dos países (Amsden, 2012) e no conceito de elites estratégicas como o grupos sociais que ocupam posições decisivas em diferentes campos (econômico, político, intelectual, do mundo do trabalho), por meio de posição-chave nos processos de produção de políticas públicas, formação e redefinição das instituições políticas e definição da produtividade e da competitividade do regime produtivo (Gaitán; Boschi, 2015).

Por meio da investigação do posicionamento desses atores-chave, representativos da elite produtiva, intelectual e política do país, busca-se alcançar um diagnóstico esclarecedor sobre a realidade do debate político e social com respeito aos desafios e rumos do desenvolvimento do país.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa se apoia na combinação de duas abordagens, que se apresenta a seguir: o referencial teórico das coalizões de defesa

(RCD) e a teoria neolitista sobre o papel das elites no desenvolvimento.

Com relação ao disputado e polissêmico conceito de desenvolvimento, a pesquisa optou pela utilização, como parâmetro da análise, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2015, no bojo do acordo global em torno da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.<sup>1</sup>

Considerando a polissemia, sua longa história e o caráter ainda hoje disputado do conceito de desenvolvimento (Rist, 2011; Rodrik, 2010; Leys, 1996), a incorporação dos ODS ao arcabouço da pesquisa traz a vantagem de permitir operar com uma concepção sobre desenvolvimento prevalecente no mundo, que, além de avançar até o limite possível de um conceito mundialmente pactuado, permite, por isso mesmo, estabelecer comparações interpaíses, o que é fundamental para o avanço de pesquisas comparativas.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Documento-Base, disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

<sup>2</sup> Todavia, importa lembrar: ainda que essa agenda comum seja fortalecida pela profunda ligação atual entre as economias nacionais, em que as perspectivas econômicas de cada país estão cada vez mais atreladas ao desempenho dos demais, os ODS estão longe de pacificar automaticamente as disputas nacionais internas sobre as prioridades e rumos que devem guiar o desenvolvimento de cada país. Assim, mesmo que se consolide o consenso quanto aos objetivos e às metas traçadas no âmbito da Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável do planeta, as formas como cada país se organizará e os meios que utilizará para o alcance desses objetivos e o atingimento das respectivas metas continuam a ser uma questão interna, nacional.



## 2 O Referencial Teórico das Coalizões de Defesa-RCD

O Referencial Teórico das Coalizões de Defesa- (RCD) (*Advocacy Coalition Framework* – ACF, em inglês) foi originalmente desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) como um quadro conceitual alternativo aos modelos analíticos dominantes no campo da análise de políticas públicas, centrados no ciclo de políticas e em suas etapas.

O RCD baseia-se em quatro premissas fundamentais surgidas da literatura sobre implementação de políticas públicas e do papel da informação técnica nessas políticas.

A **primeira premissa** é que as teorias do processo e de mudanças em políticas públicas precisam observar com mais atenção o **papel desempenhado pela informação técnica**. Ela desempenha um papel muito importante que repercute nas interpretações dos atores e coalizões sobre a magnitude e facetas dos problemas enfrentados, suas causas e os prováveis impactos de várias soluções. Cada informação tem importante papel nas decisões de muitas agências administrativas e do Legislativo, além de influenciar no comportamento de atores não governamentais, o que faz haver um mercado crescente por análises técnicas.

A **segunda premissa** é que entender o processo de mudança em políticas, e o papel da informação técnica nele, requer uma **perspectiva de tempo de uma década ou mais**. A focalização do processo decisório em curtos períodos de tempo subestima a influência da análise de políticas e somente uma análise por maiores períodos permite obter um retrato razoavelmente acurado do sucesso ou falha de um ciclo completo de formulação/implementação/reformulação de políticas, além de permitir apreciar a variedade de estratégias que os atores perseguem ao longo do tempo.

A **terceira premissa** é que **a mais útil unidade de análise** para entender a mudança em políticas públicas nas modernas sociedades industriais não é uma organização ou programa governamental específico, mas um **subsistema de política pública** (ou domínio). Esse subsistema consiste no conjunto de atores de uma variedade de organizações públicas e privadas ativamente interessados num problema ou tema e que buscam regularmente influenciar essas políticas nesse domínio. Ou seja, trata-se da própria estrutura social subjacente à política pública.

O processo de construção de políticas em quase todos os subsistemas de políticas públicas é de tamanha complexidade que os atores precisam se especializar se quiserem ter alguma influência. Essa especialização significa, via de regra, concentrar sua atuação em um único subsistema, ainda que, na maioria das vezes, sejam vários os programas governamentais que os atores utilizam para alcançar seus objetivos.

A **quarta premissa** é que os **programas e políticas públicas incorporam teorias implícitas** sobre como

atingir seus objetivos, sendo, portanto, conceitualizáveis como **sistemas de crenças**. Estes funcionam como filtros de percepção e incluem prioridade de valores, percepções de relacionamentos causais importantes, percepções dos estados do mundo (incluindo a magnitude dos problemas) e percepções sobre a eficácia de vários instrumentos de políticas.

Vê-se, pois, claramente, que se trata de um referencial teórico que se opõe às abordagens das políticas públicas por ciclos ou estágios e àquelas baseadas numa racionalidade instrumental dessas políticas, preocupando-se com a influência das ideias e das relações sócio-políticas nesse processo. O RCD vê as políticas públicas como construções sociais, baseadas em conjuntos de valores e de ideias, dentro de um contexto social e político específico. E considera que há um processo dinâmico de transformação dessas políticas influenciado por conflitos sociais e políticos, e também por mudanças no “ambiente externo”, que inclui transformações tecnológicas, mudanças no contexto internacional e choques naturais.

Assim, o RCD filia-se à longa tradição de reflexão sobre as políticas públicas que incorpora a dimensão social dessas políticas para explicar seu processo de formulação e implementação, incluídas as abordagens que encaram as políticas públicas sob o enfoque das redes de políticas. A essa tradição o RCD aporta importante contribuição ao entendimento da estabilidade e do processo de mudança nas políticas públicas, com sua ênfase no confronto de valores, interesses e discursos, traduzido nas lutas entre coalizões de defesa (Bonafont, 2004, p. 99 e 119).

O RCD considera que as disputas políticas em torno das políticas públicas ocorrem prioritariamente no âmbito de subsistemas (ou domínios) de política pública. Cada subsistema consiste no conjunto de atores de uma variedade de organizações públicas e privadas ativamente interessados num problema ou tema e que buscam regularmente influenciar as políticas nesse domínio. Ou seja, trata-se da própria estrutura social subjacente à política pública específica.

Em cada subsistema de política pública atuam **coalizões de defesa**, compostas por atores de diversas posições e instituições que compartilham crenças normativas e causais e se engajam num grau efetivo de ação coordenada no tempo.

O **sistema de crenças** de cada coalizão é organizado numa estrutura hierárquica tripartite em que os níveis mais profundos e permanentes constroem e delimitam as possibilidades das crenças mais específicas, superficiais e transitórias:

- a) **Núcleo profundo:** crenças normativas e ontológicas básicas que operam em todos os domínios (subsistemas) de políticas (p. ex. esquerda/direita).

b) **Núcleo da política:** compromissos normativos básicos e percepções causais que abrangem todo o subsistema da política; inclui prioridades de valores, diagnósticos e estratégias para alcançar valores da coalizão; **constitui o cimento fundamental das coalizões.**

c) **Aspectos secundários:** percepções sobre importância relativa de fatores causais e preferências políticas específicas que operam apenas em parte de um subsistema de política.

O interesse particular do RCD no processo geral de mudança em políticas públicas é entender o aprendizado orientado pela política pública, que consiste em contínuas alterações de pensamento ou comportamento que resultam da experiência ou de novas informações relacionadas ao atendimento ou revisão dos objetivos da política. Envolve conhecimento crescente dos parâmetros dos problemas, dos fatores neles intervenientes e da efetividade da política, além de mudanças de percepção dos impactos prováveis das políticas alternativas.

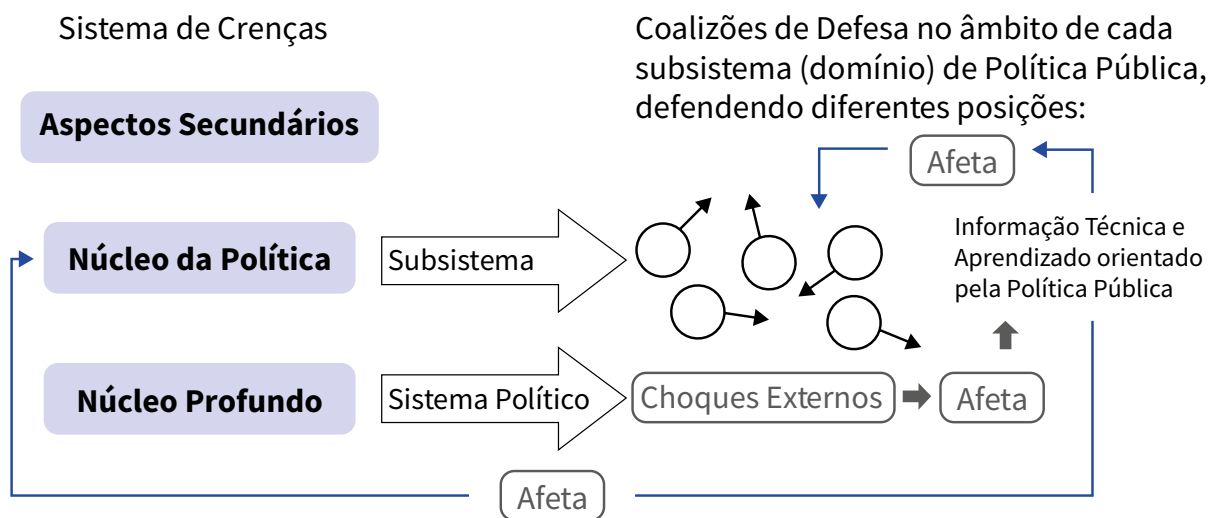
Esse aprendizado é também instrumental, ou seja, os membros das várias coalizões buscam o melhor conhecimento para alcançar seus objetivos naquela

política e resistirão a informações que sugiram invalidez ou transitoriedade do núcleo profundo ou do núcleo da política do seu sistema de crenças.

Essa compreensão da aprendizagem como um processo social é um aspecto fundamental no RCD, que o diferencia de outras abordagens sobre políticas públicas. Os atores e coalizões vão aprendendo com o mundo e com as interações sociais em que se engajam na defesa de suas ideias. As políticas públicas têm, aqui, um sentido social, construído politicamente, a partir do confronto de ideias e valores defendidos por grupos em diferentes arenas deliberativas e espaços institucionais.

Além do aprendizado, há duas outras fontes, não cognitivas, de mudanças em políticas: mudanças no “mundo real”, socioeconômicas ou nas coalizões governamentais (p. ex. o choque do petróleo, as eleições de Thatcher e de Reagan) e mudanças de pessoas nas arenas e postos decisórios. Nesse ponto, o argumento básico do RCD é que, embora o aprendizado orientado pela política pública frequentemente altere aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, mudanças no núcleo da política de um programa governamental exigem uma perturbação em fatores não cognitivos, externos ao subsistema.

**Figura 1 – Representação esquemática do RCD**



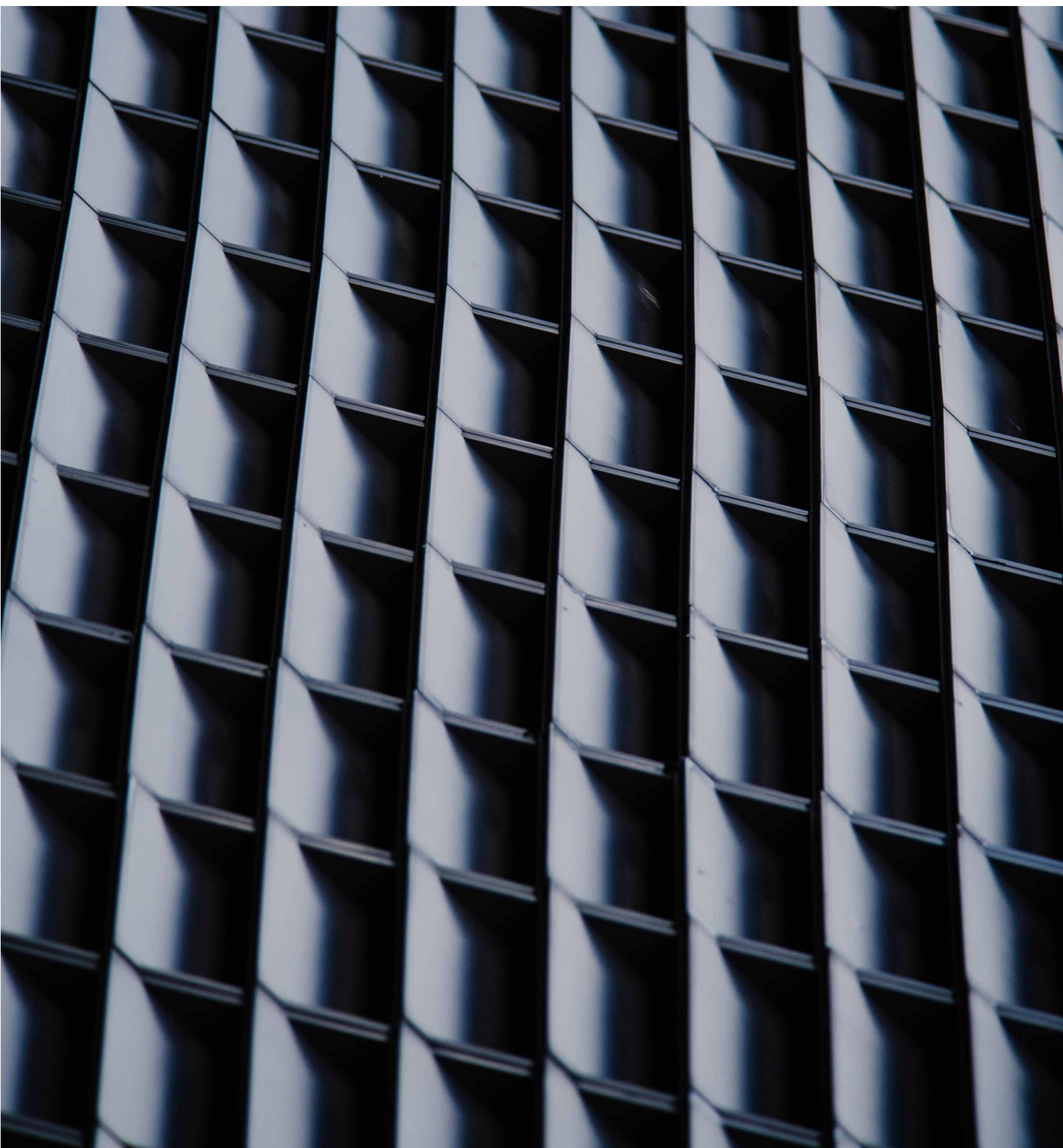
Fonte: elaboração própria

Finalmente, a identificação das coalizões políticas e sociais aqui empreendida também é consistente com a abordagem de Amable (2003), para quem as coalizões políticas governantes sempre se apoiam num bloco social dominante e buscam implementar políticas e mudanças institucionais que favoreçam esse bloco. Assim, a configuração institucional de uma economia depende da formação de um bloco social dominante estável reunindo diferentes grupos sócio-políticos dispostos a apoiar uma estratégia (política ou de desenvolvimento, podemos acrescentar).

Todavia, o autor lembra que um bloco social é, ele mesmo, uma coalizão de diferentes – e muitas vezes divergentes – interesses, o que faz com que a estrutura institucional resultante da aplicação de sua estratégia política seja um compromisso, mais ou menos explícito. E como os agentes geralmente não possuem uma visão perfeita de todas as interdependências e complementaridades entre as instituições, o compromisso não se aplica a todas as instituições de uma economia e tem que ser reestabelecido e reafirmado sempre que alterações no ambiente econômico modificam as opções e estratégias dos agentes.

Por fim, tendo em conta o escopo da pesquisa e as dificuldades inerentes à aplicação do RCD em toda sua complexidade à problemática do conflito político e da mudança em políticas públicas, o que costuma exigir uma perspectiva de estudo e de reunião de dados de uma década ou mais, procura-se seguir aqui recomendação de Weible e Sabatier (2007), no sentido de conduzir uma análise qualitativa mais modesta, ao estilo do RCD, no âmbito do subsistema da política de desenvolvimento no Brasil.

Assim, com base na metodologia proposta pelo Referencial Teórico das Coalizões de Defesa, é possível construir um quadro de codificação de crenças, para identificar os diversos sistemas de crenças e as coalizões de defesa presentes no âmbito da política de desenvolvimento do país, utilizando-se como variáveis-chave de crenças as ideias centrais dos ODS.



### 3 A teoria neELITISTA e o papel das elites no desenvolvimento

Conjugadamente ao uso do RCD, a pesquisa se guia também pelos estudos sobre elites e sobre seu papel no desenvolvimento.

A incorporação dessa perspectiva justifica-se pelo papel crucial das elites no desenvolvimento e pela possibilidade de analisá-lo, no caso brasileiro, a partir de um locus privilegiado no Brasil: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conhecido como Conselhão.

O Conselhão reúne amostra bastante representativa da elite produtiva do país, com a característica adicional de que seus membros participam ativamente da elaboração de políticas públicas encomendadas ou endossadas pelo Poder Executivo.

Como aponta Robinson (2012), arranjos particulares de instituições são uma variável-chave na explicação dos diferentes modelos e ritmos de desenvolvimento entre os países. E, uma vez estabelecidos esses arranjos institucionais na sociedade, possuem forte e impressionante tendência a perdurarem.

Como esses arranjos institucionais são fortemente influenciados e dependem, em boa medida, da ação das

elites de cada país, entender como essas elites formam e reproduzem esses arranjos, suas preferências, capacidades e estratégias, é crucial para compreender a persistência e a durabilidade das instituições, assim como para mudá-las.

Em recente revisão da literatura sobre teoria das elites, López (2013) aponta a emergência de um novo paradigma nessa teoria, frequentemente chamado de neELITISMO, representado principalmente pelos trabalhos de Best e Higley (2010) e de Higley e Burton (2006), que avança sobre o elitismo clássico (Pareto, Mosca, Michels, Mills) ao propor uma nova tipologia de configuração das elites.

Nessa nova tipologia, as elites podem ser “desunidas”, “consensualmente unidas” ou “ideologicamente unidas”. Elites consensualmente unidas são associadas a democracias estáveis, enquanto elites desunidas caracterizam democracias instáveis e regimes autoritários. Já as elites ideologicamente unidas seriam próprias de regimes totalitários, sob comando ideológico altamente centralizado.

Tal tipologia pode ser representada estilizadamente da seguinte maneira (Quadro 1):

**Quadro 1 – Representação da tipologia das elites**

Tipos de Elites				
Tipos de Regime	Democracias Estáveis	Consensualmente Unidas		
	Democracias instáveis e Regimes autoritários		Desunidas	
	Regimes Totalitários			Ideologicamente Unidas

Fonte: elaboração própria

O modelo teórico neELITISTA destaca a importância crucial dessa configuração das elites para o desenvolvimento dos regimes políticos e aponta vários casos na história em que as elites migraram de um tipo a outro, mais frequentemente, de elites desunidas para consensualmente unidas, durante as chamadas ondas de modernização e de democratização.

O modelo neELITISTA trabalha também com dois conceitos fundamentais: pacto de elites e convergência de elites. Para esses teóricos, a maior parte dos processos de democratização da história recente resultaram de pactos de elite: situação rara em que elites previamente confrontantes escolhem negociar uma nova ordem política, reconhecendo-se mutuamente como atores políticos legítimos.

A convergência de elites frequentemente ocorre após esses pactos de elites e caracteriza-se pela situação em que, numa democracia instável, elites antissistema politicamente organizadas abandonam a oposição radical e adotam uma estratégia de coalizão, visando a ampliar suas chances de vitórias eleitorais. Assim, elites previamente radicais aceitam as regras do jogo, convergindo com as elites governantes na legitimação do regime democrático, em que nenhum grupo de elite desafia significativamente o regime.

Como nessa abordagem teórica a sustentabilidade democrática é resultado de consenso entre elites, é fácil perceber sua aproximação e fecunda possibilidade de dialogar com o referencial teórico das coalizões de defesa, que aponta justamente a formação de coalizões vencedoras

como variável-chave do processo de implementação de políticas públicas.

O desafio de construção de consensos entre elites estratégicas tem muito a ganhar com a identificação dos principais sistemas de crenças e coalizões de defesa presentes no contexto brasileiro das políticas de desenvolvimento.

Como observam Perissinotto e outros (2014), Max Weber afirmava, em seu seminal estudo sobre a psicologia social das religiões mundiais, que o conteúdo assumido pela ética econômica das religiões depende não apenas das suas fontes teológicas, mas também

dos atributos das camadas socialmente disponíveis para assumirem a tarefa de elaborar a teoria dessas crenças e conduzir a sua aplicação prática. (...) Nesse sentido, perguntar-se 'quais grupos' estão disponíveis num dado contexto para se transformarem em 'portadores sociais' (*träger*) da nova crença é fundamental do ponto de vista da Sociologia (Perissinoto, 2014).

Analogamente, podemos nos interrogar que atores e grupos sociais estão disponíveis no Brasil de hoje para se transformarem em "portadores sociais" de uma nova crença desenvolvimentista galvanizadora de uma nova hegemonia em um projeto nacional de desenvolvimento

Nesse sentido, pensamos que o espaço social do CDES, pelo perfil de sua constituição, reunindo alguns dos mais importantes representantes dos segmentos produtivos da sociedade brasileira, constitui laboratório privilegiado para contribuir para a resposta a essa questão.

Em síntese, os pressupostos teóricos da pesquisa supõem a formação de coalizões de defesa em torno da política de desenvolvimento do país, coalizões essas em que elites estratégicas desempenham papel fundamental. O parâmetro de análise das diferentes concepções de desenvolvimento se assenta nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável- (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) (Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável), entendidos como uma rede coerente de objetivos interconectados.



## 4 Metodologia e estratégia da pesquisa

### a) Metodologia

No projeto que originou esta pesquisa perguntávamos por que, a partir dos anos 1980, o Brasil não conseguiu alterar, de modo bem-sucedido, seu modelo de desenvolvimento, após o colapso do modelo nacional-desenvolvimentista, como o fizeram, a partir da mesma época, vários países europeus e mesmo países outrora atrasados do sudeste asiático.

E formulávamos a hipótese de que teria sido a ausência de uma nova coalizão de defesa desenvolvimentista um elemento crítico do insucesso do país em suplantá-lo com sucesso, o antigo modelo nacional-desenvolvimentista.

Assim, um modelo de desenvolvimento alternativo promissor deveria se apoiar numa coalizão de defesa envolvendo diversos atores políticos e sociais. Essa coalizão deveria ser construída em torno de um sistema de crenças compartilhado, cujo cimento fosse constituído pelo núcleo de uma nova política de desenvolvimento.

Apontamos, então, o objetivo de produzir um mapeamento dos principais sistemas de crenças e coalizões de defesa atuantes no âmbito das políticas de desenvolvimento no país, a partir de investigação junto aos conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES).

Portanto, uma hipótese de trabalho que guia metodologicamente a pesquisa é a de que é possível identificar distintos sistemas de crenças e correspondentes coalizões de defesa atuantes no subsistema das políticas de desenvolvimento do país.

Assim, a natureza metodológica da pesquisa configura-se como estudo de caso descritivo, ao eleger o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) como espaço institucional singularmente representativo das elites estratégicas do país, com vistas à identificação dos principais sistemas de crenças e coalizões de defesa atuantes no domínio das políticas de desenvolvimento.

Desse modo, o objetivo pretendido adéqua-se à principal meta das ciências sociais, sintetizada em obra de referência em metodologia de pesquisas qualitativas (King; Keohane; Verba, 1994), que é a de realizar inferências confiáveis – neste caso, descritivas – por meio das quais se alcança um conhecimento de algo não diretamente observável com base na análise de informações empíricas extraídas da realidade diretamente observável.

Ainda quanto à natureza metodológica da pesquisa, trata-se de estudo de caso voltado ao teste de teoria, um dos cinco propósitos dos estudos de caso, segundo a consagrada tipologia de Evera (1997). Isso porque, se a pesquisa conseguiu identificar e mapear distintos sistemas

de crenças e correspondentes coalizões de defesa atuantes nas políticas de desenvolvimento do país, esse resultado constituirá mais uma corroboração à validade e à aplicabilidade do Referencial Teórico das Coalizões de Defesa (RCD), neste caso, ao estudo das políticas públicas no Brasil.

