

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) features the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, set against a solid red rectangular background.

**Escola Nacional de
Administração Pública**

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

**CONCERTAÇÃO, DESMOBILIZAÇÃO,
RECONFIGURAÇÃO: QUINZE ANOS DE
TRAJETÓRIA DO CONSELHO DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO
BRASIL (2003-2018).**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

BRUNO GASPAR GARCIA

BRASÍLIA – DF

2019

**CONCERTAÇÃO, DESMOBILIZAÇÃO,
RECONFIGURAÇÃO: QUINZE ANOS DE TRAJETÓRIA
DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
E SOCIAL DO BRASIL (2003-2018).**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Bruno Gaspar Garcia

Orientador: Prof. Dr. José Celso Cardoso Júnior

Brasília - DF

2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

- G2161c Garcia, Bruno Gaspar
Concertação, desmobilização, reconfiguração: quinze
anos de trajetória do Conselho de Desenvolvimento
Econômico e Social do Brasil (2003-2018) / Bruno Gaspar
Garcia. -- Brasília, 2019.
109 f. : il.
- Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado
Profissional em Governança e Desenvolvimento) --
Escola Nacional de Administração Pública, 2019.
Orientação: Prof. Dr. José Celso Cardoso Junior.
1. Desenvolvimento Econômico. 2. Desenvolvimento
Socioeconômico. 3. Conselho Econômico e Social. 4.
Relação Estado e Sociedade. I. Cardoso Júnior, José
Celso, orient. II. Título.
- CDU 338.1

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

BRUNO GASPAR GARCIA

**CONCERTAÇÃO, DESMOBILIZAÇÃO,
RECONFIGURAÇÃO: QUINZE ANOS DE TRAJETÓRIA
DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL (2003-2018).**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 21 de fevereiro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Celso Cardoso Júnior, Orientador
Doutor em Economia pela UNICAMP – IPEA; ENAP

Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza
Doutor em Ciência Política pela UnB – IFG; ENAP

Dra. Ana Amélia da Silva
Doutora em Sociologia pela UFRJ – Ministério da Cidadania

BRASÍLIA
2019

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais.

À minha esposa, meu filho e meu enteado.

À minha sogra, meu irmão, cunhadas e cunhado.

Aos amigos e amigas.

Ao meu orientador e membros da banca examinadora.

Aos ex-funcionários e ex-conselheiros do CDES que contribuíram com a pesquisa.

Aos colegas, professores e professoras da Graduação no IFCH/Unicamp.

Aos colegas, professores e professoras do Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento.

À Escola Nacional de Administração Pública.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AICESIS - Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares

ANC - Agenda Nacional para um Novo Ciclo de Desenvolvimento

AND - Agenda Nacional de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

EED - Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento

FGV - Fundação Getúlio Vargas

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MG - Minas Gerais

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

RS - Rio Grande do Sul

SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos

SEDES - Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

SP - São Paulo

SRI - Secretaria de Relações Institucionais

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões de análise para construção de diagnóstico sobre os quinze anos de trajetória do CDES (p. 17).

Quadro 2 – Resumo da configuração das dimensões de análise nos anos Lula: *momentos de concertação* (p. 59).

Quadro 3 – Resumo da configuração das dimensões de análise nos anos Dilma: *período de desmobilização* (p. 80).

Quadro 4 – Resumo da configuração das dimensões de análise nos anos Temer: *fase de reconfiguração* (p. 97).

Quadro 5 – Resumo do diagnóstico sobre os quinze anos de trajetória do CDES: configurações das dimensões de análise e enunciados sintéticos (p. 101).