No mesmo sentido, a pesquisa também pode ser considerada um estudo de caso crítico, no sentido de Yin (2005), na medida em que os conselheiros do CDES compõem amostra bastante diversificada das elites estratégicas do país para testar os resultados esperados pelas proposições do RCD para uma arena de políticas públicas como a do desenvolvimento brasileiro.

É dizer: considerando a grande polarização política e a desunião prevalecente no país entre suas elites estratégicas (observável, por exemplo, na dificuldade de se construir uma coalizão amplamente majoritária em prol de um projeto nacional de desenvolvimento – este, aliás, o ponto de partida da pesquisa), era de se esperar, de acordo com o RCD, que fossem, efetivamente, encontrados diferentes e concorrentes sistemas de crenças e coalizões de defesa nesse espaço institucional.

A pesquisa iniciou-se com uma revisão da literatura sobre desenvolvimento e sobre políticas públicas para o desenvolvimento, com foco no papel das elites e na formação de coalizões de defesa em prol dessas políticas.

No acervo proporcionado por essa revisão de literatura, procurou-se identificar as bases teóricas, conceituais e filosóficas das diferentes concepções de desenvolvimento levantadas e identificadas pela pesquisa.

Por meio de entrevistas semiestruturadas e da análise de posicionamentos de conselheiros do CDES, procurou-se identificar os principais sistemas de crenças e coalizões de defesa atuantes no âmbito das políticas de desenvolvimento no país.

A construção dos roteiros, a preparação e a condução das entrevistas seguiram as recomendações sobre entrevistas com elites feitas por Johnson e Reynolds (2005) e por Harvey (2011), especialmente no que respeita a conquistar a confiança, a empatia e a parceria dos entrevistados para com a pesquisa, os tipos e a melhor sequência de questões a serem formuladas, como conduzir a entrevista para obter os resultados com a maior riqueza de informações relevantes possível e como evitar e enfrentar problemas comuns nesse tipo de entrevista.

O roteiro das entrevistas teve como fio condutor os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas-ONU.

Também foram analisados os documentos produzidos no âmbito do CDES, inclusive atas de suas reuniões, em busca de informações tais como manifestações dos conselheiros, que possam corroborar a identificação e a classificação dos diversos sistemas de crenças e das correspondentes coalizões de defesa.

Após a reunião de todos esses dados, a pesquisa partiu, em conclusão, para o mapeamento desses sistemas de crenças e coalizões de defesa.

A aplicação dessa abordagem teórica ao domínio das políticas de desenvolvimento no Brasil permite, assim, identificar um conjunto de atores, de várias organizações públicas e privadas, agrupados em coalizões de defesa concorrentes e ativamente interessados em influenciar, regularmente, na formulação e implementação das políticas nesse domínio.

Para identificar as coalizões presentes no domínio da política de desenvolvimento, apoiamos-nos num quadro de codificação das crenças exemplificado a seguir, construído de acordo com a sugestão de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) e também a partir de uma adaptação da análise de Bielschowsky (1988) sobre as principais correntes de pensamento econômico no Brasil.

O quadro de codificação das crenças foi montado a partir da identificação de variáveis-chave de crenças enquadráveis no núcleo da política de desenvolvimento, ou seja, crenças que representam compromissos normativos básicos e percepções causais da coalizão e que atravessam todo o subsistema da política de desenvolvimento, incluindo percepções sobre a gravidade dos problemas e suas principais causas e estratégias para a consecução dos valores centrais da coalizão (Anexo A).

Essas variáveis-chave, bem como as escalas de posição correspondentes, foram definidas com apoio na revisão da literatura, na análise da documentação do CDES e nas entrevistas preliminares com os conselheiros-chave selecionados.

As variáveis de crenças pré-selecionadas para guiar a investigação foram: (1) obstáculos ao crescimento econômico sustentado; (2) importância das políticas redistributivas (salarial e de transferência de renda); (3) papel do Estado no desenvolvimento; (4) política industrial; proteção à indústria nacional; (5) relação com o mercado mundial; (6) importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária; (7) respeito aos contratos e direitos de propriedade; (8) sistema tributário; (9) conflito desenvolvimento/meio-ambiente; (10) sistema político e papel das instituições; (11) papel da inovação e da educação; (12) importância da rede de proteção social

e do acesso universal a bens e recursos essenciais; (13) igualdade de oportunidades; e (14) igualdade de gênero.

Para cada variável de crença foi montada uma escala de posições, a ser aplicada aos atores e às coalizões, variando entre posições extremas dentro do tema concernente à respectiva variável.

Partindo desse elenco de variáveis de crenças pré-selecionadas para permitir a identificação dos sistemas de crenças sobre desenvolvimento, a análise dos posicionamentos aqui apresentados conduziu a cinco variáveis de crenças que a comparação dos posicionamentos dos atores investigados revelou serem as variáveis críticas, no que respeita à diferenciação entre os sistemas de crenças.

As variáveis são:

A. Percepção sobre a adequada relação Estado/mercado, variando entre o extremo **liberalismo** e o extremo **intervencionismo**/dirigismo econômico.

B. Percepção sobre a adequada relação entre desenvolvimento e a preservação do meio ambiente, variando entre o extremo **ambientalismo** e o extremo **desenvolvimentismo**.

C. Percepção sobre a adequada relação entre abertura comercial e financeira e proteção à produção nacional, variando entre o extremo **nacionalismo** e o extremo **cosmopolitismo**.

D. Percepção sobre a conveniência e o peso que devem ter políticas distributivistas e de igualdade de oportunidades, variando entre o extremo **distributivismo** e o extremo **competitivismo**.

E. Percepção sobre o impacto da revolução tecnológica e o papel das políticas públicas de C & T, variando entre o extremo **disruptivismo** e o extremo **conservantismo** com relação à manutenção das relações e fronteiras fundamentais entre os atores sociais e nacionais, apesar do enorme impacto da revolução tecnológica sobre essas relações e fronteiras.

Para cada uma dessas variáveis foi possível identificar, entre os posicionamentos e crenças dos atores, escalas de posição variando entre as duas posições extremas dentro da variável, na forma do Quadro de Codificação de Crenças a seguir (Quadro 2).

As escalas de posição de cada variável de crenças foram identificadas tanto nas falas dos conselheiros do CDES como nos diversos documentos consultados.



## Quadro 2 – Quadro de codificação das crenças do núcleo da política de desenvolvimento

Variável de crença	Escala de posições
A – Relação Estado /mercado	A.1 O ideal é que Estado não intervenha, deixando que o mercado se autorregule.
	A.2 Deve intervir pontualmente, apenas como regulador, mediador de conflitos e corretor das falhas de mercado de maior impacto social.
	A.3 Parceria/Sinergia Estado/Mercado: promover PPPs, crédito público, regras claras, facilitação e bom ambiente de negócios.
	A.4 Deve intervir moderadamente, como regulador e planejador do desenvolvimento, definindo prioridades e concedendo incentivos conforme o Projeto Nacional de Desenvolvimento.
	A.5 Deve intervir fortemente, como regulador, planejador, indutor e produtor; controlar preços, escolher setores e empresas para apoiar.
B – Desenvolvimento e meio ambiente	B.1 Crescimento Zero e redução do comércio internacional.
	B.2 Desenvolvimento só pode se dar de forma poupadora e preservadora dos recursos naturais e da natureza de modo geral (sustentável).
	B.3 Desenvolvimento e preservação do meio ambiente não são excludentes; foco no crescimento da economia do conhecimento e da “economia verde”.
	B.4 Desenvolvimentismo: crescimento econômico é fundamental para melhorar condições de vida, mas deve preservar ao máximo possível meio ambiente.
	B.5 Desenvolvimentismo: crescimento econômico é fundamental para melhorar condições de vida, ainda que ao custo de degradar meio ambiente.
C- Protecionismo/ Cosmopolitismo	C.1 Abertura e integração completas da economia brasileira à economia internacional.
	C.2 Abertura e integração da economia brasileira à economia internacional.
	C.3 Protecionismo Fraco, com apoio creditício e estímulos fiscais.
	C.4 Protecionismo Moderado combinando apoio creditício, estímulos fiscais e cambiais e compras governamentais.
	C.5 Protecionismo Forte, com reserva de mercado e barreiras legais, cambiais e alfandegárias.
D - Papel das políticas distributivistas	D.1 Não deve haver, por distorcerem incentivos e competição. Foco na melhoria da educação (igualdade de oportunidades).
	D.2 Secundárias: melhoria da equidade é decorrência de aumento da competitividade e do crescimento econômico.
	D.3 Importantes: contribuem para a redução da pobreza, a inclusão social e a promoção da equidade.
	D.4 Muito importantes: são parte da estratégia de desenvolvimento; políticas de rendas, cotas, tributária, trabalhista moderadamente distributivistas.
	D.5 Essenciais: são eixo articulador da estratégia de desenvolvimento; políticas de rendas, cotas, tributária, trabalhista ativamente distributivistas.
E – Impacto da revolução tecnológica e papel das políticas públicas de C & T	E. 1 Disruptivismo: apagamento das fronteiras e relacionamento entre atores (Estado/mercado; trabalhadores/empresários) e conceito de nação e de público.
	E. 2 Forte impacto nas fronteiras e relacionamento entre atores (Estado/mercado; trabalhadores/empresários) e conceito de nação.
	E. 3 Moderado impacto nas fronteiras e relacionamento entre atores (Estado /mercado; trabalhadores/empresários) e conceito de nação; papel moderado das PPs de C&T.
	E. 4 Fraco impacto nas fronteiras e relacionamento entre atores (Estado/mercado; trabalhadores/empresários) e conceito de nação; forte papel das PPs de C&T.
	E. 5 Conservantismo: relacionamento entre atores intranacionais (Estado/mercado; trabalhadores/empresários) e nações será afetado mas não a ponto de redesenhar suas fronteiras e conceitos; papel crucial do protagonismo das PPs de C&T.

Fonte: elaboração própria.

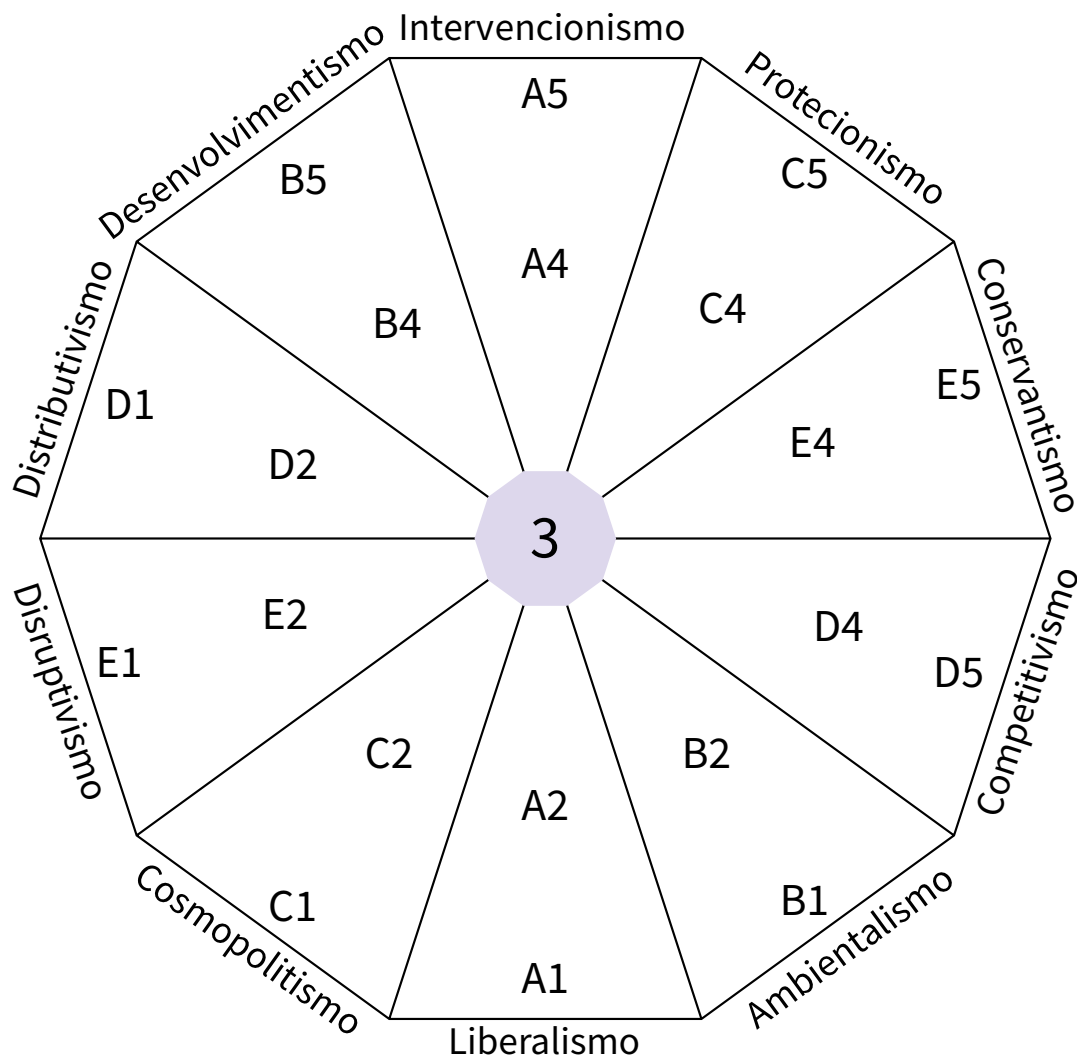
A aplicação do Quadro de Codificação das Crenças à análise dos posicionamentos levantados permitiu construir um Mapa de Crenças sobre o Desenvolvimento do país, representado graficamente por um decágono regular em que as variáveis de crenças críticas identificadas são representadas no mapa como cada um dos eixos de triângulos rebatidos formados pelas diagonais do decágono (Figura 2).

O posicionamento dos atores no mapa correspondeu, então, à classificação dos respectivos posicionamentos nas escalas de posição de cada uma das variáveis do

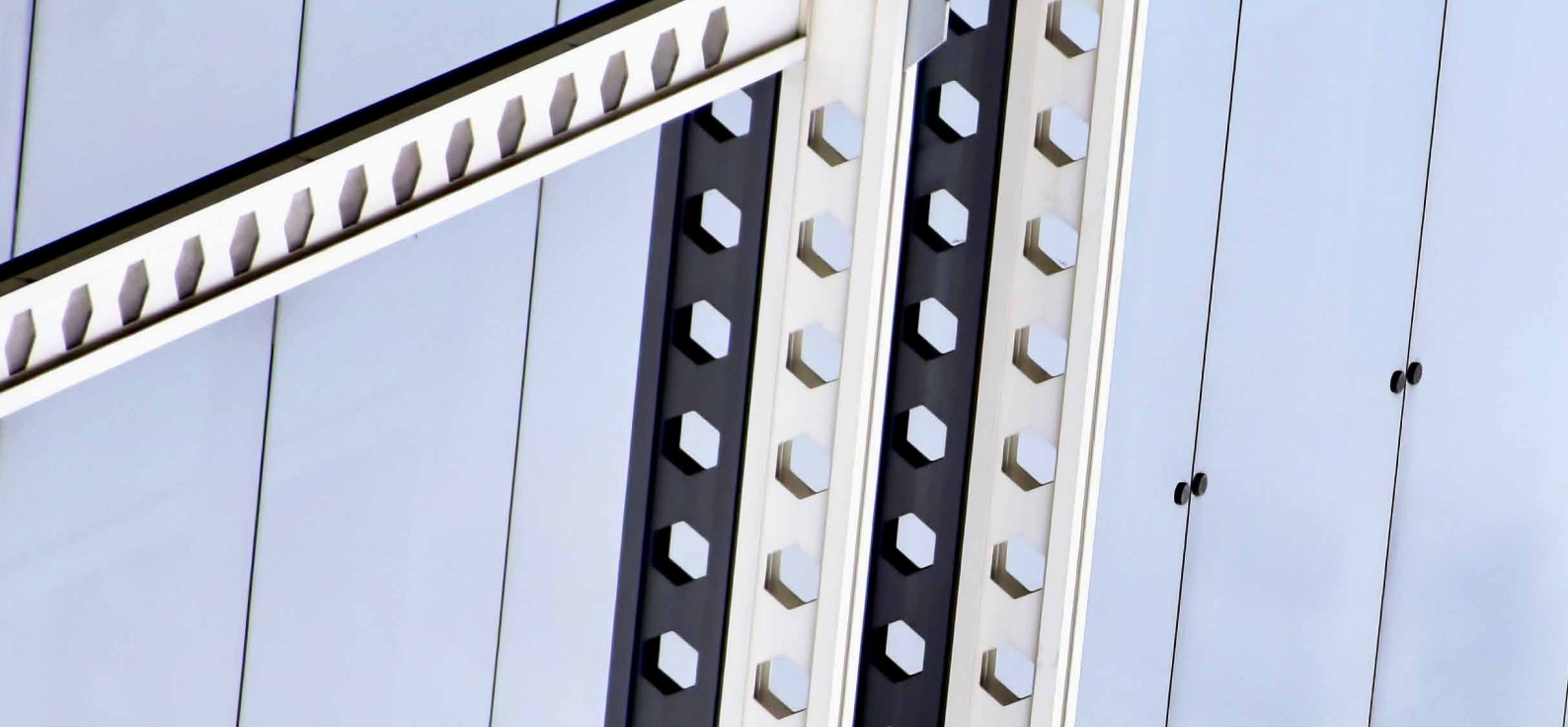
Quadro de Codificação de Crenças. Como essas escalas de posição contemplam duas posições extremas, com três posições intermediárias, para cada variável de crença, as posições extremas de cada variável são representadas nos respectivos lados do decágono. A posição intermediária de todas as variáveis é representada no centro da figura e as posições intermediárias entre essa posição central e as posições extremas na parte intermediária dos respectivos triângulos.

Essa lógica de construção gráfica da representação dos resultados da pesquisa pode ser assim visualizada:

**Figura 2 – Mapa de Crenças sobre Desenvolvimento e sua lógica de construção**



Fonte: elaboração própria.



O mapeamento das crenças do núcleo da política de desenvolvimento possibilitou, então, a identificação das coalizões presentes no âmbito desse subsistema de política.

## a) Amostra

A amostra da pesquisa ficou, então, assim composta:

1. **Abílio dos Santos Diniz:** Presidente dos conselhos de administração da Península Participações e da BRF, uma das maiores companhias de alimentos do mundo. É membro dos conselhos de administração do Grupo Carrefour e do Carrefour Brasil. Entre 1979 e 1989, integrou o Conselho Monetário Nacional (CMN). Ao lado de seu pai, foi responsável pela criação e desenvolvimento do Grupo Pão de Açúcar. É formado em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

2. **Antônio Fernandes dos Santos Neto:** Analista de Sistemas. Presidente da Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB) (2016/2021), do Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Tecnologia da Informação do Estado de São Paulo (2016/2020) e da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Tecnologia da Informação (2012/2018).

3. **Clemente Ganz Lucio:** Diretor-técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Participa do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex) da Câmara de Comércio Exterior (Camex), do conselho do Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI e do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Unicamp e Dieese).

4. **Dorothea Fonseca Furquim Werneck:** Membro da Academia Brasileira de Qualidade e pesquisadora aposentada do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Foi Ministra do Trabalho e da Indústria e Comércio Exterior, além de Secretária de Desenvolvimento em

Minas Gerais. Teve atuação relevante na criação das Câmaras Setoriais e do Programa Brasileiro da Qualidade e da Produtividade nos anos 1990.

5. **Germano Rigotto:** É Presidente do Instituto Reformar de Estudos Políticos e Tributários, Diretor da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) e membro do Conselho Político e Social da Associação Comercial de São Paulo (ACSP). Foi Governador do Estado do Rio Grande do Sul, duas vezes deputado estadual e três vezes deputado federal, tendo atuado como líder do PMDB e líder do governo no Congresso.

6. **Humberto Eustáquio Cesar Mota:** Presidente do Conselho Superior da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e da Dufry do Brasil. Sócio da César Mota Advogados. Membro do conselho da Brasif e do Conselho Temático de Infraestrutura da Confederação Nacional da Indústria (Coinfra-CNI). Presidente do conselho da Associação Nacional das Empresas Concessionárias de Aeroportos Brasileiros (Ancab) e Vice-Presidente do Clube de Regatas do Flamengo.

7. **Jackson Medeiros de Farias Schneider:** Presidente da Embraer Defesa & Segurança, Vice-Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Ocupou os cargos de Vice-Presidente da Mercedes-Benz do Brasil e de Presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea). É conselheiro da Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD), da Fundação Bial de São Paulo e Diretor do Museu de Arte de São Paulo (MASP).

8. **Jacy Afonso de Melo:** Sindicalista. Dirigente da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

9. **Jorge Gerdau Johannpeter:** Presidente do Conselho Consultivo do Grupo Gerdau e do Conselho de Governança do Movimento Todos pela Educação. Graduado em



Ciências Jurídicas e Sociais, com forte atuação na busca pela eficiência e qualidade da gestão nos setores público e privado. É fundador do Movimento Brasil Competitivo (MBC).

10. **José Vicente:** Reitor da Faculdade Zumbi dos Palmares e fundador Presidente da Sociedade Afrobrasileira de Desenvolvimento Sociocultural (Afrobras). Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), tem especialização em Relações Internacionais e Polícia Comunitária em Fênix (EUA) e em Narcotráfico e Lavagem de Dinheiro em Roma (Itália).

11. **João Carlos Gonçalves (Juruna):** Sindicalista. Secretário-geral da Força Sindical.

12. **Luiz Carlos Trabuco Cappi:** Diretor-Presidente do Banco Bradesco S.A., Presidente do Conselho de Representantes e da Diretoria Executiva da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) e do Conselho de Administração da Elo Participações S.A. Membro do Conselho Diretor da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), do Fórum Brasil-Estados Unidos e do Comitê Estratégico da Vale S.A.

13. **Luiza Helena Trajano Inácio Rodrigues:** Presidente do Conselho do Magazine Luiza e do Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV). Iniciou suas atividades profissionais na própria companhia. Foi um dos cinco vice-presidentes do Conselho Diretor do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

14. **Murilo de Aragão:** Sócio-fundador da Arko Advice, do escritório de Advocacia Murillo de Aragão e do Instituto Brasília. Advogado, jornalista e cientista político, Mestre em Ciências Políticas e Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Presidente do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional. Professor-adjunto da Columbia University (Nova York).

15. **Paulo Skaf:** Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp), do Serviço Social da Indústria (Sesi-SP), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai-SP), do Instituto Roberto Simonsen (IRS) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae-SP). E também o 1º Vice-Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

16. **Ricardo Patah:** Presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT) e do Sindicato dos Comerciantes de São Paulo. Graduado em Direito e em Administração. Foi delegado da UGT na Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1999, e representante dos trabalhadores do Conselho Curador do FGTS em 2001. Participou do Conselho Nacional da Previdência em 2005.

17. **Sérgio Paulo Gomes Galindo:** Presidente-executivo da Brasscom. Mestre em Ciência da Computação pela University of Texas at Austin, Bacharel em Direito pela USP e engenheiro eletrônico pela UFRJ. Foi Presidente da British Telecom no Brasil, membro do Conselho de Administração da Brasscom, Vice-Presidente da Nortel no Brasil e Diretor-executivo de negócios corporativos da GVT.

18. **Tânia Bacelar de Araújo:** Socióloga e economista com doutorado em Economia Pública, Planejamento e Organização do Espaço pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne (1979). Exerceu vários cargos públicos e atualmente é professora aposentada da Universidade Federal de Pernambuco, sendo também sócia da CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento.

19. **Viviane Senna Lalli:** É membro do Conselho Consultivo da Febraban, do Conselho de Educação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Integra o movimento Todos pela Educação. Fundou o Instituto Ayrton Senna em 1994, do qual é Presidente.

## 5 Resultados

### a) Entrevistas

A estratégia metodológica adotada previu a realização de entrevistas preliminares com três conselheiros-chave do CDES, dado seu amplo conhecimento das atividades do Conselho e dos demais conselheiros, conforme emergiu das discussões preliminares com a equipe da Secretaria-Executiva do CDES-Sedes.

Essas entrevistas preliminares tiveram os objetivos de proporcionar uma oportunidade adicional de validação da relevância dos critérios para seleção da amostra de conselheiros a serem analisados, além de ajudarem na construção dos instrumentos da pesquisa, como questões relevantes a serem levantadas e apreciação sobre variáveis de crenças e escalas de posições a serem adotadas. Os três conselheiros-chave sugeridos pela equipe da Sedes para colaborar nessa tarefa são: Germano Rigoto, Clemente Ganz Lucio e Tânia Bacelar.

A equipe da Sedes apontou ainda a conselheira Dorothea Werneck como alguém que poderia contribuir nessa fase preliminar da pesquisa e, assim, constituir uma alternativa aos outros três conselheiros citados.

A partir da reunião plenária do CDES, realizada no Palácio do Planalto em 21/3/2018, à qual o pesquisador acompanhou como convidado, foram entrevistados a ex-ministra Dorothea Werneck (em substituição à Professora Tânia Bacelar, em processo de afastamento do Conselho), em 28/3/2018, e o ex-governador Germano Rigotto, em 25/4/2018.

Todavia, em razão das dificuldades encontradas para a realização do conjunto das entrevistas programadas, optou-se pelo uso de atas das reuniões do CDES e de outros documentos tanto do Conselho como de entidades e de personalidades representativas das correntes de opinião e dos sistemas de crença identificáveis como coalizões de defesa concorrentes no debate público sobre políticas de desenvolvimento do país.

Para que o trabalho de construção dos instrumentos de pesquisa (Quadro de Codificação das Crenças e roteiro de entrevistas) – aperfeiçoados com a ajuda das entrevistas preliminares, relatadas a seguir – não fosse perdido, decidiu-se transformá-los num roteiro para a pesquisa documental, que ganhou, assim, a feição de uma pesquisa documental orientada por esses instrumentos (Anexos A e C).

#### a.1) Entrevista com Dorothea Werneck

Como já havia sido antecipado ao pesquisador, a Conselheira Dorothea Werneck demonstrou amplo e aprofundado conhecimento sobre a dinâmica e sobre as atividades do CDES, bem como sobre o conjunto dos conselheiros.

No início de sua fala teceu considerações gerais sobre a proposta da pesquisa, que reputou interessante.

Ponderou que uma questão-chave deixada de fora na hipótese da pesquisa sobre ausência de um projeto de desenvolvimento nacional nos anos 1980 e 1990 foi a hiperinflação característica desse período, que desestruturou qualquer possibilidade de planejamento de longo prazo.

Enfatizou o que considera a questão central em qualquer debate sobre desenvolvimento hoje: a velocidade exponencial das mudanças tecnológicas que caracterizam a atual era digital.

Destacou também o enorme impacto que essas mudanças trarão no sentido de reorganizar e de reorientar completamente a economia global e as economias nacionais, alterando, assim, mesmo os conceitos mais sedimentados sobre “desenvolvimento”.

Citou, como exemplo, os recentes livros de Kevin Kelly, *Inevitável: as 12 forças tecnológicas que mudarão o nosso mundo*, e de Peter H. Diamandis e Steven Kotler, *Abundância: o futuro é melhor do que você pensa*.

Destacou ainda o papel crucial do compartilhamento de informações, das energias renováveis e o desafio do governo digital.

E apontou como temas que considera mais importantes para o país no futuro próximo a desregulamentação e a desburocratização, para facilitar a vida do cidadão, o reequacionamento do federalismo brasileiro (considera que houve retrocesso centralizador de 2003 para cá) e a reforma fiscal do Estado.

Especificamente sobre os instrumentos de pesquisa que lhe foram submetidos para apreciação (o roteiro de entrevistas semiestruturadas e o quadro de codificação de crenças), a Conselheira questionou a bipolarização estatismo/liberalismo subjacente, afirmando que essas dicotomias estanques (tipo esquerda e direita) acabaram e que o grande desafio, hoje, é justamente como conciliar esses enfoques, convergindo para uma visão mais equilibrada e ponderada.

Nesse sentido, recomendou superar a bipolarização presente nas escalas de posição de cada variável de crença do quadro de codificação de crenças em prol de uma visão multidimensional dessas variáveis.

Especificamente quanto às variáveis de crenças pré-selecionadas para compor o quadro de codificação de crenças e às respectivas escalas de posição, sugeriu incluir na variável de crença “C” (papel do Estado no desenvolvimento) as questões relativas às Parcerias Público-Privadas (PPPs) e à legislação sobre critérios para contratações nas empresas estatais.

Sobre a variável de crença “F” (importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária), sugeriu desmembrá-la nas dimensões fiscal e monetária, além de incluir a dimensão federativa, que talvez merecesse variável própria, a partir de questões como: são idênticos os parâmetros de equilíbrio fiscal para o país e para estados e municípios?

Com relação à variável de crença “H” (sistema tributário), apontou sua íntima relação com a variável “F”, além de apontar que aí a questão central seria “qual seu desenho ideal”? Maior ênfase nos impostos diretos que nos indiretos; simplificação, etc.

Quanto à variável de crença “K” (importância da educação e da inovação), afirmou ser inescapável incluir a discussão sobre fim da gratuidade do ensino superior público.

E, considerando a ênfase inicial da fala da Conselheira, restou também implícita a recomendação de desmembrar a variável para dedicar uma exclusiva à revolução digital em curso: à percepção dos conselheiros sobre as prioridades, riscos e oportunidades advindos da Revolução 4.0, incluindo ideias sobre políticas públicas relativas a essa questão.

A Conselheira identificou ainda lacunas na listagem de conselheiros pré-selecionados para entrevistas, apontando a importância de combinar o critério de representatividade setorial/segmental construído em discussão com a equipe da Sedes (tempo de permanência no Conselho e permanência pós impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016) com aquele mais sensível a segmentos emergentes ou temas não alcançados pelo primeiro critério, como o de novas tecnologias. Enfim, sugeriu combinar o critério tempo de permanência com os critérios utilizados pela própria Sedes ao propor ao governo a recomposição, em novas bases, do CDES, em 2016.

Ao final da entrevista, a Conselheira Dorothea Werneck colocou-se à disposição para colaborar com o sucesso da pesquisa, dispondo-se, inclusive, a opinar sobre as reformulações efetuadas nos instrumentos de coleta de dados e no estabelecimento de contato com os demais conselheiros.

## **a.2) Entrevista com Germano Rigotto**

O Conselheiro Germano Rigotto foi entrevistado em 25/4/2018, na Enap, durante intervalo de reunião de grupo de trabalho do CDES, ocorrida na escola.

Seguindo o roteiro de entrevistas semiestruturadas 1, questionado se considera existirem diferentes visões e/ou concepções sobre desenvolvimento na sociedade

brasileira hoje, o Conselheiro respondeu afirmativamente e disse que nos últimos anos predominava, não só no Brasil, mas na América Latina, uma visão de economia mais fechada, que agora está migrando para outra de maior abertura comercial, em que ganham maior peso ideias de vocação agrícola e de menor protecionismo.

No contexto da chamada Indústria 4.0, questionou as propostas de abertura completa sem qualquer proteção (defende proteção estratégica mínima) e defendeu a ênfase em atividades que incorporam tecnologias mais avançadas.

Apontou a falta de projetos nacionais de desenvolvimento e citou o exemplo da China, que tem política industrial de 30 anos de horizonte estratégico.

Salientou que questão nevrálgica nesse debate diz respeito ao “custo Brasil” (carga tributária, juros, logística, câmbio) e que seria importante consultar representantes de organizações-chave como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Federação Nacional dos Bancos (Febraban) e as centrais sindicais de trabalhadores.

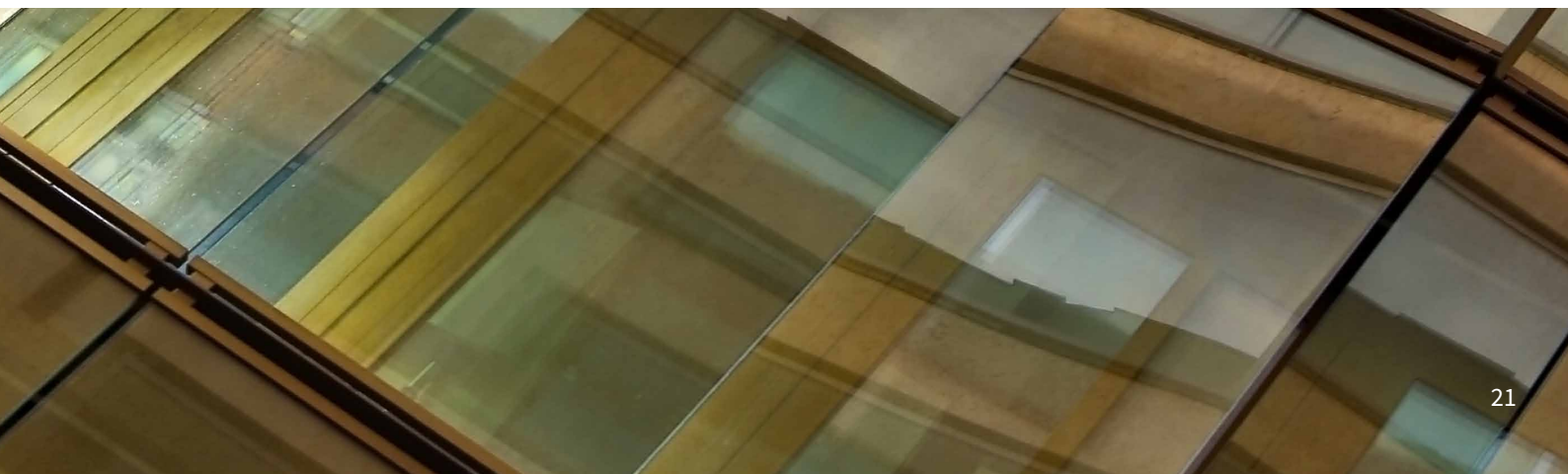
Considerou interessante e adequado o critério apresentado pelo pesquisador para selecionar amostra de conselheiros a serem entrevistados.

Com relação aos instrumentos de pesquisa que lhe foram submetidos para apreciação (o roteiro de entrevistas semiestruturadas e o quadro de codificação de crenças), o Conselheiro os considerou em boa medida satisfatórios e adequados aos objetivos propostos.

Sugeriu acrescentar à variável de crença “B” (importância das políticas distributivas) ou em nova variável a dimensão das desigualdades regionais.

Na variável de crença “D” (política industrial e proteção à indústria nacional) sugeriu incorporar questão relativa ao desenho dessa política: foco nas grandes ou nas pequenas empresas?

Reforçou a importância da questão da insegurança jurídica, presente na variável de crença “G” (respeito aos contratos e direitos de propriedade), como um elemento adicional na problemática do “custo Brasil”.



Destacou que o debate central sobre a variável “H” (sistema tributário) é o da simplificação do sistema.

Sobre a variável de crença “K” (importância da educação e da inovação), destacou a necessidade de investimentos maciços no ensino fundamental e no ensino técnico e profissionalizante.

Aspecto fundamental colhido com as entrevistas preliminares refere-se à convicção que já vinha se delineando desde a fase anterior da pesquisa, no sentido de superar a bipolarização presente nas escalas de posição de cada variável de crença do quadro de codificação de crenças, em prol de uma visão multidimensional dessas variáveis, como sugerido pela Conselheira Dorothea Werneck.

A resultante construção de um mapa perceptual com várias dimensões pode se inspirar nas técnicas de escalonamento multidimensional (*multidimensional scaling*) para representação visual de preferências e percepções dos entrevistados, permitindo utilizar a proximidade das crenças subjacentes a essas percepções como indicador da possibilidade de agrupamentos e de consequente identificação de coalizões de defesa.

Finalmente, as sugestões apresentadas pelos conselheiros entrevistados nessa fase preliminar, consideradas adequadas aos objetivos, ao referencial teórico e à metodologia da pesquisa, foram incorporadas no quadro de codificação das crenças e no roteiro de entrevistas (anexos A e C).

## **b) Atas e outros documentos do CDES**

O sítio do CDES disponibiliza, até o momento, acesso às atas de 46 reuniões plenárias havidas entre a instalação do Conselho, em fevereiro de 2003, e a 46ª reunião, ocorrida em março de 2017<sup>3</sup>.

Trata-se de material rico para os objetivos da pesquisa, mas heterogêneo em suas possibilidades de utilização: lá encontramos desde relatos protocolares de reuniões, passando por análises da conjuntura econômica, social e política e balanços de ações do governo, até relatórios de posicionamentos consensuais, recomendações e sugestões para formulação de políticas públicas.

Afora as atas de reuniões plenárias, deve-se destacar alguns documentos-chave produzidos pelo Conselho ao longo de sua existência, como as *Cartas de Concertação* (2003 e 2004) a *Agenda Nacional de Desenvolvimento* (2005), os *Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento* (2006), a *Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento* (2010) e o *Acordo para o Desenvolvimento Sustentável* (2011), além de relatórios que influenciaram políticas públicas efetivamente implantadas, como as reformas previdenciária e tributária (2003).

Além disso, o CDES realizou atividades e produziu documentos que constituem subsídio valioso para

esta pesquisa, como os Seminários Internacionais de Desenvolvimento (2009 e 2013), as contribuições para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio + 20 (2011), e o Observatório da Equidade, com seus retratos das desigualdades em diversas áreas de políticas públicas.

Esse acervo de informações e de posicionamentos sobre os dilemas e desafios do desenvolvimento brasileiro também foi importante para o refinamento e o aprimoramento dos instrumentos de pesquisa, além de ser fundamental para o cotejamento crítico com as demais fontes da pesquisa.

O material produzido pelos Grupos de Trabalho do CDES traz informações mais específicas que aquele das reuniões plenárias e, por vezes, até mais úteis tanto ao aprimoramento dos instrumentos de pesquisa quanto à sistematização final dos resultados. Além de relatórios das discussões e de recomendações dos conselheiros sobre políticas setoriais, há também apresentações técnicas de especialistas convidados que ajudam a entender melhor o enquadramento que o Conselho tem dado a cada um dos temas ali discutidos.

Apresenta-se, a seguir, as principais propostas colhidas nesses documentos que subsidiaram a análise subsequente.

Na 2ª Reunião Plenária do CDES, ocorrida em 10/04/2003, foi apresentado e debatido o relatório consolidado da reforma previdenciária a ser encaminhado ao Presidente da República. Também foi aprovado o texto da *Segunda Carta de Concertação*, além da formação de três grupos temáticos com os objetivos de acompanhar as discussões do Plano Plurianual do Governo, 2004-2007, tratar dos fundamentos estratégicos para um novo modelo econômico e debater questões relativas a micro e pequenas empresas.

A Segunda Carta de Concertação, *Ação pelo Progresso e Inclusão Social*, apontava os seguintes pontos de “unidade estratégica”, dentro de uma concepção de “contratualidade social renovada”, que inspiraria o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

- reformas com a finalidade de criar as condições para o crescimento sustentado da economia, preservar a estabilidade fiscal do Estado, estimular a formação de poupança, elevar a produtividade, possibilitar que os recursos públicos sejam alocados de acordo com as verdadeiras prioridades dos brasileiros e permitir políticas efetivas para reduzir as desigualdades e distribuir renda;
- políticas econômicas com o objetivo de recoesionar a sociedade, reduzir fortemente a exclusão e o desemprego e incentivar uma intensa cooperação e parceria entre trabalhadores e empresários;
- novo modelo de desenvolvimento, com ênfase no papel do sistema financeiro como agente da produção e do desenvolvimento;

<sup>3</sup> Disponíveis em: [http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca#reversed=on&c3=effective&b\\_start=0&c5=reuniao-plenaria&c6=ata](http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca#reversed=on&c3=effective&b_start=0&c5=reuniao-plenaria&c6=ata)

- impulso às exportações para a retomada do crescimento e do emprego, mediante ação soberana do país perante as instituições multilaterais de comércio;
- política industrial sustentada por um projeto científico-tecnológico que fortaleça a produção para o consumo interno e induza o surgimento de fortes empresas de expressão multinacional, garantindo competitividade aos produtos brasileiros no mercado externo, agregando o processo industrial à produção primária, para o surgimento de um forte mercado interno de massas;
- política de gestão das empresas públicas visando à eficiência e à produtividade para que se fortaleçam e se tornem instrumentos fundamentais de sustentabilidade e promoção do desenvolvimento;
- todas as ações e políticas econômicas e sociais do governo devem ser norteadas pelo respeito ao meio ambiente, pela proteção da floresta amazônica e seu grande potencial, exortando outras nações ao mesmo, com a finalidade de legar às futuras gerações uma melhor qualidade de vida em nosso planeta;
- democratização da propriedade da terra, através de uma planejada reforma agrária, e do fortalecimento da agricultura familiar, instrumentos de geração de emprego e renda e de promoção do desenvolvimento sustentável das comunidades rurais, sem prejuízo das outras formas de produção agrícola;
- recuperação da educação pública como parte do esforço de construção do novo modelo de desenvolvimento, por cumprir papel estratégico na preparação das novas gerações para o exercício pleno da cidadania e para o trabalho.

A 3ª Reunião Ordinária do CDES, realizada em 12/06/2003, aprovou a Terceira Carta de Concertação, *Fundamentos para um Novo Contrato Social*, que avançou nos pontos de “unidade estratégica” nos seguintes termos:

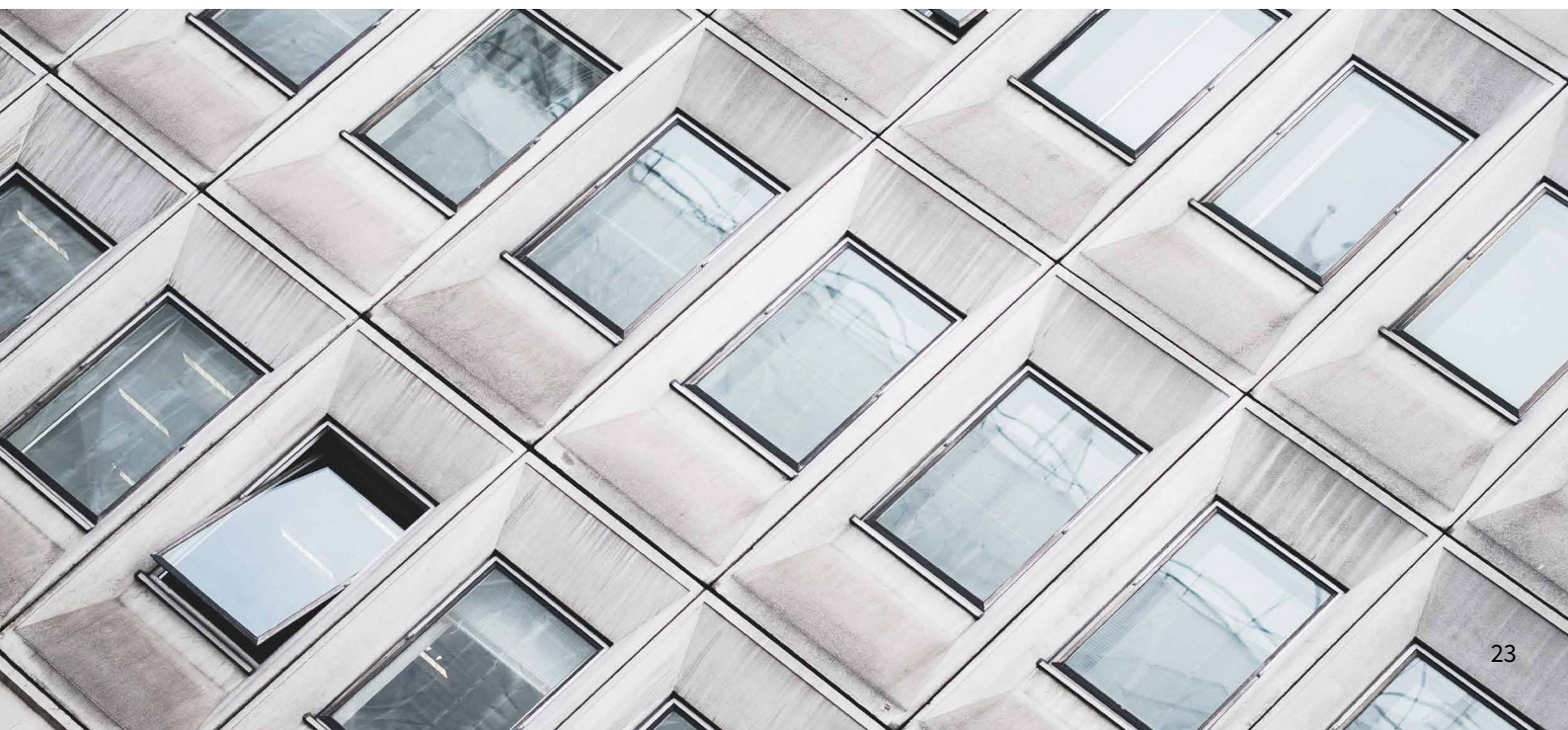
Deixando de lado certos mitos e observando com atenção a história econômica recente, podem ser formuladas algumas conclusões, conforme segue abaixo, sem maiores pretensões de serem absolutas:

A) Tanto o livre mercado quanto o intervencionismo, quando implementados de modo radical, são escolhas que não conseguem atender às expectativas de um processo de desenvolvimento que amplie as capacidades individuais e a liberdade humana, devendo, portanto, o Estado promover este equilíbrio, de forma ao mesmo tempo presente e comprometida com o diálogo permanente com os agentes econômicos e sociais.

B) Da mesma forma, uma política externa liberalizante e uma política isolacionista não contribuem eficientemente para o desenvolvimento econômico. O caminho mais adequado parece ser uma postura aberta ao relacionamento internacional, preservando os interesses nacionais, na forma de políticas efetivas de fortalecimento do mercado interno e de impulsionamento à criação e à consolidação de grupos econômicos privados e empresas de interesse público com capacidade de disputar globalmente.

C) A noção de crescimento econômico descolado da inclusão social deve ser considerada superada, pois está mais do que comprovado que o crescimento econômico sustentado deve estar acompanhado de políticas de inclusão social, de geração de emprego e renda e desinformalização, de fortalecimento da pequena e média empresa e de estímulo à cooperação em todos os níveis.

D) Uma política nacional promotora de desenvolvimento econômico e social precisa ter como ponto de partida a questão territorial, levando em conta as diversidades regionais e as desigualdades sociais, para fortalecer os sistemas produtivos locais, de modo a minimizar os riscos e maximizar as potencialidades para o capital empreendedor, e para promover a inclusão social a partir de um desenvolvimento distribuído de forma equilibrada. Deste modo, a Amazônia ganha destaque, por reunir imensa riqueza natural e biodiversidade e recursos hídricos, devendo ser considerada área de interesse estratégico específico e prioritário (Ata 3ª RO/CDES).





Além da implantação das reformas estruturais (previdenciária, tributária e trabalhista), a Terceira Carta de Concertação considerava absolutamente relevantes para a retomada do crescimento a manutenção de baixas taxas de inflação, a redução ou estabilização do estoque da dívida em relação ao produto interno bruto e a eliminação da vulnerabilidade externa.

E, num enunciado que parece resumir o caráter desenvolvimentista assumido pela coalizão no poder durante aqueles anos, afirmava que

a construção de um projeto nacional de desenvolvimento depende fundamentalmente da ação do governo no sentido de direcionar a economia para a produção, capaz de ampliar o emprego e a produtividade, o consumo interno e as exportações, bem como de promover a substituição de importações e de alavancar o crescimento na ampliação e na modernização da base produtiva (Ata 3ª RO/CDES).