RESUMO

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), *interface socioestatal* criada no Brasil em 2003, teve sua trajetória nos anos Lula marcada por *momentos de concertação*, num governo de perspectiva desenvolvimentista no que se refere aos temas do desenvolvimento nacional, perspectiva não-liberal das relações entre Estado e sociedade e um presidente da República com perfil político amplamente negociador, sendo considerada relevante a atuação do colegiado em determinadas conjunturas, notadamente durante a crise internacional de 2008. Já nos anos Dilma, o Conselho viveu um *período de desmobilização*, tendo sido preservadas em linhas gerais as perspectivas anteriores de governo, agora associadas a um perfil tecnocrático da presidenta da República, com esvaziamento político e estratégico do mecanismo, mesmo em conjunturas delicadas como a crise de junho de 2013. Finalmente, os anos Temer marcaram uma *fase de reconfiguração* do Conselho, num governo de perspectivas pró-mercado de desenvolvimento e neoliberal das relações Estado e sociedade, um presidente da República com perfil político tradicional de negociação, tendo ocorrido um forte impacto na trajetória do colegiado em função da crise de maio de 2017.

Palavras Chave: CDES; interface socioestatal; desenvolvimento; relações Estado e sociedade; Lula da Silva; Dilma Rousseff; Michel Temer.

ABSTRACT

The Economic and Social Development Council (CDES) is a state-society interface created in Brazil in 2003. Its trajectory during Lula's Administration was marked by moments of concertation in a government of developmentalist perspective regarding the themes of national development, with a non-liberal perspective of the relations between State and society. This period was also characterized by a president of the Republic with a broadly negotiating political profile, reflecting upon the performance of the collegiate. The Council was considered particularly relevant in certain conjunctures, especially during the international crisis of 2008. During Dilma's Administration, in the second period analyzed, the Council undergone a process of demobilization, preserving in general lines the perspectives of government, then associated with a technocratic profile of the president of the Republic. This process resulted in the political and strategic weakening of the mechanism, even in delicate conjunctures like the crisis of June of 2013. Finally, the Temer Administration marked a reconfiguration phase of the Council in a government of pro-market perspective regarding the themes of development, under a neoliberal perspective of the relations between State and society, led by a President of the Republic with a traditional political profile of negotiation. During this third phase, a strong impact on the trajectory of the collegiate due to the crisis of May 2017 could be observed.

Keywords: CDES; state-society interface; development; state-society relations; Lula da Silva; Dilma Rousseff; Michel Temer.

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1. Referências conceituais	18
Capítulo 2. Os anos Lula da Silva (janeiro de 2003 a dezembro de 2010): <i>momentos de concertação</i>	36
Capítulo 3. Os anos Dilma Rousseff (janeiro de 2011 a maio de 2016): <i>período de desmobilização</i>	60
Capítulo 4. Os anos Michel Temer (maio de 2016 a março de 2018): <i>fase de reconfiguração</i>	81
Conclusão	98
Referências.....	105

INTRODUÇÃO

Em meados do século XX, num mundo marcado pelo recente fim da segunda Grande Guerra, os primeiros Conselhos de Desenvolvimento Econômico tiveram sua origem histórica associada a certos países que então vivenciavam a experiência da social democracia europeia, nos chamados Estados de bem-estar social, como a França. Naquele momento, nas palavras de Sonia Fleury (2006), um generalizado ciclo ascendente da economia gerava condições materiais necessárias para a construção, entre atores nacionais fundamentais, como governos, empresários e trabalhadores, de importantes consensos políticos, que versavam ali sobre as melhores maneiras de distribuição dos excedentes produzidos pelas sociedades.

Posteriormente, conforme destaca Jorge Tapia (2007), um período de claro declínio da experiência política desses Conselhos na Europa, durante os anos 1980, foi sucedido por um *revival* nos anos 1990, no bojo de novos desafios econômicos e de transformações sociodemográficas, já em meio aos processos de construção da União Europeia e busca pelas chamadas “soluções de compromisso”, agora em torno de uma agenda de reformas dos próprios Estados de bem-estar e dos mercados de trabalho da região.