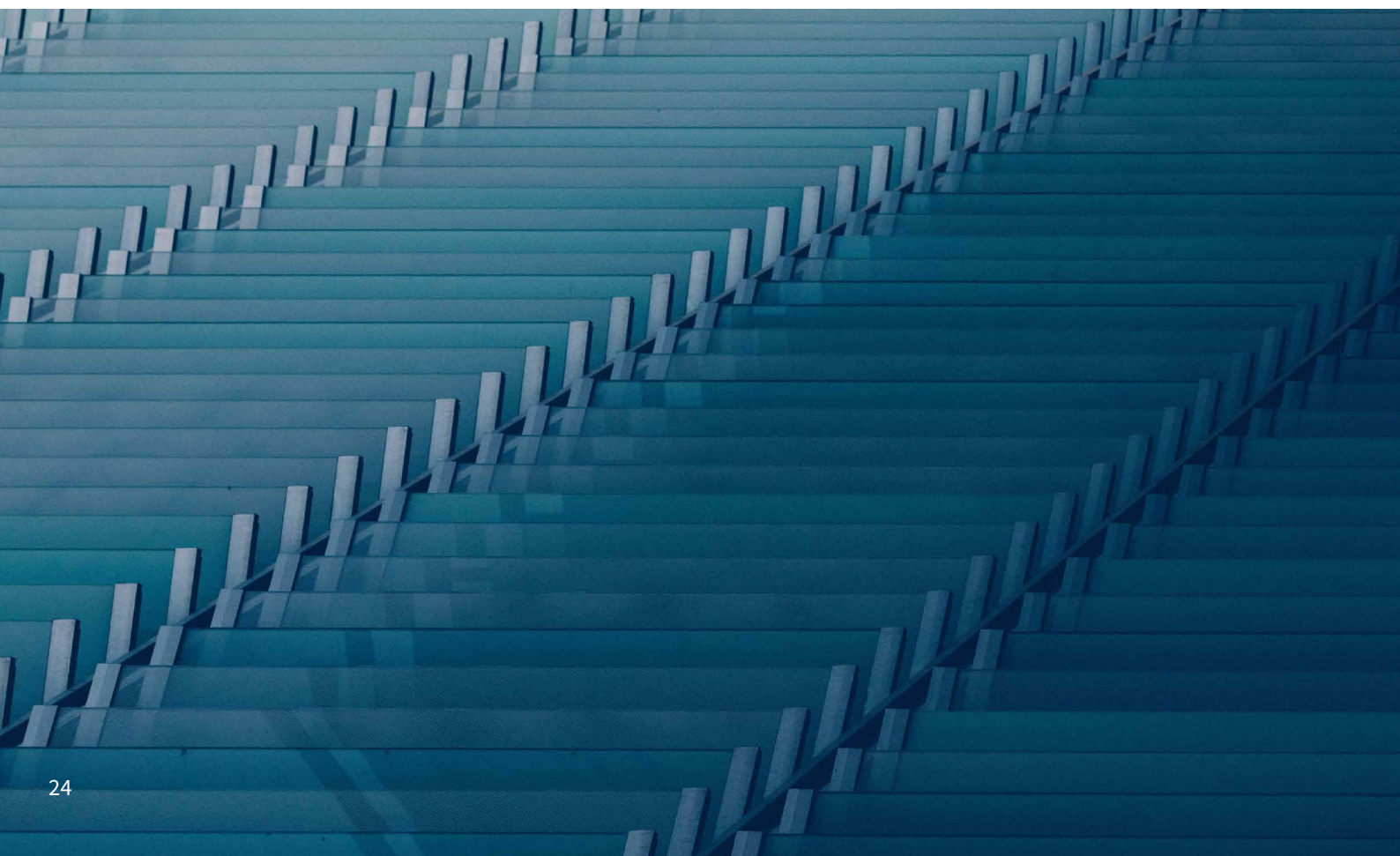
Na sequência dessa pontuação de elementos de “unidade estratégica”, expressos nas Cartas de Concertação do período 2003 e 2004, o CDES produziu um documento-chave para se identificar o sistema de crenças dominante sobre desenvolvimento naquele momento em torno de valores e de objetivos estratégicos para o desenvolvimento do país. Trata-se da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), aprovada pelo CDES em sua 13ª Reunião Plenária Ordinária, realizada em agosto de 2005.

A Agenda foi construída a partir do trabalho do grupo temático do CDES Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento, instituído em julho de 2003 e integrado por quase 50 Conselheiros, e por meio de uma pesquisa com todos os Conselheiros do CDES para identificar os principais problemas nacionais, as potencialidades e uma visão de futuro do país. Foram definidos seis grandes âmbitos problemáticos, com respectivas diretrizes estratégicas, e constituídos grupos de trabalho para cada um deles (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2007).

A AND (2005) COMEÇA COM A APRESENTAÇÃO DE UMA VISÃO DE FUTURO OU “O BRASIL QUE QUEREMOS”:

um País democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos (Agenda Nacional de Desenvolvimento, 2005, p.13).

A partir daí, define como valores orientadores para a construção desse Brasil do futuro: democracia, liberdade, equidade, identidade nacional, sustentabilidade, respeito à diversidade sociocultural e soberania.



E os âmbitos problemáticos definidos foram:

- I. Extrema desigualdade social, inclusive de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social;
- II. Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados;
- III. Infraestrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades interregionais, intersetoriais e sociais;
- IV. Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho;
- V. Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória/fiscalizadora; e
- VI. Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais (Agenda Nacional de Desenvolvimento, 2005, p.13).

Correspondentemente, a AND (2005) apresenta as seguintes diretrizes estratégicas para enfrentar os problemas identificados e alcançar seus objetivos:

- I. Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social ascendente.
- II. Tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e capacidade inovadora, competente no desenvolvimento de novos produtos e mercados.
- III. Ter uma infraestrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacional.
- IV. Construir um sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego.
- V. A segurança pública e a paz social estão instauradas, a justiça é democrática, o Estado regula e fiscaliza a contento.
- VI. O aparato estatal opera eficiente e eficazmente, o pacto federativo funciona sem conflitos, há equilíbrio entre regiões, os recursos naturais são manejados de forma sustentável (Agenda Nacional de Desenvolvimento, 2005, p.15 a 19).

Ainda no bojo desse processo de construção de uma agenda amplamente consensual em torno de objetivos e de estratégias de desenvolvimento, o CDES submeteu ao governo e à sociedade dois pareceres, sobre o sistema tributário nacional e sobre a desigualdade na escolarização no Brasil, aprovados na 30ª Reunião Plenária Ordinária (04/06/2009)<sup>4</sup>, além de produzir

<sup>4</sup> Esses pareceres derivaram de relatórios de observação produzidos pelo Observatório da Equidade, espaço do CDES para “leitura da realidade brasileira a partir do esforço para identificar as desigualdades e desnaturalizá-las, interpretando-as como iniquidades” (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2009). O observatório conta com um comitê técnico integrado por representantes do IBGE, Ipea e Dieese.

mais três documentos com diretrizes estratégicas: os *Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento* (2006), a *Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento* (2010) e o *Acordo para o Desenvolvimento Sustentável* (2011).

Sobre esses últimos documentos, é importante observar que, enquanto os *Enunciados Estratégicos* basicamente detalhavam ações necessárias ao cumprimento dos objetivos da Agenda Nacional de Desenvolvimento, de 2005, a *Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento* (ANC), de 2010, teve que se haver com uma conjuntura internacional completamente nova, inaugurada pela crise financeira mundial desencadeada pela quebra do sistema imobiliário nos EUA em 2008 e 2009.

Assim, após fazer uma análise desse novo cenário e de apontar avanços do país sob a égide da AND, a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento considerava que o novo patamar de desenvolvimento atingido abria a possibilidade de o país empreender as transformações requeridas para um processo sustentado, entendido como desenvolvimento econômico, social, político e cultural, acelerando o bem-estar generalizado da coletividade.

A nova Agenda, aprovada na 34ª Reunião Plenária do CDES, em 17/06/2010, elegeu duas estratégias fundamentais para o desenvolvimento brasileiro: “a consolidação do processo de expansão equânime do emprego e da renda, com fortalecimento do mercado interno” e a “inserção ativa na economia internacional”.

Essas estratégias permitiriam:

ampliar as dinâmicas apresentadas na Agenda Nacional de Desenvolvimento. Porém, para implementá-las, o Brasil deve enfrentar vários desafios. Dentre eles, o CDES elencou como principais: 1) Os novos horizontes da educação; 2) Desafios do Estado democrático e indutor do desenvolvimento; 3) A transição para a economia do conhecimento; 4) Trabalho decente e inclusão produtiva; 5) Padrão de produção para o novo ciclo de desenvolvimento; 6) O potencial da agricultura; 7) O papel das infraestruturas: transportes, energia, comunicação, água e saneamento; 8) A sustentabilidade e; 9) Consolidação e ampliação das Políticas Sociais. (Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, 2010, p. 18).

É interessante observar, também, como algumas das estratégias aí desenhadas viriam a ocupar importante espaço na ação governamental da gestão Dilma Rousseff, que se iniciaria meses mais tarde, como, por exemplo, a questão do uso dos bancos públicos para forçar a redução das taxas de juros na economia.

Assim, no capítulo 2 da ANC (2010), Desafios do Estado Democrático e Indutor do Desenvolvimento, no tópico sobre Macroeconomia para o desenvolvimento e a consolidação do modelo fiscal, assim declarava o documento: “22. Usar os bancos oficiais para ampliar a concorrência no mercado, permitindo acelerar a redução dos juros cobrados do consumidor e em especial os *spreads* bancários”. (Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, 2010, p. 32).

Aqui se impõe uma reflexão importante sobre a real capacidade do CDES de construir consensos sociais efetivos, como era intenção manifesta e reiterada em quase todos os documentos e reuniões do Conselho.<sup>5</sup> Isso porque, embora fruto de ampla discussão e consenso no Conselho, a medida (uso dos bancos públicos para forçar a redução das taxas de juros), quando posta em prática, gerou enorme reação, tanto de agentes do setor financeiro, quanto de analistas e da grande mídia em geral, a ponto de obrigar a então Presidente Dilma a recuar na sua implementação<sup>6</sup>.

Já o *Acordo para o Desenvolvimento Sustentável*, de 2011, foi o documento produzido por amplo leque de organizações e fóruns da sociedade civil brasileira, articulado ao CDES,

<sup>5</sup> A propósito, é muito interessante a fala do então Ministro do Desenvolvimento, Miguel Jorge, na 35ª Reunião Plenária Ordinária do CDES (26/08/2010): Ministro, eu tenho frequentado as reuniões do Conselho muito tempo antes de vir para o Ministério. Fui do primeiro grupo de conselheiros do CDES. Eu só queria contar uma história do que significou o avanço do país nesses oito anos. Lembro que na primeira reunião do Conselho os empresários que participariam fizeram um encontro na noite anterior – eu acho que alguns de vocês estavam nessa reunião –, e a conversa que se colocava era a seguinte: como vamos fazer amanhã porque nós e eles, era o Conselho discutindo uma reunião que se daria no dia seguinte, e já se colocava claramente uma divisão evidente entre nós e eles. Entre nós, quando se dizia nós eu estava junto porque naquela época eu era do Banco Santander, referíamos aos empresários e os outros e eles, eram a Contag, a CUT, a CGT, etc. Hoje o avanço do país é o reflexo do que nós sentimos nessa reunião de hoje. E, como disse o Luciano, uma reunião altamente construtiva, uma reunião altamente afirmativa em que nós vemos todos trabalhando na mesma direção, querendo a mesma coisa, construindo uma nova sociedade nesse país. No mesmo sentido se pronunciou o Conselheiro Jacy Afonso (representante da CUT) na 40ª RO/CDES (27/02/2013): a nossa conselheira Tânia Bacelar já explicitou isso numa reunião anterior, que no início do Conselho havia reunião de bancadas, de segmentos. Hoje há uma convergência, há um espírito coletivo da gente traduzir aqui em nome de todos os conselheiros e não em nome só da bancada dos trabalhadores.

<sup>6</sup> Ver, por exemplo: <http://revistaepoca.globo.com/Brasil/noticia/2013/04/o-tomate-e-ameaca-da-inflacao.html>, <https://www.brasil247.com/pt/247/juros/98709/Dilma-enfrenta-ex%C3%A9rcito-pr%C3%B3-juros-organizado.htm>, <https://www.revistaforum.com.br/mariafro/2013/04/17/o-tomate-venceu-governo-dilma-cedeu-a-pressao-dos-bancos-da-midia-e-do-psdb-e-aumentou-os-juros/>.

como contribuição à posição que o governo da Presidenta Dilma Rousseff levou à Conferência das Nações Unidas Rio+20, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 2012.

Seu foco era contribuir com o debate dos temas da conferência: a economia verde no contexto da erradicação da pobreza, e a estrutura de governança para o desenvolvimento sustentável no âmbito das Nações Unidas. Este último, aliás, umas das inovações introduzidas entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, constitutivo do objetivo 17 dos ODS.

Destacam-se, desse documento, as diretrizes propostas para a Agenda do Desenvolvimento Sustentável, começando pelo fortalecimento do

papel do Estado como indutor do desenvolvimento, por meio de políticas integradas de sustentabilidade, manejo de ferramentas de política econômica - câmbio, juros; sistema público de financiamento; empresas estatais e privadas fortes, capacidade de planejamento; sistema de proteção social (...).

E passando pela adoção de “ações para preservação, recuperação e conservação dos recursos naturais, para elevação da qualidade ambiental dos ecossistemas e para redução progressiva do desmatamento e desflorestamento nos biomas nacionais.”

Uma observação importante diz respeito ao grau de centralidade do CDES nas estratégias políticas dos últimos governos. O Conselho foi criado no início do Governo Lula e, sem contar as atividades dos grupos de trabalho, comissões temáticas e seminários, foram realizadas 36 reuniões plenárias durante os oito anos de mandato de Lula. Portanto, além de todo o conjunto de documentos propositivos de diretrizes e estratégias mencionados – orientadores, como visto, de várias políticas públicas postas em prática –, constata-se que foram realizadas, mais de quatro reuniões plenárias do Conselho por ano, numa média de uma a cada dois meses e meio, durante o Governo Lula.

Se confrontarmos esse quadro com o ocorrido durante o Governo Dilma – oito reuniões em cinco anos e meio de mandato; menos de duas por ano – verifica-se uma redução substancial da atividade do Conselho.<sup>7</sup>

Assim, até que ponto essa redução da centralidade do CDES na estratégia política de governo, mais especificamente no que respeita a uma perspectiva ativa de concertação social, é explicada pela ou ajuda a explicar a crise política que culminou com o afastamento da Presidente Dilma é matéria que merece maior investigação.

Após a ruptura política representada pelo afastamento da Presidente Dilma Rousseff, em maio de 2016, e a assunção de Michel Temer como Presidente da República, na segunda reunião plenária do CDES nessa nova gestão (a 46ª RO CDES, de 07/03/2016), foram apresentadas várias recomendações de grupos de trabalho do Conselho, que, sob vários aspectos, representaram uma inflexão nas diretrizes e estratégias para o desenvolvimento que vinham sendo reafirmadas em diversos documentos ao longo dos anos anteriores, desde o nascimento do Conselho<sup>8</sup>:

Sobre ambiente de negócios:

- Sem aumentar a carga tributária, criar imediatamente IVA federal, a partir da junção de todos os tributos e contribuições federais sobre produção e consumo, sem se limitar ao PIS/Cofins, e, até o final de 2018, unificar tributos sobre o consumo (IVA federal, ICMS, ISS).

(...)

- Realizar um programa, com metas e prazos definidos, e ouvida a sociedade civil, voltado para reduzir a insegurança jurídica no país. O programa deve ter como objetivo, entre outros, garantir a não retroatividade de normas e atos do Poder Público, inclusive interpretativos, sobre contratos firmados em matéria tributária e regulatória.

(...)

- Criar um sistema nacional informatizado de licenciamento unificado, estabelecer mecanismos de coordenação dos diferentes órgãos de licenciamentos e agrupar os processos por áreas de competências mais amplas (“guichê único”), com definição antecipada de critérios objetivos e aprovação por decurso de prazo. (CDES, 46ª RO, de 07/03/2016, p. 16).

Para a Educação:

- Implementar uma política nacional de formação

<sup>7</sup> Quanto ao Governo Temer, foram três reuniões plenárias em praticamente dois anos de mandato. Praticamente a mesma média da antecessora.

<sup>8</sup> São eles: as Cartas de Concertação (2003 e 2004), a “Agenda Nacional de Desenvolvimento” (2005), os “Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento” (2006), a “Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento” (2010) e o “Acordo para o Desenvolvimento Sustentável” (2011). Disponíveis em [http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca#reversed=on&c3=effective&b\\_start=0&c6=publicacao](http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca#reversed=on&c3=effective&b_start=0&c6=publicacao).

inicial e continuada de docentes e gestores, com foco na prática, valorizando aspectos motivacionais, competências interpessoais e de liderança, articulada às carreiras por meio de certificação nacional e do estabelecimento da promoção em bases meritocráticas.

(...)

- Garantir a implantação da infraestrutura de conectividade por meio de wifi aberto e banda larga até as salas de aula, complementada pelo desenvolvimento de uma cultura digital, o que inclui: habilidades, conteúdos, ferramentas e plataformas, com objetivo de formar o cidadão do século XXI.

(...)

- Coordenar, por meio de uma instância interministerial, a execução e o monitoramento do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016), fomentando a realização de um pacto entre Governos Federal, Estaduais e Municipais, que possibilite sua efetiva ação. (CDES, 46ª RO, de 07/03/2016, p. 17 e 18).

Para a Agricultura:

- Estabelecer a plurianualidade para o Plano Safra – para o que é fundamental a realização do censo agropecuário – com ênfase no aprimoramento do seguro rural, fortalecendo a assistência técnica para difusão de tecnologias sustentáveis e a regularização fundiária.

(...)

- Ampliar o acesso a mercados por meio da celebração de novos acordos comerciais, da promoção da sustentabilidade da produção agropecuária-florestal brasileira e mecanismos de agregação de valor.

(...)

- Destruar os investimentos para adequação da infraestrutura logística, com segurança jurídica e parcerias público-privadas, fundamental para a competitividade da produção agropecuária-florestal. (CDES, 46ª RO, de 07/03/2016, p. 20).

No âmbito da Gestão Governamental:

- Implementar programa de desburocratização e governo digital, ligado à Presidência da República, apresentando em 3 meses um plano de metas com ênfase nas ações até 2018. Entre as ações desse plano deve estar prevista a retomada do Registro de Identidade Civil (RIC) e a criação de portais de serviços para cidadãos e empresas.

(...)

- Desenvolver planejamento integrado das ações governamentais no curto, médio e longo prazos, e executá-lo com mecanismos de

acompanhamento, transparência e comunicação das metas e indicadores de resultados, com a definição de responsabilidades.

(...)

- Revisar o Decreto nº 6.932/2009, estendendo-o às pessoas jurídicas e explicitando o princípio da boa-fé. (CDES, 46ª RO, de 07/03/2016, p. 21).

Sobre produtividade e competitividade:

- Estimular a produção e difusão de ciência, tecnologia e inovação por meio de políticas de Estado que incluam: (i) aperfeiçoamento da Lei do Bem (com a inserção de pequenas e médias empresas, reintrodução da Política de Inclusão Digital, a efetividade na fruição dos créditos, e incorporação de direito autoral decorrente de P&D), (ii) o aperfeiçoamento e a regulamentação do Código de CT&I, potencializando a colaboração universidade/empresa, (iii) a massificação dos programas de extensão tecnológica, (iv) o apoio ao empreendedorismo inovador, (v) o fomento aos meios de financiamento e ao capital de risco e (vi) a agilização do sistema de reconhecimento de patentes.

(...)

- Formular e implementar políticas de Estado para o desenvolvimento de infraestruturas de logística, digital, de telecomunicações e de energia de fontes diversas, ampliando as condições fundamentais para alavancar a competitividade das cadeias produtivas, por meio de estímulo ao investimento, intensificação das concessões e parcerias público-privadas, bem como racionalização e integração da regulação e de processos de fiscalização aplicáveis.

(...)

- Modernizar a legislação trabalhista para adequar-se às mudanças no mundo do trabalho (por exemplo: formas de contratação, remuneração, jornada de trabalho e terceirização) e fortalecer a negociação coletiva, promovendo maior segurança jurídica nas relações de trabalho para trabalhadores e empregadores. (CDES, 46ª RO, de 07/03/2016, p. 23 e 24).

O principal aspecto da inflexão citada é que essas recomendações passam ao largo da questão do combate e redução das desigualdades, tema central e eixo estruturante das diretrizes e estratégias anteriores. O que se percebe, claramente, então, é a substituição de uma agenda de concertação social mais ampla por uma outra bem mais à feição das demandas e expectativas dos diversos segmentos empresariais representados no Conselho.

### **c) Posicionamentos dos conselheiros do CDES**

Apresenta-se aqui um conjunto de manifestações dos conselheiros do CDES componentes da amostra selecionada que subsidiaram a identificação e posicionamento desses atores políticos e sociais no Quadro de Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento e no Mapa de Crenças sobre Desenvolvimento.

Para facilitar a visualização da forma como cada posicionamento foi analisado e incorporado aos resultados da pesquisa, utilizou-se um quadro de identificação de posicionamentos significativos de cada conselheiro componente da amostra, destacando uma manifestação representativa para as variáveis de crença selecionadas, conforme apresentado a seguir (Quadros 3 a 21).

As fontes de cada manifestação estão identificadas ao final das mesmas.



### Quadro 3 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Abílio Diniz

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	<p>A informalidade desfigura a economia como um todo, mas prejudica todos os brasileiros. E este é um ponto que realmente precisamos atacar com mais força, nós precisamos avançar até para aumentarmos a credibilidade que já conseguimos até agora.</p> <p>A qualidade do nosso equilíbrio fiscal, do nosso superávit fiscal que tem sido alcançada pelo lado da receita e que nós gostaríamos que fosse alcançada também pela diminuição dos (...). É preciso acabar com os gastos desnecessários e iniciar uma busca por maior performance, maior produtividade, com métodos novos, modernizando o Estado, e, mais para frente, pela diminuição dos impostos (11ª RO CDES, 2005).</p> <p>Tem certos momentos, como diria Friedman – todos nós somos keynesianos – tem que intervir mesmo, tem que entrar, tem que fazer, tem que assumir a responsabilidade. É Governo ou não é Governo? Tem que assumir. Ah! Porque vai estatizar banco! Que horror! Tem que fazer! Porque isso dá, traz confiança.</p> <p>Não pode faltar crédito para a agricultura, para exportação, para a construção civil. Nós sabemos que a população precisa de casa e sabemos também do emprego que a construção civil dá (28ª RO CDES; 06/11/2008).</p> <p>O Brasil precisa ser reconstruído. O Brasil está travado. O Brasil está amarrado. Está amarrado inclusive na Constituição de 1988. O Brasil tem inúmeras dificuldades que só através de reformas nós vamos ultrapassar (45ª RO CDES; 21/11/2016).</p>	A.4 Estado deve intervir moderadamente, como regulador e planejador do desenvolvimento, definindo prioridades e concedendo incentivos conforme o Projeto Nacional de Desenvolvimento.

Fonte: elaboração própria.

### Quadro 4 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Antônio Neto

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	<p>O Estado e as leis, portanto, nos libertaram das hordas primitivas. O “livre mercado” e o “livre comércio” nos tornaram prisioneiros e vítimas do capital financeiro especulativo, da sanha dos monopólios externos e internos. Os interesses monopolistas são contrários aos interesses dos povos. Os interesses do capital especulativo são contrários aos interesses do capital produtivo. A ação indiscriminada e sem controle destes dois vírus levará milhões de pessoas à morte por inanição. Por isso, somente uma regulação que vá além de medidas keynesianas, como afirmou Marcio Pochmann, libertará a humanidade desta crise, que nos trouxe uma certeza: a necessidade de se caminhar no caminho inverso das políticas neoliberais até hoje implementadas. Neste sentido, destacou ainda, um pré-requisito fundamental é descartar de vez quaisquer ilusões sobre o “livre mercado” e o “livre comércio”, restabelecendo o poder dos Estados nacionais, sua capacidade e poder de regulação sobre a entrada e saída de capitais, sobre o custo do dinheiro e na taxação dos mais ricos para financiar as obras de modernização e infraestrutura, fundamentais nos países em desenvolvimento. A partir dessas avaliações, Antônio Neto sugeriu a implementação de medidas tais como: centralização do mercado de câmbio assumindo o Estado controle sobre o dinheiro especulativo que ingressa no país; controle da remessa de lucros para o exterior; redução significativa da taxa de juros; criação de um fundo estratégico de investimentos em projetos de infraestrutura de energia, logística e no pré-sal; aprovação de leis que impeçam a demissão imotivada dos trabalhadores, a exemplo da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (29ª RO CDES; “Seminário Internacional sobre Desenvolvimento - Reunião Ampliada do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social”. 05 e 06/03/2009).</p>	A.5 Deve intervir fortemente, como regulador, planejador, indutor e produtor; controlar preços, escolher setores e empresas para apoiar.
D - Papel das políticas distributivas	<p>É preciso ressaltar que os gastos sociais do Governo Federal, a imensa maioria da seguridade social, reconhecidamente foram responsáveis pela melhoria da distribuição de renda em 2004 e novamente o serão quando divulgados os resultados da Pnad 2005. Contudo, os efeitos e direitos dos benefícios, pela seguridade social, vão mais além. Documentos do Banco Mundial, no caso de 2006, reafirmo que na América Latina abate a pobreza e a miséria, isso é de suma importância para impulsionar o crescimento. O Banco Mundial chega a quantificar essa relação. A cada aumento de 1% na economia, reduz 1,25% a pobreza da região. Se o PIB do Brasil cresceu 2,5% dentro de 2005, grande foi a influência dos gastos públicos em programas como o Bolsa Família, previdência social, educação e saúde que efetivamente retiram pessoas da miséria. Se o país não cresceu mais foi porque privilegiou os gastos públicos com a dívida, comparado ao que destinou aos programas sociais em investimentos públicos. Está na hora de utilizar o excedente da arrecadação da seguridade social para ampliar espaços de cidadania. Primeiro, melhorando ações e prestação de serviços públicos, saúde e expandindo a cobertura de assistência social. Segundo, facilitando o processo de inclusão previdenciária. Terceiro, proporcionando maiores reajustes para os aposentados. Várias são as ferramentas que podem gerar inclusão previdenciária (17ª RO CDES; 10/05/2006).</p>	D.5 Essenciais: são eixo articulador da estratégia de desenvolvimento; políticas de rendas, cotas, tributária, trabalhista ativamente distributivas.

Fonte: elaboração própria.

## Quadro 5 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Clemente Ganz Lúcio

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	No momento, a atenção deve ser para a taxa de câmbio, fator decisivo para a recuperação e sustentação da atividade industrial e de desenvolvimento. Sustentar uma posição cambial que permita às empresas competitivas participarem do mercado interno e externo é decisivo (Lúcio, 2016).	A.4 Deve intervir moderadamente, como regulador e planejador do desenvolvimento, definindo prioridades e concedendo incentivos conforme o Projeto Nacional de Desenvolvimento.
D - Papel das políticas distributivistas	E é possível termos uma política de inclusão que articule simultaneamente o enfrentamento estrutural de alguns estrangulamentos sociais que permitem a homogeneização social, entre elas, a questão da Reforma Agrária e da política agrária, um investimento pesado em habitação e infraestrutura, investimento pesado em saneamento, escola e educação, elevação de escolaridade, na questão da saúde do transporte público (13ª RO CDES, 25/08/2005). O País precisa ter a visão de que o combate à desigualdade e à pobreza é uma política de longo prazo. Todas as medidas anunciadas aqui e todas aquelas que venham a ser criadas vão enfrentar esse problema ao longo de décadas. Será necessário, portanto, que nós possamos transformar esta prioridade numa prioridade que vai nos ocupar ao longo de muitos anos. Dar prioridade à desigualdade significa tratar do problema no longo prazo, transformar isso que é uma política de governo em uma política de Estado (11ª RO CDES, 10/11/2004).	D.5 Essenciais: são eixo articulador da estratégia de desenvolvimento; políticas de rendas, cotas, tributária, trabalhista ativamente distributivistas.
E - Impacto da revolução tecnológica e papel das políticas públicas de C & T	(...) nós destacamos a diretriz que determina que se torne a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno, o potencial, dinamismo, capacidade inovadora. Destacamos a importância de construirmos um acordo para o investimento e inovação sistêmicos, que visasse ao aumento da produção, o aumento do emprego, o aumento da produtividade, o aumento da qualidade e da competitividade (13ª RO CDES, 25/08/2005).	E. 3 Moderado impacto nas fronteiras e relacionamento entre atores (Estado/mercado; trabalhadores/empresários) e conceito de nação; papel moderado das PPs de C&T.

Fonte: elaboração própria.



## Quadro 6 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Dorothea Werneck

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado / mercado	(...) [a]pontou como temas que considera mais importantes para o país no futuro próximo a desregulamentação e a desburocratização, para facilitar a vida do cidadão, o reequacionamento do federalismo brasileiro (considera que houve retrocesso centralizador de 2003 para cá) e a reforma fiscal do Estado.	A.2 Deve intervir pontualmente, apenas como regulador, mediador de conflitos e corretor das falhas de mercado de maior impacto social.
E - Impacto da revolução tecnológica e papel das políticas públicas de C & T	Enfatizou o que considera a questão central em qualquer debate sobre desenvolvimento hoje: a velocidade exponencial das mudanças tecnológicas que caracterizam a atual era digital. Destacou também o enorme impacto que essas mudanças trarão no sentido de reorganizar e de reorientar completamente a economia global e as economias nacionais, alterando, assim, mesmo os conceitos mais sedimentados sobre “desenvolvimento”.	E. 1 Disruptivismo: apagamento das fronteiras e relacionamento entre atores (Estado/mercado; trabalhadores/empresários) e conceito de nação e de público.

Fonte: elaboração própria. Nota: ver entrevista com o pesquisador na seção a1 deste capítulo.

## Quadro 7 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Germano Rigotto

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	Todo país desenvolvido conta com setor industrial forte, como disseram os conselheiros Luiz Aubert, Jacy e Paulo Godoy, capaz de atender o mercado interno e competir com qualidade no mercado internacional. Sustentar o crescimento econômico nos próximos anos, aumentando a taxa de investimentos para cerca de 25% do PIB, e expandindo a base industrial, é desafio premente a ser enfrentado em conjunto pelo setor público e pelo setor privado. (...) Programas de compra governamentais com margens de preferência para empresas nacionais e políticas de conteúdo nacional implementadas por empresas estatais, ampliação e aperfeiçoamento de concessões de serviços públicos que não têm outro caminho, Presidenta. E essa decisão de Vossa Excelência de puxar a iniciativa privada através da PPP, através das concessões, é o caminho para termos os investimentos públicos ao lado dos investimentos privados, resolvendo problemas de gargalos na infraestrutura que nós temos (40ª RO CDES; 23/02/2013).	A.4 Deve intervir moderadamente, como regulador e planejador do desenvolvimento, definindo prioridades e concedendo incentivos conforme o Projeto Nacional de Desenvolvimento.
C - Protecionismo/ Cosmopolitismo	Agora o que se fala e o que se ouve no Conselho, é a necessidade de uma intervenção forte do governo para garantir, sim, esta situação de um câmbio sem os saltos e sobressaltos que nós estamos tendo ao longo de anos. Nós precisamos ter um real não valorizado a ponto de tirar competitividade da nossa indústria para exportar e para competir com o produto importado. Então, esta intervenção, mantendo o câmbio flutuante, mas intervindo para evitar uma maior valorização do real, é um caminho que deve ser seguido (40ª RO CDES; 23/02/2013). No contexto da chamada Indústria 4.0, questionou as propostas de abertura completa sem qualquer proteção (defende proteção estratégica mínima) e defendeu a ênfase em atividades que incorporam tecnologias mais avançadas. Apontou a falta de projetos nacionais de desenvolvimento e citou o exemplo da China, que tem política industrial de 30 anos de horizonte estratégico (Entrevista ao autor).	C.4 Protecionismo Moderado combinando apoio creditício, estímulos fiscais e controle do câmbio competitivo.

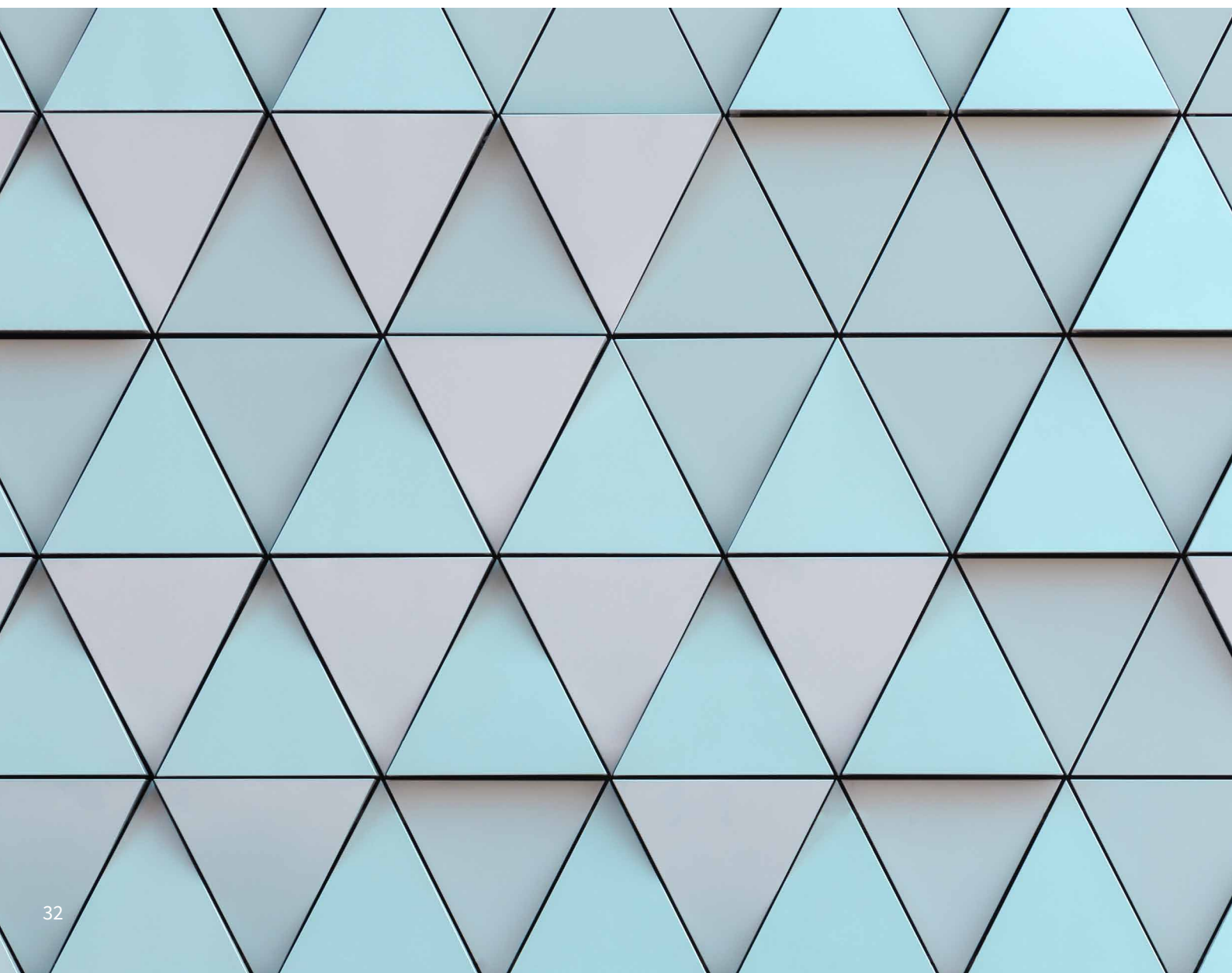
Fonte: elaboração própria. Nota: ver entrevista com o pesquisador na seção a1 deste capítulo.



## Quadro 8 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Humberto Mota

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	<p>O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social vem dando atenção especial ao tema dos grandes eventos esportivos desde agosto de 2010 com a instalação de um grupo de trabalho específico sobre o tema. Em 2011, o CDES elaborou o parecer em que destacava, dentre outros, a necessidade de alto grau de coordenação entre os diversos agentes públicos da União, estados e municípios e os agentes do setor privado. Um esforço de governança para que tudo pudesse ocorrer dentro da melhor segurança jurídica, com transparência e nos prazos adequados, comunicação e diálogo constante com a população e a sociedade civil, informando sobre os desafios e realizações.</p> <p>A implementação desses investimentos propicia, antes e durante, centenas de milhares de empregos, sendo tais investimentos concentrados em curto período de tempo, exigindo um esforço considerável em termos de recursos financeiros, humanos e gerenciais por parte do setor público e privado, em âmbito nacional e local. O CDES recomenda, então, entre outros: 1) que se inicie de imediato um processo de planejamento adequado à exploração dos legados potenciais de todos os investimentos necessários. Os casos de sucesso de outros países e cidades anfitriões de grandes eventos demonstra que é possível obter ganhos duradouros a partir da realização de grandes eventos, como Copa e Olimpíadas; 2) realizar um processo de planejamento estratégico em cada cidade-sede com o objetivo de aproveitar ao máximo o potencial de seus legados nos anos posteriores à realização do evento (42ª RO CDES, 16/04/2014).</p>	A.3 Parceria/ Sinergia Estado/ Mercado: promover PPPs, crédito público, regras claras, facilitação e bom ambiente de negócios.

Fonte: elaboração própria.



## Quadro 9 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Jacy Afonso de Melo

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
B - Desenvolvimento e meio ambiente	O emprego verde é uma variante do trabalho decente. Então, o principal para nós, enquanto central sindical, é a luta pelo trabalho decente neste país e o emprego verde. (...). Então, eu acho que é importante ter um diferencial. Não a questão de que o crédito seja uma questão restritiva, mas que tenha um “plus”, um adendo para quem emprega na questão do emprego verde (32ª RO CDES, 09/12/2009).	B.3 Desenvolvimento e preservação do meio ambiente não são excludentes; foco no crescimento da economia do conhecimento e da “economia verde”.
C - Protecionismo/ Cosmopolitismo	Finalmente, mas não menos importante, é preciso insistir (...) [n]a política de conteúdo nacional e compras governamentais (40ª RO CDES; 23/02/2013).	C.4 Protecionismo Moderado combinando apoio creditício, estímulos fiscais e controle do câmbio competitivo.
D - Papel das políticas distributivistas	A redução das desigualdades e indicadores de concentração de renda, como o Gini que caiu de 0,56% em 2002 para 0,50% em 2012, mostram a trajetória virtuosa dos programas de inclusão social. O crescimento de renda e massa salarial, o processo de desconcentração de renda que está em curso no Brasil, vai além da redução do índice de Gini. Ocorre, principalmente, devido ao aumento de salário em relação ao PIB. E eu brinco, falei isso com a Presidenta, que o crescimento do PIB hoje interessa ao conjunto dos trabalhadores, que é a nossa campanha salarial, nós queremos que o PIB cresça, objeto, inclusive, das marchas que os trabalhadores fizeram aqui, reivindicando uma política permanente do salário mínimo. Portanto, a Presidenta semana que vem vai receber as centrais sindicais apresentando a pauta que os trabalhadores têm colocado. Após uma queda de razão salarial/PIB de 95 a 2003, a trajetória se inverte e no 3º trimestre, enquanto o PIB crescia a um ritmo de 0,9%, a renda per capita média do trabalho crescia a um ritmo de 2,93%. Finalmente, mas não menos importante, é preciso insistir nas garantias das contrapartidas sociais, e eu repito, contrapartidas sociais nos empreendimentos estimulados pelas desonerações (...) (40ª RO CDES; 23/02/2013).	D.5 Essenciais: são eixo articulador da estratégia de desenvolvimento; políticas de rendas, cotas, tributária, trabalhista ativamente distributivistas.
E - Impacto da revolução tecnológica e papel das políticas públicas de C & T	É preciso preparar o mundo do trabalho para este novo ciclo de desenvolvimento, onde a mão de obra qualificada é uma variável chave na equação da competitividade da economia nacional e internacional. Medidas estratégicas devem incluir o mundo do trabalho, com um olho no presente e outro no futuro. O trabalhador qualificado de amanhã precisa começar a ser formado hoje. E o trabalhador de hoje merece continuar a sua formação para que possa ocupar os postos qualificados que estão se abrindo. Investir no trabalhador e na trabalhadora brasileira é o melhor caminho para prover o mercado de trabalho que tantos lutamos para expandir. É preciso, por outro lado, ampliar o compromisso do setor privado com a inovação, com a qualificação profissional e com a melhoria contínua das condições de trabalho (40ª RO CDES; 23/02/2013).	E. 4 Fraco impacto nas fronteiras e relacionamento entre atores (Estado/mercado; trabalhadores/empresários) e conceito de nação; forte papel das PPs de C&T.

Fonte: elaboração própria.

## Quadro 10 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Jackson Schneider

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	Na esfera doméstica a agenda governamental incluiu nesses últimos anos, Senhora Presidenta, o reintegra, o fortalecimento do papel do BNDES como indutor dos investimentos, medidas de desoneração da folha de pagamento de um grande número de setores, barateamento do custo da energia, vimos a queda dos juros, o ajuste do câmbio, medidas de estímulo à inovação e tecnologia. Todas tiveram como objetivo diminuir os custos de produção das empresas. Esperava-se que aliados a instrumentos voltados para estimular o consumo pudessem desencadear um círculo virtuoso cujo resultado final seria o aumento dos investimentos produtivos e da oferta doméstica com incremento da competitividade. Sem dúvida o impacto positivo de muitas das medidas adotadas ainda não foi plenamente alcançado. O consumo cresceu significativamente, mas a dinâmica dos investimentos ainda não atingiu o seu ponto máximo, até porque esses investimentos, para o efeito deles mesmos, tem uma característica de complementação de longo prazo. E apesar dessas evoluções positivas registradas nesse campo, o Brasil ainda é um país caro para investir. O ambiente regulatório e institucional muitas vezes desestimula o empreendedorismo e os investimentos. Há de se estar atento para que burocracia não se imponha sobre a realidade. A percepção, neste ponto, é que no cipoal de regulações, e de instituições indicadas, à diferentes áreas da vida econômica, uma importante barreira ao dinamismo dos investimentos. (...) O problema não é a falta de recursos, a solução passa pelo que o governo está fazendo, trabalhar no meio privado por meio de concessões e PPPs, acelerar esse projeto é fundamental. Também no mesmo caminho a simplificação tributária é essencial (41ª RO CDES; 17/07/2013).	A.2 Deve intervir pontualmente, apenas como regulador, mediador de conflitos e corretor das falhas de mercado de maior impacto social.
C - Protecionismo /Cosmopolitismo	Neste sentido há que se admitir, nós não superamos ainda plenamente o desafio do déficit em investimentos. A interdependência global nos obriga a analisar nosso cenário como olhar para o mundo. Certamente a conjuntura internacional não tem ajudado. Antes mesmo que os efeitos negativos da crise desencadeada há cinco anos tenham sido absorvidos, novos fatores de instabilidade emergem, seja através da sinalização da retirada gradual dos estímulos monetários e atividades nos Estados Unidos, seja pelos sucessivos repiques da crise europeia ou pela desaceleração da economia chinesa. Volatilidades e incertezas ainda dominam o cenário internacional e este está longe de ser o melhor ambiente global para um país que busca aumentar a taxa de investimento de sua economia (41ª RO CDES; 17/07/2013).	C.2 Abertura e integração da economia brasileira à economia internacional.
D - Papel das políticas distributivistas	Diminuir as desigualdades regionais num País como o nosso, em que a Suíça convive com a Somália, implica rever a questão da terra e da produção agrícola. Precisamos incorporar ao campo, nas regiões mais pobres de Minas, São Paulo, Mato Grosso e, principalmente, no Nordeste, aquelas pessoas que foram para a cidade e não encontraram emprego. Não vamos diminuir as desigualdades entre regiões e entre pessoas se não fizermos pelo menos isso (9ª RO CDES; 02/09/2004).	D.5 Essenciais: são eixo articulador da estratégia de desenvolvimento; políticas de rendas, cotas, tributária, trabalhista ativamente distributivistas.

Fonte: elaboração própria.

## Quadro 12 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Jorge Gerdau Johannpeter

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	Quando produzo aço para a construção civil em Minas Gerais e mando para um Estado vizinho no Nordeste pago 7% de imposto. Se produzo aço para a construção civil no Nordeste vou pagar 12%. Como esse produto, hoje, é praticamente uniformizado e vai diretamente ao consumidor, o produtor no Nordeste paga 5% a mais de ICMS do que paga o produtor de fora que manda o produto para lá. Isso é um anti-incentivo. Temos um sistema tributário global que gera um antidesenvolvimento. (9ª RO CDES; 02/09/2004). O setor público que hoje pesa 40% do PIB, da sua carga tributária e os juros, tem tido uma poupança zero ou até negativa. A poupança é exclusivamente privada e/ou externa, conseqüentemente, se nós continuarmos com esse patamar, vamos continuar com esse nível de crescimento (19ª RO CDES; 24/08/2006). Na lei trabalhista, acho que temos que ter menos leis e mais negociação (32ª RO CDES, 09/12/2009).	A.3 Parceria/ Sinergia Estado/ Mercado: promover PPPs, crédito público, regras claras, facilitação e bom ambiente de negócios.
B - Desenvolvimento e meio ambiente	Mas eu me permitiria fazer algumas observações da principal angústia que vejo ser, talvez, o maior problema que temos tido nesses últimos anos: a absoluta insuficiência de crescimento. O Brasil nos últimos 20 anos cresceu menos de 2,5%. Isso nos leva a uma situação de analisar o porquê, e eu diria que comparando com trabalhos do Banco Mundial, da Fundação Getúlio Vargas, enquanto o índice de poupança e de investimentos enquanto forem abaixo de 20% não se cresce, em lugar nenhum do mundo, mais do que 2,5%. Então, o limitador dos investimentos e da poupança são os limitadores de crescimento de 2,5%. O crescimento que o Brasil precisa, no meu entender, não poderia ser abaixo de manter a estabilidade social, de manter o crescimento do emprego formal (...). Eu acho que não devemos nos conformar com crescimento abaixo de 6% e para buscar 7%. (...). Tem que haver uma inconformidade absoluta nossa porque aceitar um crescimento nos níveis do que aconteceu nos últimos 20 anos é uma irresponsabilidade social coletiva da elite brasileira (19ª RO CDES; 24/08/2006). Quando se entra na discussão ambiental, a reação é enorme, porque quando eu digo que quero ter chance na política de adotar as melhores práticas mundiais, em termos de benchmark, mas eu quero subir a demanda de 100 kg para, pelo menos, 300 kg. A reação do pessoal da Coreia ou mesmo da Alemanha e do Japão, é tentar manter-nos na situação de nos comprometermos a não crescer (32ª RO CDES, 09/12/2009).	B.4 Desenvolvimentismo: crescimento econômico é fundamental para melhorar condições de vida, mas deve preservar ao máximo possível meio ambiente.
C - Protecionismo / Cosmopolitismo	A principal observação que eu vou querer colocar são os principais desafios da siderurgia. O que nós queremos é ver se conseguimos manter uma capacidade 100% maior do que a demanda interna. De que depende isso, do mercado internacional? E aí tem mais um aspecto do trabalho que o Itamaraty tem que desenvolver que esse ano foram criadas 12 proteções aduaneiras nos diversos países. O meu produto principal, vergalhão, nos Estados Unidos tem uma produção aduaneira de 100%. Somente para os senhores verem o que significa essa guerra mundial. Eu gostaria de produzir aqui e vender lá, mas com 100% não consigo fazer. Na isonomia competitiva, eu tenho que zerar os impostos. O Brasil continua exportando impostos e tem que zerar os impostos. Isso não é só para siderurgia, é para todo o setor industrial. Os custos financeiros, eu lhes digo na realidade hoje, os países que competem, os Estados Unidos estão quase com juro negativo, não na estrutura real, prática, mas é extremamente baixa. A China tem 3% negativos, trabalha com de 4 ou 4,5% e a inflação está acima de 7%. Na formação de uma cadeia produtiva, isso é um fator de custo. (...) E, finalmente senhor Ministro, eu não poderia deixar de falar no dólar, que não é tanto só para o setor siderúrgico que tem um input em dólar grande, mas minério e carvão também são fixados em dólar. As nossas cadeias produtivas estão muito vinculadas ao dólar. Eu tomo o exemplo clássico que nós tínhamos um superávit de autopeças de 2 bilhões, há dois ou três anos. Hoje nós temos um déficit de 3 bilhões. Isso está diretamente vinculado à nossa dificuldade da competitividade nas cadeias com o reflexo do dólar (32ª RO CDES, 09/12/2009).	C.4 Protecionismo Moderado combinando apoio creditício, estímulos fiscais e cambiais e compras governamentais.
D - Papel das políticas distributivistas	A elite política empresarial do País, no meu entender, tem que ter uma posição de absoluto inconformismo com as desigualdades regionais. Assim como hoje está se atacando o problema de Fome Zero, com o objetivo reduzir o número de excluídos, essa análise de posicionamento, que tem uma perspectiva individual, deveria se estender ao conceito regional. (...) o problema da fome no Brasil é um problema ético (...) as desigualdades regionais são um problema ético. Os responsáveis, o que nos inclui, não podem aceitar essa situação. Eu colocaria como meta global (...): o Brasil deve ter como objetivo fazer a taxa de crescimento das regiões excluídas ser o dobro do crescimento do resto do País. Temos que construir mecanismos para que haja gradativamente um rompimento dessas desigualdades (9ª RO CDES; 02/09/2004). Na lei trabalhista, acho que temos que ter menos leis e mais negociação.	D.4 Muito importantes: são parte da estratégia de desenvolvimento; políticas de rendas, cotas, tributária, trabalhista moderadamente distributivistas.

Fonte: elaboração própria.

### Quadro 13 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de José Vicente

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
D - Papel das políticas distributivistas	(...) [A] síntese foi promulgada pelo presidente Felipe Calderón junto com Emilio Botín no encontro mundial de educação de Guadalajara. Ele dizia que a coesão era o maior e o menor valor de coesão política e de sustentabilidade econômico-financeira. Dizia que essa sustentabilidade deveria ser suportada pelo valor da diferença, pela diversidade. Portanto, as ações governamentais tinham que conhecer a diversidade como um valor qualitativo e, a partir dela, permitir que essa diversidade pudesse incluir no todo, primeiro para incluir o jogo de ganha-ganha, que é a diferença das realidades, e depois a manutenção das sustentabilidades e da necessária participação na vida nacional. (...) No caso do Brasil, em especial na perspectiva do negro, a comunidade das nações já deu o tom. Temos distorções e disfunções e temos desafios que vão exigir criatividade e coragem, e mesmo ousadia, dos governos. Por isso, criamos o ano internacional do afrodescendente, pois, apesar da democracia e da República, parte desses indivíduos no mundo estão longe de atingir esses espaços. No Brasil, a despeito de todos os congressos, nós ainda temos dificuldades extraordinárias. Em nome de todos os jovens negros que aguardam uma oportunidade de fazer parte dessas futuras lideranças no país, eu solicito que pensemos e criemos ferramentas que permitam, com criatividade, que o negro seja incluído nesse programa (38ª RO CDES, 26/07/2011).	D.5 Essenciais: são eixo articulador da estratégia de desenvolvimento; políticas de rendas, cotas, tributária, trabalhista ativamente distributivistas.