Paralelamente ao processo acima descrito, em menor número, mas em bases diferentes, novos Conselhos de Desenvolvimento surgiram na Europa e em outras partes do mundo, também na segunda metade do século passado. Nesse último caso, as experiências históricas foram fruto de contextos nacionais mais específicos, nos quais os consensos obtidos tiveram como fundamento, essencialmente, certos valores democráticos (FLEURY, 2006). Seriam exemplos importantes, nesse segundo sentido, as experiências vividas por países então recém-saídos de regimes políticos brutalmente excludentes e autoritários, como Espanha, Portugal e África do Sul.

Desde 1999, importante registrar aqui, mais de setenta experiências, nas mais diversas regiões e com as mais diferentes trajetórias, estão congregadas na Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS), com sede em Bruxelas, na Bélgica. A organização tem

como proposta¹ promover o diálogo e a cooperação entre seus membros, com intercâmbio de informações e boas práticas, além de incentivar a criação de Conselhos nos Estados que não os possuem. Num nível mais amplo, a AICESIS pretende ainda contribuir com a prosperidade e com o desenvolvimento econômico das populações, em acordo com os princípios das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O presente trabalho, à luz desse contexto, se propõe a investigar um mecanismo específico, criado no Brasil, no início deste século. Tal mecanismo, notadamente inspirado no conjunto de experiências históricas acima destacadas, teve no ato de sua fundação registrados como propósitos essenciais:

(...) formular políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social (...) e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados².

Trata-se da versão nacional do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Primeiramente, é preciso observar que este singular objeto, durante a maior parte de seus quinze primeiros anos de atuação, preservou suas características gerais originárias, vinculadas, conforme dissemos, às tradições históricas dos Conselhos no exterior, mas também tributárias diretamente dos movimentos e das lutas democráticas travadas no Brasil nas últimas décadas do século XX. Mais ao final dessa longa trajetória, conforme se procurará demonstrar, relevantes alterações ocorreram nos pressupostos e no funcionamento do colegiado. De qualquer maneira, nos deteremos, nesta seção introdutória, a apresentar aquelas linhas gerais do objeto, definidas ainda em 2003, ano de criação institucional do CDES.

Assim, com os propósitos mencionados, o Conselho brasileiro foi constituído normativamente enquanto órgão colegiado de assessoramento direto

¹ Ver: <http://www.aicesis.org/missions/>.

² Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003.

e imediato ao presidente da República, vinculado a uma Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), num momento inicial com status de ministério³. De acordo com o primeiro Decreto⁴ a dispor sobre sua organização, o CDES seria presidido pelo chefe do executivo federal, secretariado pelo chefe da SEDES, tendo também assento formal no mecanismo de doze ministros de áreas centrais e finalísticas, representando o governo. Já representando a sociedade civil, estariam noventa cidadãos brasileiros de ilibada conduta e notório saber, com experiência e representatividade em temas variados, empresários, sindicalistas, participantes de movimentos sociais, organizações não-governamentais, artistas, acadêmicos, religiosos, etc. Todos os membros seriam designados formal e discricionariamente pelo presidente da República, para mandatos de dois anos, sendo facultada a recondução.

Ao longo dos anos, alguns autores dedicaram-se a observar e destacar aspectos relevantes sobre a organização e o funcionamento do CDES, os quais mencionaremos a seguir, nesta caracterização inicial do objeto. Willyan Viégas (2015) se refere às chamadas “reuniões plenárias”, originalmente previstas a ocorrerem a cada dois meses, como principais eventos do Conselho, na medida em que discutiriam temas amplos, de interesse geral, contando com a presença do maior número de conselheiros e do presidente da República. Já Romerio Kunrath (2005) descreve o funcionamento dos “grupos temáticos” do colegiado, de caráter temporário, destinados a estudos mais aprofundados, discussão e elaboração de documentos sobre temas mais específicos, compostos por conselheiros representantes do governo e da sociedade, além de eventuais convidados, como acadêmicos especialistas e outras instituições.

Por sua vez, Daniela Ribeiro (2015) menciona estar legalmente previsto que o CDES formalizasse suas deliberações por meio de acordos e/ou de recomendações, podendo ambas serem submetidas ao presidente da República. Os acordos seriam definidos por consenso, enquanto as recomendações seriam provenientes de parte dos conselheiros, ou até mesmo individuais. Porém, segundo a autora, as matérias aprovadas pelos conselheiros

³ Conforme veremos, a SEDES perderia esse status ao longo do tempo, passando a estar vinculada a diferentes estruturas ministeriais, tendo sido posteriormente renomeada como “Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social”.

⁴ Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003.

nas reuniões plenárias, publicadas oficialmente e levadas aos presidentes, na prática e na maior parte do tempo, acabariam se dividindo essencialmente entre documentos estratégicos⁵, moções, pareceres e relatórios. Os documentos estratégicos, assim, seriam os textos norteadores do conjunto dos trabalhos, se referindo a aspectos mais gerais do desenvolvimento nacional. Já as moções, pareceres e relatórios, teriam conteúdo objetivo, relacionando-se a posicionamentos do colegiado sobre temas mais específicos.

Como último aspecto nesta apresentação, consideramos importante mencionar o papel desempenhado pela SEDES ao longo dos anos de trajetória do Conselho. De acordo com Mariana Araújo (2013), a Secretaria teria sempre atuado com grande relevância, fornecendo apoio administrativo e meios necessários para os trabalhos, sendo responsável pela convocação e coordenação de reuniões, organização de debates, disseminação de informações e articulação de consensos. Na mesma linha, Daniela Ribeiro (2015) enfatiza os aspectos técnicos e também políticos da atuação da SEDES, tanto internamente, quanto na relação do colegiado com outras instâncias.

Decorridos quinze anos de sua criação, o Conselho brasileiro atuou sob o comando de três presidentes da República. A pesquisa bibliográfica realizada para este trabalho identificou razoável produção acadêmica relativa ao período de governo do presidente Lula da Silva (janeiro de 2003 a dezembro de 2010). Alguns desses trabalhos mencionam pontualmente os governos da presidenta Dilma Rousseff, entretanto, não foram localizadas pesquisas específicas sobre tal período (janeiro de 2011 a maio de 2016). A atuação mais recente do CDES durante o governo Michel Temer (maio de 2016 a março de 2018), compreensivelmente, tampouco foi objeto específico de trabalhos acadêmicos publicados.

Considerando o que foi exposto até aqui, esta dissertação terá como objetivos (i) propor um enquadramento conceitual adequado ao CDES e (ii) construir um diagnóstico consistente sobre a trajetória do colegiado em seus quinze anos de existência, recorrendo a quatro dimensões de análise que nos

⁵ Como a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) e outros documentos, a serem discutidos adiante.

pareceram pertinentes e à formulação de enunciados que possam sintetizar a atuação do Conselho, relativos a cada um dos períodos presidenciais abordados no trabalho: os anos Lula, os anos Dilma e os anos Temer.

Durante o desenho da pesquisa, foram definidas quatro dimensões de análise (Quadro 1) que nos pareceram relevantes para a construção de um diagnóstico sobre a trajetória do CDES, tendo em conta conversas exploratórias realizadas com professores, pesquisadores e funcionários da SEDES, além de uma avaliação preliminar da bibliografia existente. As duas primeiras dimensões – perspectivas dos governos sobre desenvolvimento (*pró-mercado ou desenvolvimentista*) e relações entre Estado e sociedade (*neoliberal ou não-liberal*) – têm caráter mais conceitual e serão apresentadas e discutidas no primeiro capítulo do trabalho.