Fonte: elaboração própria.

### Quadro 14 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Luiz Carlos Trabuco

Variável de crença	Posicionamentos gnificativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	Temos impactos simultâneos de mais risco, de desvalorização cambial ao redor do mundo, inflação que retroalimenta a espiral de juros. É um fenômeno natural em um mercado globalizado como o nosso. Mas essa sucessão de impactos acaba por ceifar empregos. Seria o momento de analisar o modelo de governança orçamentária, que fixe reservas do crescimento do gasto público. É uma maneira de evitar o aumento da carga tributária por longo período. (...) Nós não (...) podemos ficar esperando (...) que as locomotivas chinesas, europeias ou americanas movimentem o Brasil. Temos de ser a locomotiva de nós mesmos. E temos a nossa locomotiva. Temos um estoque de concessões a fazer, bom estoque de empresas, bom estoque de reestruturação, temos um câmbio a preço competitivo, uma força de trabalho, democracia antecipada e consolidada e instituições que funcionam. E, ao mesmo tempo, temos a liquidez internacional que favorece bons projetos. São recursos que precisam ser colocados para trabalhar (44ª RO CDES, 28/01/2016).	A.2 Estado deve intervir pontualmente, apenas como regulador, mediador de conflitos e corretor das falhas de mercado de maior impacto social.
C - Protecionismo /Cosmopolitismo	E para atrair investimentos precisamos oferecer rotinas, retornos compatíveis. Temos de enxergar esse processo sem preconceito. A linha mestre é o pragmatismo, pois o que interessa é criar emprego para a massa de trabalhadores, para os jovens que chegam ao mercado, para os profissionais que se formam nos bancos das universidades. É preciso dizer para os investidores que as oportunidades se multiplicam na medida em que são agarradas. Em Davos, pude conhecer o pensamento de vários investidores com interesse no Brasil. Eles aguardam uma mensagem correta que os direcione nas suas decisões. Diria, até, que senti certa ansiedade de certos investidores por um aceno do Governo e dos setores políticos do país (44ª RO CDES, 28/01/2016).	C.2 Abertura e integração da economia brasileira à economia internacional.
D - Papel das políticas distributivistas	A questão previdenciária merece ser avaliada. Esse é um desafio vivido por todos os países e o Brasil não é diferente. Até 2050, o Brasil será o país que mais envelhecerá no mundo. Passaremos de 29 anos de idade média da população para 43 anos. A população ativa crescerá meio por cento ao ano e, a população acima de 60 anos, cresce à razão de 4,2 (44ª RO CDES, 28/01/2016).	D.3 Importantes: contribuem para a redução da pobreza, a inclusão social e a promoção da equidade.

Fonte: elaboração própria.

## Quadro 15 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Luiza Helena Trajano Inácio Rodrigues

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	Mas tem uma prioridade muito séria que (...) [é] a simplificação. Se esse país simplificasse, nós teríamos de 3 a 10% de custo que ninguém está ganhando, minha gente. Ninguém está ganhando com esse custo. Não está ganhando o Governo, não está ganhando o consumidor e não estão ganhando as empresas. O Ministro Afif tem um trabalho que a gente começou há dois anos atrás e nós temos que montar isso. É uma coisa que diretamente, ministros e Presidente, a gente teria um custo muito baixo, diminuiria muito os nossos custos, das nossas empresas. Não tem condição de continuar tendo 50 advogados para fazer as coisas. Nada contra os advogados, vocês me desculpem, mas eu estou falando para fazer coisa que não precisa. Então, assim, eu queria colocar, além de tudo que colocou, eu queria colocar, Patrícia, um foco muito grande que é o Simplifique. O Ministro Afif tem um trabalho: Simplifique Brasil. É impressionante: tem empresa que tem 10% de custo. Só na burocracia que ninguém está ganhando. O varejo tem de 3 a 4% (45ª RO CDES, 21/11/2016).	A.2 Estado deve intervir pontualmente, apenas como regulador, mediador de conflitos e corretor das falhas de mercado de maior impacto social.
D - Papel das políticas distributivistas	(...) [H]oje os empresários estão dispostos a formar seus funcionários, (...). O Sebrae tem de A a Z qualquer curso. Eu não conheço nenhum curso mais profundo de conteúdo e nem melhor de didática. O Sebrae devia ser uma empresa com capital aberto e fechado que, além de ser muito valorizado ia vender para outros países. O Senac em Fortaleza tem uma escola de varejo, mas muita gente não sabe disso. Temos que unir para a longo prazo ter escola profissionalizante, (...). Esses dias eu fui dar uma palestra para mulheres pequenas empreendedoras do Sebrae, que estão há um ano fazendo um curso maravilhoso com didática. A minha proposta é que a gente realmente pegue o que já existe, se junte numa grande mobilização nacional e os empresários estão dispostos a fazer isso, porque também se eles não treinarem a equipe eles não têm mão de obra (...) (35ª RO CDES, 26/08/2010).	D.2 Secundárias: melhoria da equidade é decorrência de aumento da competitividade e do crescimento econômico.

Fonte: elaboração própria.

## Quadro 16 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Murilo de Aragão

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	(...) [T]enho duas sugestões (...). A primeira é (...) de estabelecimento de uma agenda no Congresso Nacional que recuperasse vários temas que estão andando lá de forma errática e que, sem dúvida, caso aprovados, melhorariam muito o quadro institucional, o quadro regulatório, os marcos regulatórios, marcos jurídicos do País. (...) [E]xiste uma agenda que, sendo atacada pelo Congresso nos próximos meses, (...) irá melhorar o quadro institucional e regulatório do Brasil no momento em que temos uma crise internacional que pode afetar o desempenho da nossa economia. E, por fim, a outra questão seria a realização de um fórum que discutisse o ambiente do investimento e o ambiente do emprego no Brasil. (...) analisar as questões, os entraves burocráticos, regulatórios que afetam a expansão dos investimentos no país e, conseqüentemente, a expansão do emprego (25ª RO CDES, 01/04/2008). (...) [Q]ue se discuta com seriedade temas urgentes como a desburocratização, a melhora do ambiente de negócios, a complexidade do sistema tributário, a precariedade dos direitos dos contribuintes, a morosidade e a qualidade da prestação do serviço jurisdicional, a melhoria da educação, a modernização das relações de trabalho e, sobretudo, Senhor Presidente, a redução da hegemonia do Estado sobre a sociedade. Esse é um ponto central na minha preocupação e, certamente, na preocupação de muitos. O Estado no Brasil é hegemônico e sufoca a sociedade. O Estado deve trabalhar para a sociedade e não a sociedade trabalhar para o Estado (45ª RO CDES, 21/11/2016).	A.2 Estado deve intervir pontualmente, apenas como regulador, mediador de conflitos e corretor das falhas de mercado de maior impacto social.

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
B - Desenvolvimento e meio ambiente	Temos uma oportunidade extraordinária, que é a questão do desenvolvimento sustentável. A economia de baixo carbono é a nossa vocação. O governo deve preparar um grupo de trabalho para fazer um estudo, tal qual foi feito na Inglaterra, para examinar as nossas potencialidades, examinar as nossas possibilidades e sugerir algumas metas, algumas orientações com relação ao futuro. A economia verde é o futuro e nós temos que estar preparados para isso. Do mesmo modo que houve o grupo de trabalho de acompanhamento da crise, deve haver um grupo de trabalho voltado a pensar como será essa transição na economia de consumo elevado de carbono, para uma economia de baixo carbono (32ª RO CDES, 09/12/2009).	B.2 Desenvolvimento só pode se dar de forma poupadora e preservadora dos recursos naturais e da natureza de modo geral (sustentável).
C - Protecionismo/ Cosmopolitismo	Temos que aumentar a oferta de emprego e qualificar a nossa mão de obra. Temos que fortalecer a indústria nacional, a produção de conteúdo nacional, sem xenofobia e sem radicalismo. Temos que dar maior competitividade ao setor privado, que hoje sofre com a questão cambial e com a questão dos juros ainda (...) (32ª RO CDES, 09/12/2009).	C.4 Protecionismo Moderado combinando apoio creditício, estímulos fiscais e cambiais e compras governamentais.
D - Papel das políticas distributivistas	Temos que dar o bom exemplo interno para influenciar e levar nosso modelo de desenvolvimento econômico com justiça social para o mundo (29ª RO CDES; “Seminário Internacional sobre Desenvolvimento - Reunião Ampliada do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social”, 05 e 06/03/2009). É claro que precisamos continuar com as ações afirmativas de desenvolvimento social, redução da desigualdade e distribuição de renda, fortalecimento do poder de compra e prosseguir com os aumentos reais do salário mínimo (32ª RO CDES, 09/12/2009).	D.3 Importantes: contribuem para a redução da pobreza, a inclusão social e a promoção da equidade.

Fonte: elaboração própria.

### Quadro 17 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Paulo Skaf

Variável de crença	Posicionamentos significativos <sup>9</sup>	Posição atribuída
A - Relação Estado/ mercado	Os países em desenvolvimento sabem que, para alcançar as condições de vida e de bem-estar das nações desenvolvidas, precisam assegurar taxas de crescimento econômico significativamente superiores à média mundial. Desejo de muitos, sucesso de poucos. Os vitoriosos se impõem diante dos que fracassam por sua tenacidade na construção de um projeto nacional de desenvolvimento, mediante a aplicação de políticas adequadas, pela busca de uma inserção qualificada à economia internacional e pela capacidade gerencial de seus governos. O projeto brasileiro de desenvolvimento tem que definir, com clareza, seus eixos de expansão. O território, a população e o grau de urbanização não concedem ao Brasil alternativa senão o dinamismo sustentado da indústria, enquanto motor do crescimento econômico e das transformações sociais.	A.4 Estado deve intervir moderadamente, como regulador e planejador do desenvolvimento, definindo prioridades e concedendo incentivos conforme o Projeto Nacional de Desenvolvimento.
B - Desenvolvimento e meio ambiente	Para retomar taxas elevadas de crescimento industrial, o Brasil conta com enorme potencial: sua agropecuária, seu invejável manancial de recursos naturais, mercado interno amplo, além de comprovada capacidade de seus empresários e trabalhadores para empreender, inovar e participar competitivamente da economia global. É crucial reverter este processo, promover uma imediata retomada do dinamismo da indústria e, junto com ela, a marcha acelerada para o crescimento.	B.4 Desenvolvimentismo: crescimento econômico é fundamental para melhorar condições de vida, mas deve preservar ao máximo possível meio ambiente.
C - Protecionismo/ Cosmopolitismo	A indústria necessita, assim como os demais setores produtivos, de um ambiente adequado para seu crescimento. No Brasil os juros altos, a carga tributária excessiva, o câmbio valorizado e volátil, a carência de investimentos e de infraestrutura configuram um quadro macroeconômico absolutamente hostil e na contramão das experiências bem-sucedidas de desenvolvimento. Imaginar uma economia capaz de sobreviver e crescer sob tais condições é não só apostar no improvável, como olhar com indiferença para as perspectivas de desenvolvimento futuro.	C.4 Protecionismo Moderado combinando apoio creditício, estímulos fiscais e cambiais e compras governamentais.

Fonte: elaboração própria.

<sup>9</sup> “Manifesto pelo Desenvolvimento do Brasil”, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), lido pelo Conselheiro na 15ª Reunião Plenária Ordinária do CDES.

## Quadro 18 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Ricardo Patah

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	<p>Então, é fundamental que comecemos já na escola primária a ter grandes mudanças, porque quem está nos bancos escolares das escolas públicas são trabalhadores ou filhos dos trabalhadores. A elite consegue nas escolas pagas ter uma educação melhor, mas nós trabalhadores exigimos que haja uma educação fundamental muito melhor. E a questão da qualificação. Eu trago aqui (...) que no ano passado nós tivemos pelo Codefat recursos destinados à qualificação social profissional da ordem de 333 milhões de reais. Este ano, o Codefat está aprovando para 2010 a metade, 162 milhões de reais. Se nós estamos querendo qualificação para melhoria, inclusive da relação com o próprio capital no sentido de perceber a tecnologia que está chegando, que é a capacidade e a sensibilidade de entender para onde vai o nosso mundo, como é que nós podemos diminuir pela metade os recursos que vão para qualificação profissional? Então, é fundamental que nós possamos, na área do emprego, além de continuar com as políticas que já existem, fazermos um esforço extraordinário para a educação, em especial, para qualificação e sempre observarmos, não há dúvida nenhuma, o trabalho decente. E, finalizando, (...) nós precisamos reduzir a jornada de trabalho. Eu sei que aqui tem muitos empresários companheiros que já estão torcendo por essa redução, mas precisamos formalizar isso e fazer passar no Congresso Nacional imediatamente a redução da jornada que vai beneficiar, em especial, as atividades de comércio e serviços, que trabalham 52, 53 horas por semana. Além disso, há uma preocupação adicional. Nós não temos absolutamente intenção de impedir qualquer tipo de fusão, mas já tivemos na área bancária, na área financeira, na área da alimentação, com o FRIBOI, sendo a terceira maior empresa do Brasil, uma das maiores empresas do mundo, e agora na área do comércio. É importante que o Ministério da Justiça, que detém a responsabilidade do Cade, acompanhe também esta questão sob a perspectiva dos trabalhadores, de modo que essas atividades possam trazer benefícios, qualidade de vida e emprego para o nosso país (32ª RO CDES, 09/12/2009).</p>	<p>A.4 Estado deve intervir moderadamente, como regulador e planejador do desenvolvimento, definindo prioridades e concedendo incentivos conforme o Projeto Nacional de Desenvolvimento.</p>
D - Papel das políticas distributivistas	<p>Ainda não conseguimos implementar, de forma qualitativa, o trabalho decente. Há 10 anos, na OIT, pelo diretor Juan Somavia foi implementada essa percepção no sentido de verificar, de ver o trabalhador de forma qualitativa dentro do ambiente de trabalho e nós temos, ainda, discriminação racial, por exemplo. Infelizmente, trabalhadores afrodescendentes, quando têm oportunidade de trabalho, ganham quase a metade do salário do branco. Temos problemas ainda com as mulheres, principalmente na hora da questão da remuneração ou da oportunidade. As mulheres ainda enfrentam adversidades extraordinárias. Essas questões o governo também tem que enfrentar e, logicamente, junto com o conjunto da sociedade e, em especial, com o mundo do trabalho. Nós temos, na realidade, que continuar adotando, do ponto de vista da distribuição de renda, a política salarial, que já está tendo resultados importantes. Não há dúvida que teve um acréscimo de 74% nos últimos anos em ganho real, mas nós queremos mais. Nós queríamos, infelizmente não conseguimos, parece que o governo vai editar duas Medidas Provisórias, para quem ganha mais de um salário mínimo, que tivesse no mínimo 80% do PIB. Infelizmente não conseguimos e o governo vai na Medida Provisória colocar 50%. De qualquer forma é melhor do que estava, mas é fundamental que estas questões de distribuição de renda, em especial, com as pessoas que são discriminadas, em especial os aposentados, com mais de 25 milhões no nosso País, que ainda não têm, efetivamente, a sua renda confortável, conforme se prega na Constituição Brasileira (32ª RO CDES, 09/12/2009).</p>	<p>D.5 Essenciais: são eixo articulador da estratégia de desenvolvimento; políticas de rendas, cotas, tributária, trabalhista ativamente distributivistas.</p>

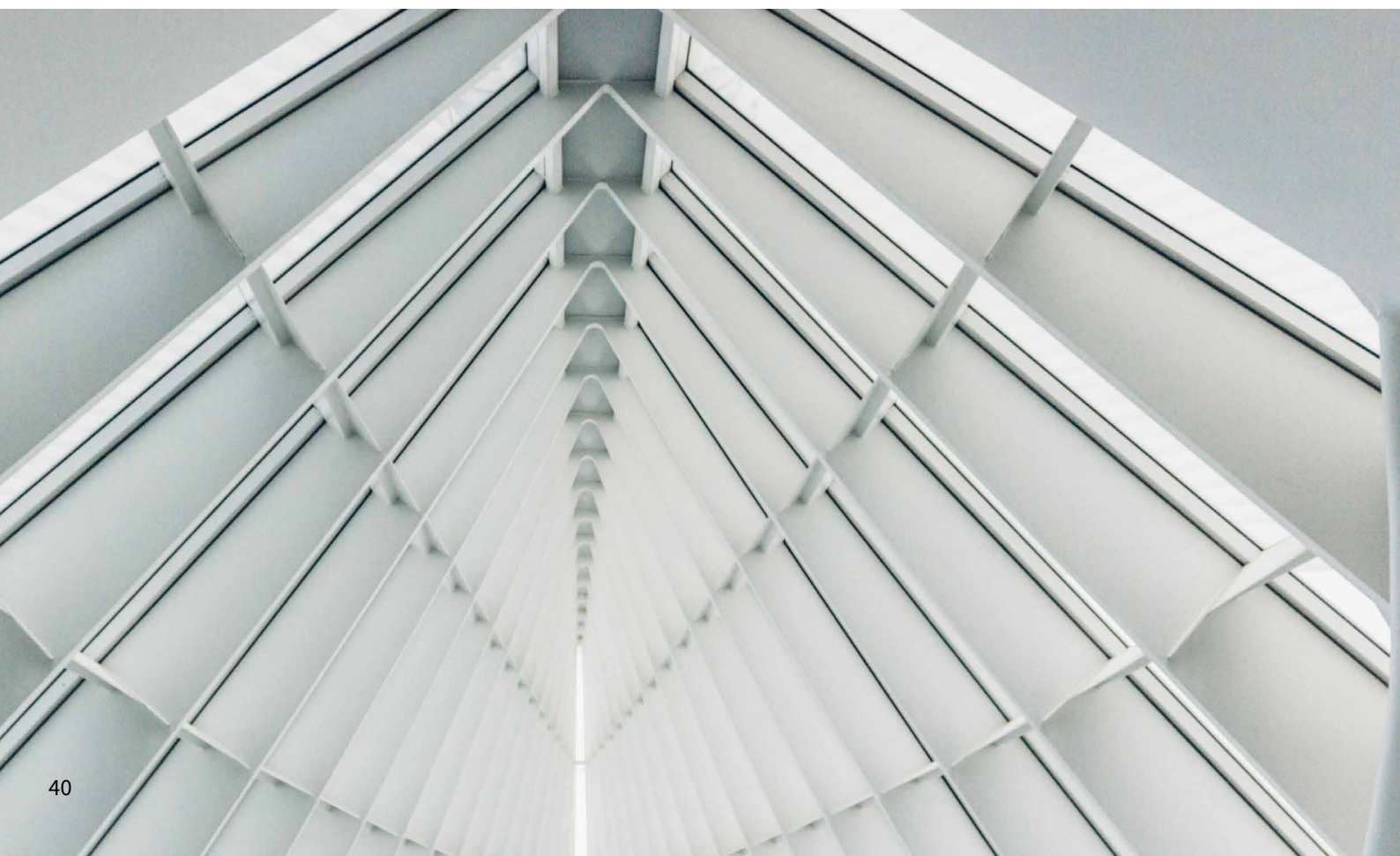
Fonte: elaboração própria.



## Quadro 19 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Sérgio Galindo

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	Há também uma reflexão sobre o custo do trabalho no Brasil. O nosso trabalhador não é competitivo em relação ao trabalhador de outras áreas do mundo, de países da Ásia, do leste Europeu, e mesmo aqui das Américas. E nós temos uma pesada carga de oneração sobre a folha de pagamento. É necessário fazer uma reflexão sobre fontes alternativas de financiamento da previdência que não onerem o trabalho e que sejam baseadas na renda nacional e que não faça com que, ao exportar serviços, a gente exporte tributos, que é o que nenhum outro país faz. E, além disso, há também uma reflexão sobre o impacto que as políticas tributárias têm sobre o mercado de trabalho que hoje, no nosso entendimento e como estudos determinam, é bastante disfuncional (46ª RO CDES; 07/03/2016).	A.2 Estado deve intervir pontualmente, apenas como regulador, mediador de conflitos e corretor das falhas de mercado de maior impacto social.
D - Papel das políticas distributivistas	O nosso grupo devotou mais atenção à reforma trabalhista, determinada basicamente por três pontos essenciais. O primeiro é o fortalecimento dos acordos coletivos de trabalho, para que, através dos acordos, sem a pressuposição da hipossuficiência do trabalhador, se possa, na verdade, avançar no sentido de atender às expectativas do trabalhador do futuro, do trabalhador da era do conhecimento, o trabalhador da era digital, como mencionou a Marina. O segundo aspecto é a legitimação da terceirização, como uma ferramenta moderna de gestão empresarial usada no mundo inteiro, que dela seja retirado o conteúdo de ilicitude das relações trabalhistas. O terceiro aspecto é, de fato, um conjunto de aperfeiçoamentos e melhoramentos do ordenamento, tanto legal quanto infra legal, aplicados sobre o trabalhador brasileiro, no sentido de flexibilizar gozo de férias, permitir o home office (ou tele trabalho) e uma série de outros benefícios que atendem as demandas dos jovens que adentram o mercado de trabalho. Essa reforma é essencial para a gente reduza o tamanho da litigância em matéria trabalhista no Brasil, o volume dessa litigância. E também os bilhões de reais que estão retidos nos passivos trabalhistas das empresas que operam no Brasil (46ª RO CDES; 07/03/2016).	D.2 Secundárias: melhoria da equidade é decorrência de aumento da competitividade e do crescimento econômico.

Fonte: elaboração própria.



## Quadro 20 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Tânia Bacelar

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	<p>(...) os critérios de distribuição de recursos têm que permitir a todo cidadão, independente de sua localização no território, que tenha serviço público decente. E é possível fazer isso. Para fazer isso tem que mexer no ICMS, que não pode ser cobrado na origem, tem que ser cobrado no destino. Tem que mexer na repartição do ICMS, na cota parte do ICMS e a PEC está lá e mexe, porque ao descontextualizar acaba com o critério de <math>\frac{3}{4}</math> ter que ser distribuído pelo valor agregado, o que reforça a renda em cima dos que mais tem renda. Tem que mexer no FPE e tem que mexer no [FPM], que, embora seja e tenha um critério redistributivo, quando a gente vê os números, ele também é hoje gerador de desigualdade (30ª RO CDES; 04/06/2009).</p>	A.4 Estado deve intervir moderadamente, como regulador e planejador do desenvolvimento, definindo prioridades e concedendo incentivos conforme o Projeto Nacional de Desenvolvimento.
B - Desenvolvimento e meio ambiente	<p>Quando a gente faz o balanço hoje e vê que avançamos em busca de superar desigualdades sociais e regionais, que era o que a gente colocava, e agora estamos centrando em educação e inovação. E é preciso perceber que educação e inovação dialogam profundamente com o nosso primeiro objetivo, que é combater a desigualdade social e regional. Ou seja, estamos reafirmando aquela primeira e avançando em uma escolha estratégica fundamental que vai ser o futuro do país. O que eu queria dizer do ponto de vista regional é que a gente está no rumo certo. Nós retomamos políticas nacionais e as impregnamos da leitura regional do Brasil. Essa é a novidade. O Brasil do século 20 não fazia isso, tratava o regional como problema, como coisa de coitadinho, como gente com pires na mão. Nós avançamos nessa década para dizer que combater as desigualdades regionais implica ter políticas nacionais com a adequada leitura da realidade regional do Brasil (...) (35ª RO CDES; 26/08/2010).</p>	B.4 Desenvolvimentismo: crescimento econômico é fundamental para melhorar condições de vida, mas deve preservar ao máximo possível meio ambiente.
D - Papel das políticas distributivistas	<p>Quando a gente olha a visão de futuro e olha o Brasil de hoje, nós escolhemos a desigualdade social e regional como aquela característica que é inaceitável, que não pode permanecer, se constitui um desafio básico da sociedade brasileira para os próximos anos. (...) Então, o desafio proposto é desmontar a máquina de geração de desigualdade. Então, temos que buscar as peças dessa engrenagem e a primeira peça, que foi referida aqui por Oded na sua fala inicial, é uma reforma tributária para o país. Nós continuamos fazendo remendos e os remendos são insuficientes. Nosso problema central não é o tamanho da carga, embora ela tenha crescido muito nos últimos anos, é a composição da carga. (...) [é] uma dessas peças de engrenagem que a gente montou ao longo do tempo que concentra a renda e na hora que o governo tira receita da sociedade e, infelizmente, a gente não tem tido capacidade enquanto sociedade pra mexer nessa peça central, continuamos remendando, mantendo a estrutura de geração de desigualdade que foi instalada. (...) o gasto (...) é outro instrumento de geração de desigualdade. Quando a gente olha como é que está se gastando receita pública no Brasil, a gente vê que está alimentando a nossa maquininha de geração de desigualdade. (...) o eixo central é o nosso grande desafio de mudar o patamar da oferta e da qualidade do acesso à educação no nosso país. Se fizermos isso, vamos estar atacando um dos calcanhares de Aquiles da geração de nossa maquininha de desigualdade. (...) combater a desigualdade regional com plano de logística e transporte. Isso é política regional em escala nacional e esta é uma política fundamental para a construção de um Brasil menos desigual (...) (17ª RO CDES; 10/05/2006). Primeiro, a gente passou daquela discussão que o desenvolvimento social decorre do desenvolvimento econômico e nós estamos convencidos de que temos que fazer os dois e mesmo que o crescimento econômico seja muito importante, ele não dispensa políticas sociais ativas e que contrabalcem a herança que recebemos (...) Por outro lado, a gente quebrou o tabu do aumento real do salário mínimo e às vezes eu fico pensando, quando a gente falava no salário mínimo de 100 dólares, parece que o Brasil ia acabar, ia acabar com a Previdência, ia falir todos os municípios brasileiros e hoje a gente tem um salário mínimo de mais de 200 dólares e nada disso aconteceu, não é? Em vez de ser problema, virou um dos fatores que mantém a nossa capacidade de resistir à crise. Então, acho que realmente tivemos avanços importantes (30ª RO CDES; 04/06/2009).</p>	D.5 Essenciais: são eixo articulador da estratégia de desenvolvimento; políticas de rendas, cotas, tributária, trabalhista ativamente distributivistas.