As duas outras, por sua vez, têm caráter mais empírico. Uma delas faz referência ao perfil político dos presidentes da República, tendo em vista ser o CDES um órgão diretamente vinculado aos chefes do executivo federal que, naturalmente, exercem ampla influência sobre a composição, a dinâmica de funcionamento, os temas discutidos e os próprios resultados do trabalho do colegiado. Nesta terceira dimensão de análise, com base nas biografias oficiais dos presidentes e demais materiais de pesquisa, buscamos identificar o histórico político e caracterizar possíveis estilos de trabalho dos presidentes, que poderiam ter maior ou menor interesse e disposição ao diálogo com diferentes atores ou, em outras palavras, uma postura mais ou menos tecnocrática de gestão.

No que se refere à quarta e última dimensão, pretendemos analisar a trajetória do CDES numa linha cronológica bem marcada no tempo, percorrendo diferentes conjunturas de nossa história recente, recorrendo ao conjunto de materiais empíricos selecionados para a pesquisa – que serão explicitados mais adiante. Importante destacar que, nesta quarta dimensão, o trabalho teve ênfase na investigação sobre a atuação do colegiado em momentos de graves crises políticas e/ou econômicas vividas pelo país, de 2003 a 2018. Na linha da formulação de Willyan Viégas (2015), que pesquisou particularmente o papel do CDES durante a crise econômica internacional de 2008, entendemos serem as

graves crises “momentos chave”, nos quais estão em debate importantes definições sobre o destino de nosso projeto coletivo e nacional.

Tendo nos referido ao contexto, objeto, objetivos e dimensões a serem utilizadas para construção de um diagnóstico que se proponha consistente, destacamos que, do ponto de vista metodológico, esta dissertação se define enquanto um estudo qualitativo sobre a trajetória do CDES, baseado na análise de uma coleção selecionada de textos e realização de entrevistas semiestruturadas. O trabalho tem componente exploratório, marcadamente em relação ao período do governo Michel Temer, dado o caráter histórico recente dos eventos ali mencionados.

Os textos selecionados e analisados durante a pesquisa foram discursos proferidos pelos três ex-presidentes da República ao plenário do CDES⁶ e três documentos-síntese publicados institucionalmente pela SEDES, em cada período (2009, 2014, 2018)⁷, além da realização de seis entrevistas semiestruturadas. Tais entrevistas foram realizadas individualmente, em ordem aleatória, de acordo com a disponibilidade dos próprios entrevistados.

Para a seleção desses entrevistados, realizada a partir das conversas exploratórias mencionadas, foram organizados dois diferentes grupos. O primeiro deles, contou com três importantes ex-funcionários da SEDES, sendo cada uma das entrevistas relativa a um dos três períodos presidenciais. Já o segundo grupo, foi composto por três ex-conselheiros do CDES, sendo cada um representante de um dos setores mais tradicionais do Conselho⁸, todos eles tendo permanecido durante longo tempo no colegiado, com destacada atuação e sendo capazes de se referir, nas entrevistas, aos três períodos analisados. Para que pudessem tecer mais à vontade suas considerações, foram preservadas neste trabalho as identidades, gênero e posição nos grupos de

⁶ Disponíveis em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>; dado o volume de textos ao longo dos anos, no caso do presidente Lula, foram priorizados discursos proferidos ao CDES nos inícios e encerramentos de mandato, bem como nos meses que antecederam e sucederam momentos de crise política e/ou econômica; no caso da presidenta Dilma e do presidente Temer, foram analisados todos os discursos proferidos durante seus mandatos.