Fonte: elaboração própria.

## Quadro 21 – Quadro de identificação de posicionamentos significativos de Viviane Senna

Variável de crença	Posicionamentos significativos	Posição atribuída
A - Relação Estado/mercado	<p>Esses problemas estruturais relacionados ao sistema educacional trazem sérias consequências para a nossa economia. Além disso, os baixos investimentos, pressionados por impostos e juros excessivamente elevados adotados pela política econômica nos levam a perguntar, na moderna sociedade da informação e do conhecimento, como esperar que esse país possa competir em produtividade e crescimento econômico? Não é por acaso que a produtividade do trabalho na indústria brasileira cresceu apenas 2,3% em 2005, além de sofrer forte instabilidade nos últimos anos. No setor de alimentos, que é a área do conselheiro Amarílio, a produtividade do trabalho caiu 4,8%, nossa taxa de crescimento econômico também foi de apenas 2,3%, extremamente reduzida em comparação com a Argentina a 9,1%, Venezuela a 9%, China a 9%, superando apenas o Haiti na América Latina. Estamos passando, inclusive, por um perigoso processo de desindustrialização relativa em que a nossa indústria perde posição percentual no Produto Interno Bruto há vários anos (16ª RO CDES, 23/03/2006). Voltando ao tema central da educação, a análise da baixa qualidade no nosso sistema de ensino nos três níveis de governo revela que o maior problema não é a falta de recursos, mas a falta de boa gestão e eficiência na sua aplicação. Esse eu acho um ponto muito importante. Nós aqui ouvimos falar sobre mais recurso para educação, o que evidentemente é muito importante, mas não adianta colocar mais recurso sobre um sistema que funciona de maneira medíocre do ponto de vista de gestão. É como colocar numa empresa falida mais recursos. Primeiro, tem que consertar para que ela funcione bem, e aí sim fazer maiores investimentos.</p>	A.3 Parceria/Sinergia Estado/Mercado: promover PPPs, crédito público, regras claras, facilitação e bom ambiente de negócios.
D - Papel das políticas distributivistas	<p>O problema de repetência no Brasil é muito sério, ele tem, digamos assim, a outra face da mesma moeda, que é a evasão. Porque a criança, muitas vezes, se evade porque passou vários anos repetindo, repetindo e no fim acaba desistindo. Essa imagem da pirâmide invertida, agora, como funil. Você tem quase 6 milhões de crianças entrando, apenas, 3 milhões chegam ao final, mas apenas um percentual desses 3 milhões sai sabendo alguma coisa. E esse índice de repetência altíssimo custa para o Brasil R\$ 10 bilhões por ano. Só considerando o FUNDEF. Sem considerar os 25% dos municípios e estados. Portanto, custa caro ter um país que tem uma educação tão ineficiente. E é isso que estamos trabalhando nesse Relatório da Equidade. Está sendo mostrado de vários ângulos e é o que o PDE vai, agora, atacar. Porque ele está voltado exatamente para ganhar, não só as taxas de aprovação serem maiores, mas que elas sejam feitas com aprendizagem, que é outro aspecto importante. Então, queria sugerir nessa carta que foi, agora, apresentada, que quando se fala no item 5 que o foco do PDE, um dos focos, deve ser a questão da evasão, que se considere junto dele a questão da repetência. Porque a evasão é só uma expressão da má qualidade de ensino que se revela através da repetência. Ela é uma consequência direta da repetência. Então, acho que para atacar evasão tem que atacar a repetência, porque ela é a principal causa que leva as crianças a se evadirem (24ª RO CDES, 27/11/2007).</p>	D.3 Importantes: contribuem para a redução da pobreza, a inclusão social e a promoção da equidade.

Fonte: elaboração própria.

## 6 Análise dos resultados

Desse amplo painel dos posicionamentos e crenças sobre o desenvolvimento brasileiro, cumpre destacar, em primeiro lugar, a expressiva quantidade de pontos convergentes entre grupos sociais e políticos a que o senso comum geralmente atribui muito mais divergências que concordâncias.

Entre esses pontos com grande convergência entre os diversos atores analisados, podemos apontar:

- Papel crucial da educação, do conhecimento e da inovação, exigindo medidas de apoio e pesados investimentos. As divergências principais aqui dizem respeito ao balanço ideal entre melhoria da gestão e aumento dos investimentos, à necessidade de alterar ou manter o regime de gratuidade do ensino superior público e ao dimensionamento do papel do investimento público no fomento à inovação.<sup>10</sup>
- O caráter disruptivo das novas tecnologias relacionadas à chamada 4ª Revolução Industrial (Indústria 4.0): sistemas ciberfísicos, internet das coisas, computação em nuvem, manufatura aditiva (impressão 3D), inteligência artificial (AI), robótica avançada, nano e biotecnologia etc., e seu profundo impacto nas relações de trabalho e entre os países.
- A necessidade de redesenhar o sistema tributário do país, com vistas a alcançar maior justiça tributária, por meio de maior ênfase nos impostos diretos que nos indiretos e da simplificação e desburocratização do sistema.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ver, por exemplo, a Ata da 16ª Reunião Plenária do CDES, em 23/03/2006, em que se debruçou sobre o tema Educação. Na 41ª Reunião Plenária do CDES, em 17/06/2013, em recapitulação da trajetória das discussões e consensos construídos no Conselho, o Conselheiro Clemente Ganz Lúcio reafirmava: (...) nós conseguimos construir um pouco mais de duas dezenas de opções e diretrizes estratégicas. (...) E fomos mais, indicamos imediatamente que a principal diretriz, do ponto de vista da política pública, era a prioridade para a educação. A educação é a primeira diretriz desse Conselho. E desde lá temos afirmado de forma permanente que a educação é a nossa primeira prioridade. E renovamos, na nova agenda já apresentada a Presidenta Dilma, que a educação deveria estar novamente no centro das nossas prioridades.

<sup>11</sup> Importância da aprovação de um novo sistema tributário para o país, que promova a justiça fiscal, eleve a eficiência e a competitividade econômica, estimulando o investimento produtivo, desonerando a produção; que simplifique a cobrança e o pagamento dos tributos e intensifique o combate à sonegação e à evasão tributária (...) A reforma deverá ser neutra para os entes da federação, sem a elevação da carga tributária. (...) Imposto estadual unificado em todo o país (...) (Ata da 1ª Reunião Extraordinária do CDES; 31/03/2003). Na 41ª Reunião Plenária do CDES, em 17/06/2013, em recapitulação da trajetória das discussões e consensos construídos no Conselho, o Conselheiro Clemente Ganz Lúcio reafirmava: Mas, nesse trabalho indicamos algumas outras prioridades da qual destaco duas [pelas quais] temos lutado ao longo desses anos: a primeira é a importância a prioridade e a relevância da reforma tributária como uma reforma que reestrutura a capacidade desse país se transformar numa sociedade igualitária (...).

- A necessidade de uma ampla reforma política, que melhore a qualidade da representação e a capacidade de governança, além de reduzir o espaço para a corrupção, o clientelismo e outras práticas nocivas ao desenvolvimento do país.<sup>12</sup>
- Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas, os ODS, são também praticamente consensuais entre os atores: acabar com a pobreza e com a fome (objetivos 1 e 2); assegurar vida saudável, bem-estar, educação inclusiva e de qualidade e igualdade de oportunidades para todos (3, 4 e 5); acesso a energia, água e saneamento (6 e 7); crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego e trabalho decente para todos (8).<sup>13</sup> As diferenças aqui aparecem quando se passa das intenções às ações, na disputa pelo desenho das políticas públicas a serem postas em prática para alcançar aqueles objetivos, quando se começa a evidenciar quem são os ganhadores e os perdedores com essas políticas.

Contudo, há divergências cruciais entre os posicionamentos dos diversos atores e segmentos políticos e sociais aqui apresentados.

Essas divergências cruciais estão relacionadas a compromissos normativos básicos e a percepções causais que abrangem todo o domínio da política de desenvolvimento. Envolvem prioridades de valores, diagnósticos e estratégias para alcançar os objetivos e reafirmar os valores do sistema de crenças dos atores sociais e políticos investigados. Trata-se, portanto, de questões referentes ao núcleo da política de desenvolvimento, que, nos termos do Referencial Teórico das Coalizões de Defesa, constitui o cimento fundamental das coalizões.

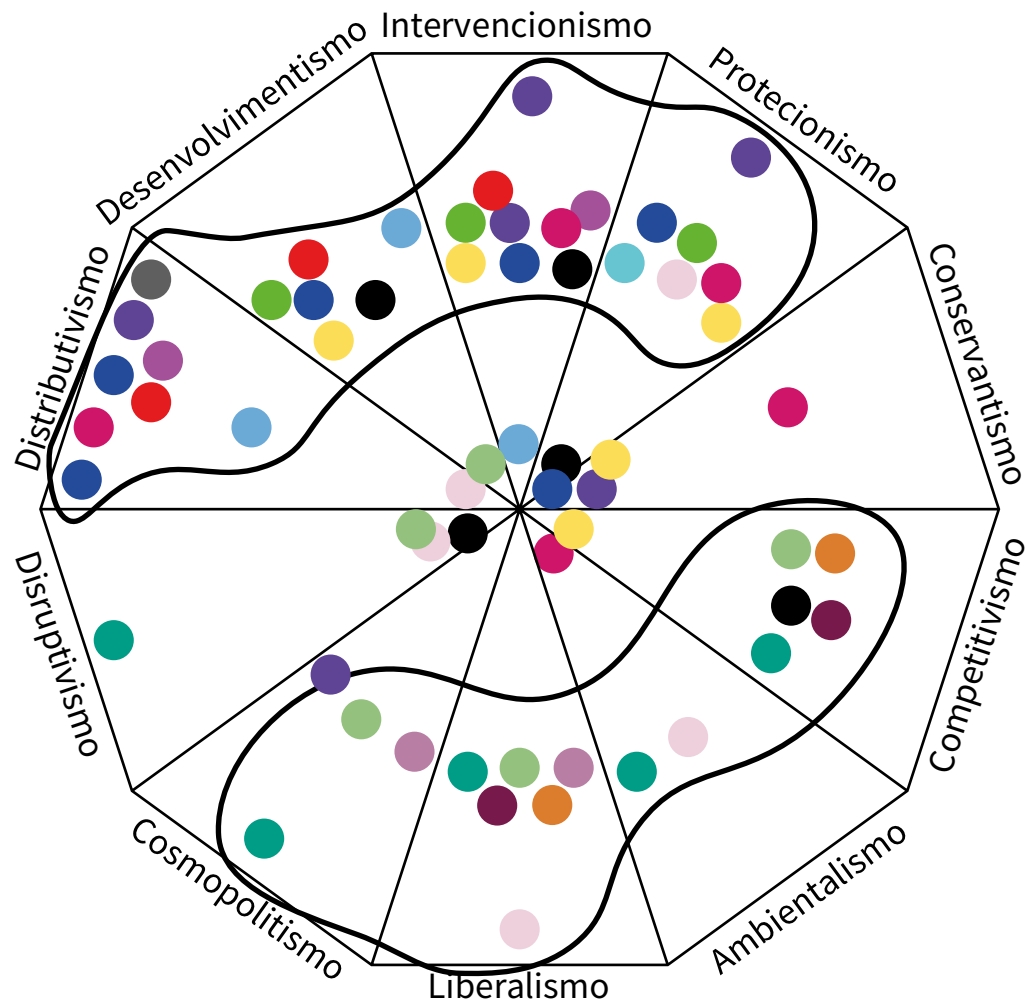
Como vimos anteriormente, a aplicação do Quadro de Codificação das Crenças sobre o Desenvolvimento do país aos posicionamentos dos atores sociais e políticos investigados permitiu identificar e mapear diversos sistemas de crenças presentes nesse domínio de política pública. Esse mapeamento está expresso a seguir na Figura 3:

<sup>12</sup> Sobre esse ponto, ver, como exemplo, a fala do Conselheiro Murilo de Aragão na 42ª RO do CDES (16/04/2014):

Para os conselheiros, senhora Presidenta, já passou da hora de se fazer um amplo movimento em favor da reforma política. Constatamos que este apoio da sociedade está refletido no envolvimento de centenas de organizações da sociedade civil, entre elas a OAB, a CNBB, a plataforma dos movimentos sociais pela reforma do sistema político, a ABONG, a UNE, o INESC e outras tantas, bem como pelos resultados de muitas pesquisas de opinião que apontam o apoio popular à reforma política.

<sup>13</sup> Vejam-se, como exemplos, os objetivos e diretrizes estratégicas aprovadas pelo CDES no documento Acordo para o Desenvolvimento Sustentável, de 2011, mencionado anteriormente, que subsidiou a posição brasileira na Conferência Rio + 20, em 2012.

**Figura 3 - Mapa de Crenças sobre Desenvolvimento**



- |                    |                     |                |                 |                  |
|--------------------|---------------------|----------------|-----------------|------------------|
| ● Abílio Diniz     | ● Germano Rigotto   | ● Jorge Gerdau | ● Luiza Trajano | ● Sérgio Galindo |
| ● Antônio Neto     | ○ Humberto Mota     | ● José Vicente | ● Murilo Aragão | ● Tânia Bacelar  |
| ● Clemente Ganz    | ● Jackson Schneider | ● Juruna       | ● Paulo Skaf    | ● Viviane Sena   |
| ● Dorothea Werneck | ● Jacy Afonso       | ● Luiz Trabuco | ● Ricardo Patah |                  |

Fonte: elaboração própria.

Uma observação importante para a correta interpretação do posicionamento dos atores investigados no Mapa de Crenças é que a escala de posição intermediária das variáveis de crença (3) corresponde a uma posição neutra. Isso é: o posicionamento dos atores no centro da figura, no que diz respeito a qualquer das variáveis de crença, implica numa indistinção desse posicionamento ou, dito de outra forma, num posicionamento irrelevante, com relação àquela variável, para a classificação do sistema de crenças do respectivo ator.

Ou seja, do ponto de vista da identificação dos distintos sistemas de crenças sobre desenvolvimento, que embasaram a identificação de diferentes coalizões de defesa atuando nesse domínio de política pública, interessam muito mais os posicionamentos extremos ou divergentes do que as convergências.

Isso autorizou, também, a atribuição do posicionamento intermediário (ou simplesmente deixar de atribuir posicionamento no mapa), em determinadas variáveis de crenças, para aqueles atores nos quais não foi possível identificar com segurança qual seria seu posicionamento apropriado dentro da respectiva variável.

Com a consolidação dos dados no Mapa de Crenças sobre desenvolvimento e a interpretação do quadro resultante, foi possível identificar a existência de pelo menos dois sistemas de crenças nitidamente distintos sobre o desenvolvimento no país hoje.

Um deles articulado em torno dos polos distributivismo, desenvolvimentismo, intervencionismo e protecionismo. O outro sistema de crenças está articulado em torno dos polos cosmopolitismo, liberalismo e competitivismo.

De acordo com o Referencial Teórico das Coalizões de Defesa, o compartilhamento de um sistema de crenças comum é condição necessária, mas não suficiente para determinar a identificação de uma coalizão de defesa. Para tanto é necessário também verificar-se uma ação política coordenada ao longo do tempo entre esses atores políticos e sociais.

Todavia, considerando o compartilhamento por diversos atores de aspectos críticos de um mesmo sistema de crenças, representado no mapa de crenças pela linha de agrupamento de posições, podemos supor a existência de duas Coalizões de Defesa sobre desenvolvimento no país hoje, que podem assim designadas e caracterizadas:

- Coalizão liberal-cosmopolita: com foco na mais ampla liberdade de negócios e na maior inserção/integração internacional do país nas correntes de negócios e também na crença de que a melhoria do bem-estar social se dá pela melhoria da educação e pelo aumento da competitividade econômica.
- Coalizão distributivista-nacionalista: caracterizada pela afirmação da necessidade de protagonismo estatal na indução do desenvolvimento, da necessidade de um projeto de nação (inserção internacional soberana) e de políticas públicas fortemente distributivas para produzir melhoria do bem-estar social.

Esse quadro corrobora a hipótese inicial da pesquisa sobre a existência de diferentes sistemas de crenças sobre desenvolvimento do país, correspondendo a diferentes coalizões de defesa entre atores políticos e sociais em prol dessas diferentes concepções.



## 7 Conclusões

Do ponto de vista teórico, além da corroboração da hipótese inicial da pesquisa, seu aspecto mais importante parece ser retratar, de forma sistemática e organizada, um quadro de dissensão política sobre os rumos do desenvolvimento no Brasil que é observado há muito no país. Afinal, desde as eleições presidenciais de 1994, as disputas eleitorais no Brasil foram polarizadas entre PT e PSDB.

Todavia, como os resultados da pesquisa mostram, esse quadro de dissensão é muito mais complexo do que suporia uma visão que se contentasse em observar as disputas eleitorais à Presidência da República das últimas duas décadas.

Embora seja evidente que essa polarização político-eleitoral de duas décadas sintetiza e traduz parte significativa das clivagens existentes no país sobre as estratégias de desenvolvimento, a sistematização aqui produzida permite perceber, por exemplo, que atores sociais cujos sistemas de crenças são nitidamente identificados com uma ou outra coalizão estiveram, em anos recentes, aliados ora a um, ora a outro daqueles polos, como são os casos dos empresários Abílio Diniz, Jorge Gerdau e Paulo Skaf.

Ou seja, não existe um alinhamento automático entre atores sociais, com seus respectivos sistemas de crenças, e partidos políticos ou governos por estes hegemonizados.

Esse fato sugere a necessidade de novas investigações capazes de identificar e explicar as dinâmicas definidoras desses alinhamentos políticos.

Outro aspecto importante que surge da análise diz respeito a uma leitura possível do atual cenário brasileiro sobre políticas para o desenvolvimento a partir da teoria neoeletista.

A ideia de que atingíramos uma situação de elites consensualmente unidas, ou de convergência de elites, associada à estabilidade democrática, chegou a ganhar muita força dentro do CDES, entendido como um fórum privilegiado de concertação política.

A propósito, é ilustrativa a fala do então Ministro do Desenvolvimento, Miguel Jorge, na 35ª Reunião Plenária Ordinária do CDES (26/08/2010):

Ministro, eu tenho frequentado as reuniões do Conselho muito tempo antes de vir para o Ministério. Fui do primeiro grupo de conselheiros do CDES. Eu só queria contar uma história do que significou o avanço do país nesses oito anos. Lembro que na primeira reunião do Conselho os empresários que participariam fizeram um encontro na noite anterior - eu acho que alguns de vocês estavam nessa reunião -, e a conversa que se colocava era a seguinte: como vamos fazer amanhã porque nós e eles, era o Conselho discutindo uma reunião que se daria no dia seguinte, e já se colocava claramente uma divisão evidente entre nós e eles. Entre nós, quando se dizia nós eu estava junto porque naquela época eu era

do Banco Santander, referíamos aos empresários e os outros, e eles eram a Contag, a CUT, a CGT, etc. Hoje o avanço do país é o reflexo do que nós sentimos nessa reunião de hoje. E, como disse o Luciano, uma reunião altamente construtiva, uma reunião altamente afirmativa em que nós vemos todos trabalhando na mesma direção, querendo a mesma coisa, construindo uma nova sociedade nesse país.

No mesmo sentido, o Conselheiro Jacy Afonso (representante da CUT) na 40ª RO/CDES (27/02/2013): “no início do Conselho havia reunião de bancadas, de segmentos. Hoje há uma convergência, há um espírito coletivo da gente traduzir aqui em nome de todos os conselheiros e não em nome só da bancada dos trabalhadores”.

Todavia, após as eleições presidenciais de 2014, o país migrou de uma situação de um consenso aparentemente robusto sobre diretrizes para o desenvolvimento, para outra de estilhaçamento daquele suposto consenso, que desembocou na mais grave crise política e econômica desde o fim do regime autoritário no início dos anos 1980, com fortes questionamentos sobre a estabilidade das instituições e a normalidade democrática no país.

Daí que devemos questionar: em que medida houve, de fato, avanço de consensos no país a partir da experiência do CDES?

E, se houve, o que teria feito o quadro mudar de forma tão rápida?

A eventual constatação de que esse elevado grau de consenso realmente existiu, e não foi apenas ilusão, levaria à necessidade de rever aspectos da teoria neoeletista no que respeita à associação entre elites consensualmente unidas e estabilidade democrática.

Ou, então, o CDES, por mais que tenha representado importante inovação institucional no sentido da construção de novo pacto social ou de concertação nacional, não devesse ter seus resultados superestimados.

Finalmente, um breve comentário final sobre a contribuição da pesquisa para o debate atual sobre desenvolvimento no país.

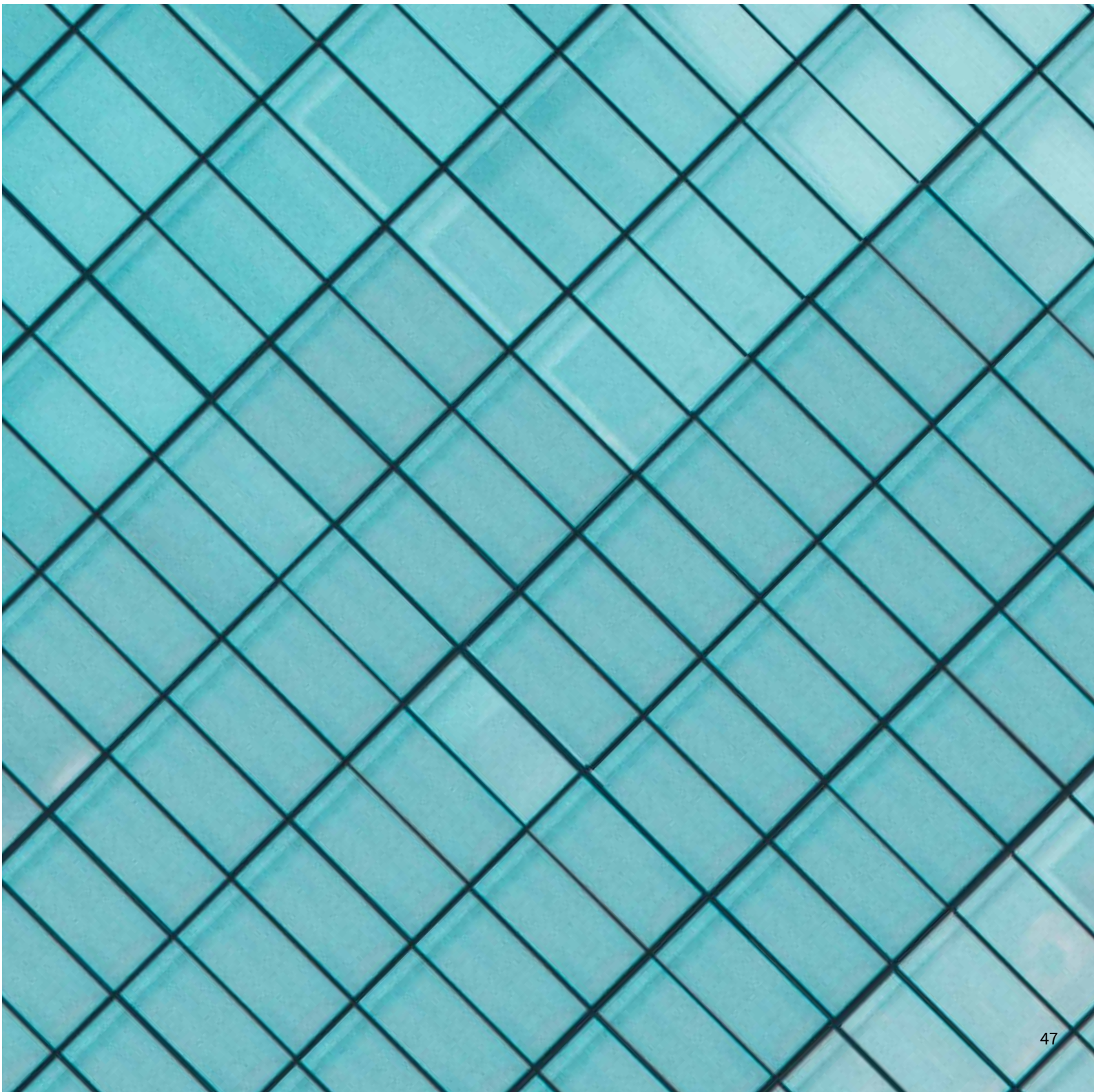
O Brasil passou, simultaneamente, nos últimos três anos, por sua pior e mais prolongada recessão desde o início da década de 1980 e pela mais traumática ruptura política após a ditadura civil-militar de 1964/1984: o afastamento da Presidente Dilma Rousseff. Isso tudo logo após o maior período de crescimento econômico desde o chamado “Milagre” de 1968/1978. Embora não tenha crescido a taxas tão expressivas no período 2004/2010, o fez com equilíbrio fiscal, reduzindo o endividamento e promovendo resultado inédito de ascensão social e redução de desigualdades<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Sobre isso, ver Cerqueira e De Toni (2017).

Após o dilúvio da “tempestade perfeita” de 2015/2016, apesar de, tecnicamente, o país ter saído da recessão em 2017, o fez por meio de resultado medíocre, que se repetiu em 2018 e 2019.

No momento em que o país busca se reencontrar com seu caminho para a democracia e o desenvolvimento, os resultados desta pesquisa podem contribuir com um debate melhor informado sobre as alternativas postas e as bases de valores e crenças em que se assentam.

O melhor conhecimento sobre essas bases de valores e crenças pode não apenas ajudar a melhor organizar o debate sobre as reais divergências em disputa. Pode também ajudar os diversos atores sociais e políticos estratégicos a melhor enxergar, por trás das sempre mais enfatizadas diferenças, similaridades e convergências até então não percebidas que poderiam contribuir para a constituição de nova coalizão de defesa em prol de um novo projeto nacional de desenvolvimento hegemônico, capaz de levar o país a novo ciclo virtuoso de desenvolvimento.





## 8 Recomendações

Ao final da realização desta pesquisa, um grupo interinstitucional formado por técnicos do IBGE, Ipea, BNDES e MPOG divulgou, para consulta pública, o documento “Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para o Brasil entre 2020 e 2031”, concebido com o objetivo de “orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual – PPA da União)”. Trata-se de esforço interinstitucional no sentido de melhorar a governança do Estado brasileiro.

O documento parte de uma avaliação da situação atual do país (“Onde estamos”), por meio de um “diagnóstico elaborado a partir de índices-chave, e de megatendências mundiais e nacionais que mostram os rumos que se vislumbra para os próximos anos”. Identifica desafios para o Brasil nos próximos doze anos, define orientações para rumar em direção ao futuro desejado e aponta riscos potenciais que podem desviar-nos do caminho perseguido.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento parte dos objetivos fundamentais da nação, estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal, para definir como diretriz principal “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira para os padrões verificados nos países desenvolvidos”.

Colocado em consulta pública, o documento recebeu uma série de contribuições da sociedade, mas, do ponto de vista desta pesquisa, peca por passar ao largo da complexidade de visões sobre desenvolvimento presentes na sociedade brasileira, numa tentativa, institucionalmente compreensível, de construir visão de consenso.

Trata-se de mais um exemplo do enquadramento predominantemente técnico, recorrente nas discussões sobre desenvolvimento, que frequentemente negligencia a dimensão política desse processo, menosprezando questões como diferentes valores, interesses e sistemas de crenças em disputa e a necessidade do estabelecimento de acordos políticos instáveis, que precisam ser renegociados e repactuados a todo momento.

Assim, com base nos resultados da presente pesquisa e visando a colocá-los a serviço da melhoria da gestão pública no país, apresentamos as seguintes recomendações à Enap, para que:

1. Inclua em seus cursos e demais atividades formativas que abordem a questão do desenvolvimento a dimensão política desse processo, especialmente as abordagens que incorporam à análise os diferentes sistemas de crenças e as disputas e acordos políticos subjacentes à formulação e à implantação de políticas de desenvolvimento.

2. Estimule o desenvolvimento de novas pesquisas, possivelmente com a abertura de uma linha especial de apoio institucional, voltadas ao aprimoramento do mapeamento dos diversos sistemas de crença e das coalizões de defesa em disputa no domínio das políticas de desenvolvimento no Brasil. Poderia ser pensada aqui a organização de uma publicação como “A Política do Desenvolvimento”, inspirada pela publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de 2007, “A Política das Políticas Públicas”.

3. Promova eventos de debate das estratégias nacionais de desenvolvimento, buscando assegurar a presença de representantes das mais variadas tendências e posições acadêmicas e políticas, de modo a contribuir com o mapeamento mais preciso do cenário real da sociedade brasileira sobre a matéria.

4. Articule-se com instituições nacionais e estrangeiras para fazer avançar o debate sobre desenvolvimento à luz da experiência histórica nacional e internacional, enfatizando a dimensão das diferenças conceituais e valorativas, além da dimensão política da formação de coalizões e arranjos políticos pró-desenvolvimentistas.

5. Finalmente, como a abordagem teórica aqui utilizada é uma abordagem emergente no cenário acadêmico mundial, mas dentro da qual se produziu muito pouco ainda no país, e com a intenção de contribuir pioneiramente para a difusão dessa fértil abordagem entre nós, sugere-se a organização de seminário internacional sobre desenvolvimento e coalizões de defesa, com a presença dos dois nomes-chave dessa abordagem teórica (Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith), além de nomes de ponta no debate atual sobre desenvolvimento, como Daron Acemoglu, Dani Rodrik, Ha Joon-Chang, Peter Evans, Colin Leys, Atul Kohli e Meredith Woo-Cumings.

## 9 Referências

- Acemoglu, D.; J. Robinson. *Why nations fail? The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business, 2012.
- Almeida, M. H. T. O Estado no Brasil contemporâneo. In: Melo, C. R.; Sáez, M. A. (Orgs.). *A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- Amable, Bruno. *The diversity of modern capitalism*. New York: Oxford University Press Inc., 2003.
- Amsden, Alice H. et al. (Eds.). *The role of elites in economic development*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Bacha, Edmar; Bonelli, Regis. Una interpretación de las causas de la desaceleración económica de Brasil. In: Coutinho, Luciano et al. (Orgs.). *Economia brasileira contemporânea*. Madrid: Marcial Pons, 2008.
- Baer, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2009.
- Balestro, Moisés. Perspectives of a developmental State in Brazil. In: Ranincheski et al. *The Brazilian economy in historical perspective*. Brasília: Verbena, 2011.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento; David Rockefeller Center for Latin American Studies – Harvard University. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.
- Besley, Timothy; Persson, Torsten. The origins of State capacity: property rights, taxation, and politics. *The American Economic Review*, v. 99, n. 4, p. 1218-1244, 2009.
- Best, H; Higley, J. *Democratic elitism: new theoretical and comparative perspectives*. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2010.
- Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea, 1988.
- \_\_\_\_\_. Cinquenta anos de pensamento na Cepal – uma resenha. In: Bielschowsky, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- Bonafont, L. C. *Redes de políticas públicas*. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- Boschi, Renato R. *Variiedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.
- Bresser-Pereira, L. C. (Org.). *O novo desenvolvimentismo*. Folha de São Paulo, 19/09/2004.
- \_\_\_\_\_. Propostas de desenvolvimento para o Brasil. In: Sicsú, João et al. (Orgs.). *Novo-desenvolvimentismo. Um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Manole, 2005.
- Burlamaqui, L. et al. (Eds.). *Institutions and the role of the State*. Northampton: Edward Elgar, 2000.
- Burlamaqui, L.; Souza, J. A. P.; Barbosa-Filho, N. H. The rise and halt of economic development in Brazil, 1945–2004: industrial catching-up, institutional innovation, and financial fragility. In: Chag, Ha-Joon (Ed.). *Institutional change and economic development*. Helsinki: UNUWIDER, 2008.
- Campbell, John. Institutional reproduction and change. In: Morgan, Glenn et al. (Eds.). *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford Press, 2010.
- Cellard, André. A análise documental. In: Poupart, J. et al. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2010.
- Cerqueira, Kleber e De Toni, Jackson. *Da esperança ao desastre. Neodesenvolvimentismo e crise institucional na experiência brasileira recente*. Trabalho apresentado ao 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017.
- Chang, Ha-Joon. *Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva Histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). *Institutional change and economic development*. Helsinki: UNUWIDER, 2008.
- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Presidência da República. Ata das reuniões plenárias, relatórios dos grupos de trabalho e publicações temáticas. Consultados no sítio do CDES entre março e maio de 2018.
- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Presidência da República. Agenda Nacional de Desenvolvimento. Aprovada pelo CDES em sua 13ª Reunião Plenária Ordinária, realizada em agosto de 2005 (AND, 2005).
- Crouch, C. *Capitalist diversity and change*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Diniz, Eli. *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- Diniz, Eli; Boschi, Renato. *A difícil rota do desenvolvimento. Empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- Evans, Peter. *Autonomia e parceria. Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- \_\_\_\_\_. *The capability enhancing developmental State: concepts and national trajectories*. Texto para Discussão nº 63, Cede/UFF, março de 2011.

- Evera, Stephen van. *Guide to methods for students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- Everest-Phillips, Max. *Mind the gap: from theory to implementation for the SDGs*. Center for Public Impact, May/2016. Disponível em: <https://www.centreforpublicimpact.org/mind-the-gap-from-theory-to-implementation-for-the-uns-sustainable-development-goals#>. Acesso em: 16/11/2017.
- Gaitán, Flavio; Boschi, Renato. *Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada*. Texto para Discussão n° 2098. Brasília: Ipea, 2015.
- George, Alexander; Bennett, Andrew. *Case studies and theory development in the Social Science*. Cambridge: MIT Press, 2004.
- Gomide, Alexandre; Pires, Roberto. *Capacidades estatais para o desenvolvimentismo do séc. XXI*. Rede Desenvolvimentista. Texto para Discussão. 2012.
- Gourevitch, Peter. Keynesian politics: the political source of economic policy choices. In: Hall, Peter (Org.). *The political power of economic ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Hall, Peter (Org.). *The political power of economic ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Hall, P.; Soskice, D. Introduction to varieties of capitalism. In Hall, P.; Soskice, D. (Eds.). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Harvey, William S. Strategies for conducting elite interviews. *Qualitative Research*, v. 11, n. 4, p. 431-441, ago. 2011. <https://doi.org/10.1177/1468794111404329>
- Hendrix, Cullen. *Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict*. *Journal of Peace Research*, 47: 273, 2010.
- Higley, J.; Burton, M. *Elite foundations of liberal democracy*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2006.
- Johnson, Janet B.; Reynolds, H. T. *Political Science research methods*. Washington: CQPress, 2005.
- Khan, Shahrukh (Ed.). *Towards New Developmentalism: market as means rather than master*. New York: Routledge, 2011.
- King, Gary; Keohane, Robert; Verba, Sidney. *Designing social inquiry*. Scientific inference in qualitative research. Princeton University Press, 1994.
- Kjaer, Mette; Hansen, Ole. *Conceptualizing State capacity*. DEMSTAR Research Report n. 6, April 2002.
- Kyrby, Peadar. Neo-structuralism and reforming the Latin American state: lessons from the Irish case. *Economy and Society*, v. 38, n. 1, p. 132-153, fev. 2009.
- Le Blanc, David. Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets sustainable development. *Sust. Dev.*, v. 23, p. 176-187, 2015. Published online 10 April 2015 in Wiley Online Library ([wileyonlinelibrary.com](http://wileyonlinelibrary.com)) DOI: 10.1002/sd.1582
- Leys, Colin. *The rise and fall of development theory*. Oxford: James Currey, 1996.
- López, Matias. *Elite theory*. Sociopedia.isa, 2013.
- Lúcio, Clemente Ganz. O papel da indústria no Brasil em 2016. *Indústria Hoje*, <https://industria hoje.com.br/o-papel-da-industria-no-brasil-em-2016>.
- Mantega, Guido. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- Martínez, J. et al. Latin American capitalism: economic and social policy in transition. *Economy and Society*, v. 38, n. 1, p. 1-16, fev. 2009.
- Mazzucato, Mariana. *O Estado empreendedor*. Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- Miller-Dawkins, May. *Global goals and international agreements*. Lessons for the design of the sustainable development goals. Overseas Development Institute-ODI, Working Paper 402, November 2014.
- Organização das Nações Unidas (ONU). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Outubro de 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/>. Acesso em: 16/11/2017.
- Perissinotto, Renato et al. Elites estatais e industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970). *Revista de Economia Política*, v. 34, n.º 3 (136), p. 503-519, jul.-set. 2014.
- Pierson, Paul. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Piketty, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- \_\_\_\_\_. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro, Intrínseca, 2015.
- Poupart, Jean et al. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Vozes, 2010.
- Remmer, Karen. The politics of economic policy and performance in Latin America. *Journal of Public Policy*, v. 22, n. 1, p. 29-59, 2002.
- Rist, Gilbert. *The history of development*. London: Zed Books, 2011.
- Robinson, James A. Elites and institutional persistence. In: Amsden, Alisa Di Caprio; Robinson, James A. *The role of elites in economic development*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

- Rodrik, D. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York: W. W. Norton Company, 2011.
- \_\_\_\_\_. Development policy and development economics: an introduction. Preface. In: Rodrik, Dani; Rosenzweig, Mark. *Handbook of Development Economics*. Oxford: Elsevier, 2010.
- Parsons, W. *Políticas públicas*. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso, 2007.
- Sabatier, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Colorado: Westview Press, 1999.
- Sabatier, P. Fostering the development of policy theory. In: Sabatier, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Colorado: Westview Press, 1999.
- Sabatier, P.; Jenkins-Smith, H. C. (Orgs.). *Policy change and learning*. An advocacy coalition approach. Colorado: Westview Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. The advocacy coalition framework – an assessment. In: Sabatier, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Colorado: Westview Press, 1999.
- Schlager, E. Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, Kluwer Academic Publishers, Amsterdam, v. 28, p. 243-270, 1995.
- Schneider, B. R. The *desarrollista* State in Brazil and Mexico. In: Woo-Cumings, M. *The developmental State*. New York: Cornell University, 1999.
- \_\_\_\_\_. *The developmental State in Brazil: comparative and historical perspectives*. Working Paper, MIT, July 2012.
- Schumpeter, Joseph. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- Sheahan, J. Alternative models of capitalism in Latin America. In: Huber, E. (Ed.). *Models of capitalism: lessons for Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2002.
- Sicsú, João *et al.* (Orgs.). *Novo-desenvolvimentismo*. Um projeto nacional de crescimento com equidade social. Rio de Janeiro: Manole, 2005.
- Sikkink, Kathryn. *Ideas and institutions*. Developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen (Orgs.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Streeck, W.; Yamamura, K. *The origins of nonliberal capitalism: Germany and Japan in comparison*. Cornell University Press, 2005.
- Tapia, Jorge R. B. Conselho de desenvolvimento econômico e social: os desafios da construção institucional. In: Diniz, Eli (Org.) *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- Visser, J. The five pillars of the European social model of labor relations. In: Beckert, Jens *et al.* (Org.). *Transformationen des Kapitalismus*. Frankfurt: Campus Verlag, 2006.
- Weible, C.; Sabatier, P. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In: Fischer, F.; Miller, G. J.; Sidney, M. S. (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis*. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2007.
- Yin, Robert K. *Estudos de caso*. Planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

# 10 Anexos

## A – Quadro de Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento (Versão Preliminar):

Variável de crença	Escala de posições
A – Obstáculos ao crescimento econômico sustentado	A.1 Baixa inserção comercial internacional e barreiras estatais bloqueadoras da livre expansão do mercado (instabilidade jurídica e macroeconômica).
	A.2 Baixa inserção comercial internacional; excesso de burocracia; ambiente desfavorável aos negócios (instabilidade macroeconômica).
	A.3 Taxa de câmbio valorizada; baixas disponibilidades de capitais e de poupança interna.
	A.4 Concentração de renda e caráter hierárquico do mercado mundial. Competição acirrada.
B – Importância das políticas redistributivas	B.1 Secundárias: melhoria da renda e de sua distribuição é consequência de aumento da competitividade.
	B.2 Importantes: contribuem para melhoria dos resultados da estratégia de desenvolvimento
	B.3 Muito importantes: fazem parte da estratégia de desenvolvimento.
	B.4 Essenciais: são eixo articulador da estratégia de desenvolvimento; política salarial é crucial para alavancar a engrenagem do desenvolvimento.
C – Papel do Estado no desenvolvimento	C.1 O ideal é que não intervenha, deixando que o mercado se autorregule.
	C.2 Deve intervir pontualmente, apenas como regulador, mediador de conflitos e corretor das falhas de mercado.
	C.3 Deve intervir moderadamente, como regulador e planejador do desenvolvimento.
	C.4 Deve intervir fortemente, como regulador, planejador, indutor e produtor.
D – Política industrial; proteção à indústria nacional	D.1 Não deve existir: são preferíveis políticas horizontais para modificar as estruturas de mercado e os padrões sistêmicos de competitividade (reduzir custo Brasil).
	D.2 Protecionismo Fraco, com apoio creditício e estímulos fiscais.
	D.3 Protecionismo Moderado combinando apoio creditício, estímulos fiscais, câmbio e tarifas alfandegárias.
	D.4 Protecionismo Forte, com reserva de mercado e barreiras legais, cambiais e alfandegárias.
E – Relação com o mercado mundial	E.1 Abertura e integração completas: competição internacional é fundamental para o desenvolvimento do país; foco nos países desenvolvidos.
	E.2 Forte abertura e integração com ação estratégica (diversificação) para melhorar condições da inserção internacional do país.
	E.3 Abertura e integração moderadas mas com muita ênfase no mercado interno e foco nos países em desenvolvimento.
	E.4 Fraca abertura e integração: privilégio ao mercado interno.
F – Importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária	F.1 Essenciais para o desenvolvimento e devem ser priorizados mesmo que atrasem desenvolvimento no curto prazo.
	F.2 Muito importantes e devem se combinar com o modelo de desenvolvimento.
	F.3 Importantes, mas devem se subordinar ao esforço de desenvolvimento, para não atrapalhá-lo.
	F.4 Não são prioritários e devem ser flexibilizados sempre que atrapalhem o desenvolvimento.
G – Respeito aos contratos e direitos de propriedade	G.1 Essencial e indispensável ao desenvolvimento.
	G.2 Muito importante.
	G.3 Importante.
	G.4 Secundário.

<b>Variável de crença</b>	<b>Escala de posições</b>
H – Sistema tributário	H.1 Essencial e indispensável ao desenvolvimento.
	H.2 Muito importante.
	H.3 Importante.
	H.4 Secundário.
I – Desenvolvimento vs meio-ambiente	I.1 Desenvolvimento só pode ocorrer com preservação integral do meio-ambiente.
	I.2 Impactos ambientais são admissíveis desde que minorados ao máximo e apenas quando não houver alternativa mais sustentável para manutenção do bem-estar social.
	I.3 Impactos ambientais são admissíveis desde que resultados sociais os suplantem.
	I.4 Prejuízos ao meio-ambiente são inevitáveis; são preço a pagar pelo desenvolvimento.
J – Sistema político e papel das instituições	J.1 É essencial ao desenvolvimento a construção de instituições sólidas e inclusivas. Sem elas, políticas de estímulo são inúteis.
	J.2 Muito importante e devem orientar as políticas de estímulo.
	J.3 Importante, mas devem se combinar com políticas de estímulo corretas.
	J.4 Secundário: políticas de estímulo corretas são mais importantes.
K – Importância da educação e da inovação	K.1 Essenciais: são o principal caminho para o desenvolvimento e devem contar com prioridade orçamentária máxima.
	K.2 Muito importante.
	K.3 Importante.
	K.4 Secundárias; com condições essenciais atendidas, educação e inovação virão naturalmente.
L – Importância da rede de proteção social e do acesso universal a bens e recursos essenciais	L.1 Essencial e indispensável ao desenvolvimento.
	L.2 Muito importante.
	L.3 Importante.
	L.4 Secundários; com condições essenciais atendidas, acesso universal a bens e recursos essenciais virá naturalmente, tornando dispensável rede de proteção social.
M – Igualdade de oportunidades	M.1 Essencial e indispensável ao desenvolvimento.
	M.2 Muito importante.
	M.3 Importante.
	M.4 Secundário; com condições essenciais atendidas, igualdade de oportunidades virá naturalmente.
N – Igualdade de gênero	N.1 Essencial e indispensável ao desenvolvimento.
	N.2 Muito importante.
	N.3 Importante.
	N.4 Secundário; com condições essenciais atendidas, igualdade de gênero virá naturalmente.

## **B – Roteiro Preliminar de entrevistas semiestruturadas 1 (Preliminares com 3 Conselheiros-Chave):**

- 1) Quais principais visões e/ou concepções sobre desenvolvimento considera existir na sociedade brasileira hoje?
- 2) Quais seriam suas principais características?
- 3) Que pessoas ou organizações seriam seus principais representantes?
- 4) Identifica diferentes visões e/ou concepções sobre desenvolvimento entre os conselheiros do CDES?
- 5) Como agruparia/classificaria essas visões e/ou concepções (ex: mais mercado/mais Estado, mais/menos protecionismo etc...)?
- 6) Quais são as principais características que diferenciam essas visões/concepções?

## **C – Roteiro Preliminar de entrevistas semiestruturadas 2 (com o conjunto da amostra de conselheiros selecionada):**

- 1) Identifica diferentes visões e/ou concepções sobre desenvolvimento entre os conselheiros do CDES?
- 2) Como agruparia/classificaria essas visões e/ou concepções (ex: mais liberal/mais intervencionista, mais/menos protecionismo etc...)?
- 3) Quais são as principais características que diferenciam essas visões/concepções?
- 4) Quem seriam os conselheiros-chave representativos de cada uma dessas concepções?

**OBS: Questões sobre o Quadro de Crenças; apresentar alternativas e colher novas respostas, caso o entrevistado não se satisfaça com as alternativas apresentadas.**

- 1) Quais são os principais obstáculos ao desenvolvimento sustentado do país?
- 2) Que importância atribui às políticas redistributivas (salarial e de transferência de renda, etc...) para o desenvolvimento do país?
- 3) Qual deveria ser a função ou as funções principais do Estado? Suas áreas de atuação e compromissos prioritários?

7) Quem seriam os conselheiros-chave representativos de cada uma dessas concepções?

8) Submeter o Quadro do Anexo A (Quadro de Codificação das Crenças do Núcleo da Política de Desenvolvimento) ao(à) entrevistado(a) e questionar se essas seriam boas variáveis de crença e escalas de posição para investigar as diferentes concepções sobre desenvolvimento entre os conselheiros.

9) Que variáveis de crença acrescentaria a esse quadro?

10) Dentro dessa variável de crença sugerida/acrescentada, que escalas de posição identifica? Quais seriam as posições extremas dentro dessa nova variável? E as posições intermediárias?

4) Como vê a necessidade de uma política industrial e de proteção à indústria nacional?

5) Como vê o papel da relação do país com o mercado mundial no desenvolvimento brasileiro?

6) Qual a importância do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária para o desenvolvimento do país?

7) Que importância atribui ao respeito aos contratos e direitos de propriedade?

8) Qual entende dever ser o papel do sistema tributário no desenvolvimento do país?

9) Como vê o conflito desenvolvimento/meio-ambiente?

10) E o papel do sistema político e das instituições no desenvolvimento do país?

11) Que importância atribui à inovação e à educação no desenvolvimento do país?

12) Qual a importância da rede de proteção social e do acesso universal a bens e recursos essenciais por parte de toda a população?

13) Que peso dá à igualdade de oportunidades para o desenvolvimento?

14) E à igualdade de gênero?