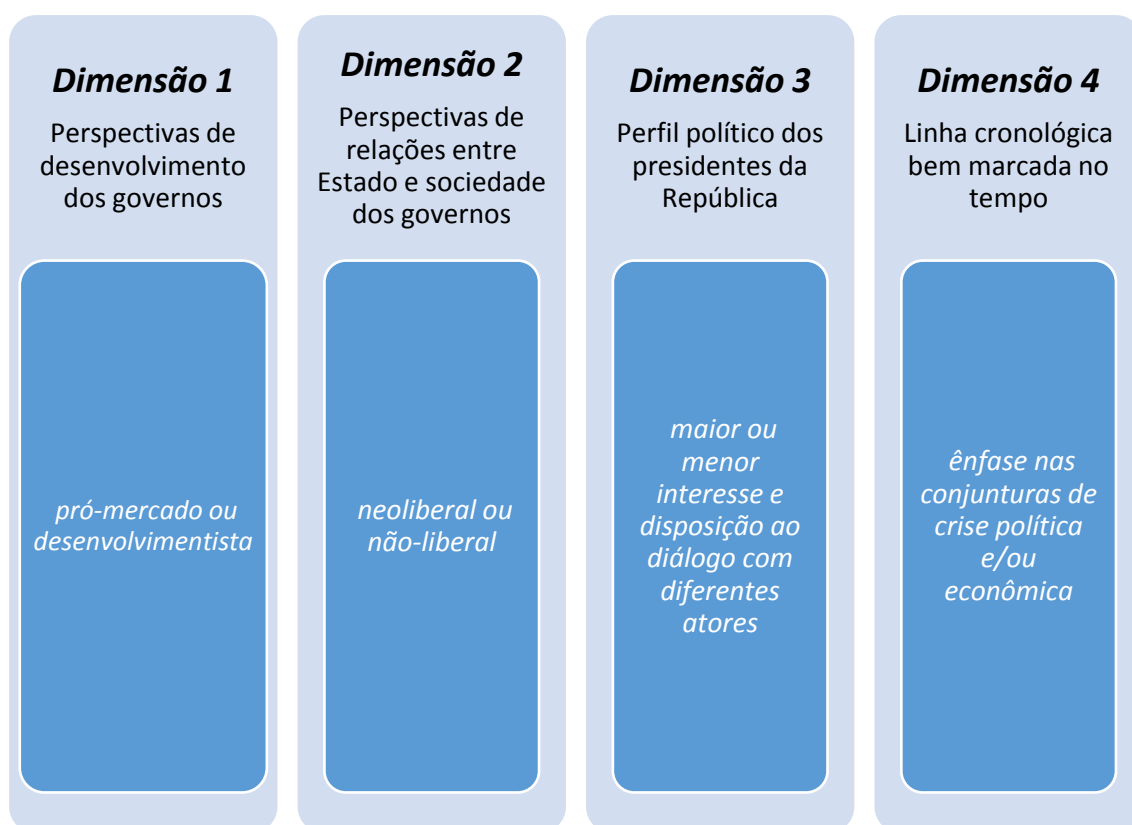
⁷ Disponíveis em <http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca>.

⁸ Empresários, trabalhadores e "outros", neste último estando os representantes de movimentos e organizações sociais, acadêmicos, personalidades, etc.

todos os entrevistados, sendo que os mesmos, no início de cada entrevista, receberam tal informação e estiveram de acordo com essa opção metodológica.

Assim sendo, além desta seção introdutória, no primeiro capítulo, serão desenvolvidas referências conceituais da pesquisa, relativas particularmente às duas primeiras dimensões de análise do objeto. Ainda no capítulo inicial, apresentaremos uma noção que nos parece a mais adequada para um enquadramento conceitual do CDES, a de *interface socioestatal*, justificando tal escolha. Nos três capítulos seguintes, relativos aos três diferentes mandatos presidenciais, após considerações iniciais, serão analisadas as quatro dimensões constitutivas da pesquisa e formulados enunciados que, de alguma maneira, possam sintetizar a atuação do Conselho em cada período. Já na Conclusão, serão retomados os aspectos principais do trabalho – conformando um diagnóstico geral da trajetória do Conselho em seus quinze anos de existência – e apresentadas considerações finais.

Quadro 1 – Dimensões de análise para construção de diagnóstico sobre os quinze anos de trajetória do CDES (p. 12).



1. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS

Mariana Mazzucato, pesquisadora da Universidade de Sussex, inicia seu comentado livro – *O Estado Empreendedor* – com a seguinte formulação:

Nunca foi tão importante quanto atualmente questionar o papel do Estado na economia — questão candente desde a publicação de *Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, de Adam Smith (1776) (MAZZUCATO, 2014, p. 23).

Esse debate fundamental, sumariamente mencionado pela autora, atravessou os dois últimos séculos e parece longe de se esgotar. O fato é que não há consenso estabelecido, nem nos meios acadêmicos, tampouco nos políticos, no que se refere à clássica discussão sobre os papéis do Estado e mercado nos processos de desenvolvimento econômico.

Ao contrário, num momento histórico como o atual, marcado por generalizadas incertezas e complexidades, tem ocorrido um acirramento da disputa político-ideológica em torno daquela candente questão. No Brasil e em outros países, o Estado, a nosso ver instituição fundamental para promoção do desenvolvimento e garantia de direitos, encontra-se – uma vez mais – sob cerrado ataque.

No âmbito deste primeiro capítulo, de caráter conceitual, por mais que a temática já tenha sido objeto de um sem número de análises, formulações e descrições, é preciso situar minimamente as linhas mestras que definem os dois polos da disputa, em termos de diferentes *perspectivas de desenvolvimento*. Assim, inicialmente, vale mencionar de maneira muito breve alguns aspectos relativos ao próprio surgimento da noção de desenvolvimento.

Na acepção de Boschi e Gaitán (2016), seria este um conceito polissêmico, cujos significados teriam variado muito ao longo do tempo, desde formulações iniciais relativas aos fatores de produção e causas do atraso, até as contribuições recentes da Organização das Nações Unidas, vinculadas aos temas da sustentabilidade. Por sua vez, Cepêda (2012) estabelece que uma noção originária de desenvolvimento, associada basicamente às ideias lineares de progresso e evolução da história decorrentes da ação social – e, portanto,

humana – teria assentado bases sólidas no pensamento ocidental desde o século XVIII e permanecido atual, independentemente da discussão sobre quais seriam os motores ou os sujeitos específicos dessas mudanças. Porém, segundo a autora, estariam justamente nas profundas divergências a respeito da explicação da dinâmica econômica, na detecção das variáveis fundamentais das transformações e na definição dos objetivos pretendidos pelo desenvolvimento, as origens da disputa entre os dois paradigmas fundamentais, permanecendo, de um lado, a defesa da autonomia do mercado, via mão invisível e, de outro, a do regulacionismo macroeconômico, via atuação do Estado.

Dessa maneira, pretende-se enunciar aqui, em primeiro lugar, aspectos relevantes do que se poderia denominar uma *perspectiva de desenvolvimento pró-mercado*, fundada no liberalismo. Segundo Esping-Andersen (1990), autor para quem nossos antepassados em economia política já teriam definido a base analítica de grande parte da produção intelectual contemporânea, Adam Smith teria sido, ainda no século XVIII, o precursor da defesa do mercado como meio superior para abolição das classes, das desigualdades e dos privilégios. Assim, para além de um mínimo necessário, a intervenção estatal somente asfixiaria a competição, criaria monopólios e geraria ineficiências graves. Para Smith, seria também importante compreender determinadas leis e tendências, de caráter pretensamente científico, universal e a-histórico, que explicariam tanto os impulsos como as barreiras à expansão econômica, nos mais diferentes países (FONSECA, 2014). Existiria, aqui, uma visão “naturalista” do processo econômico, com prevalência do *laissez-faire* e do cálculo racional-individual para maximização de ganhos (CEPÊDA, 2012).

Em essência, a despeito da existência de diferenças consideráveis entre pensadores e correntes liberais posteriores às definições de Smith, acabariam estando todos em pleno acordo no que se refere a uma fundamental assertiva, segundo a qual o linear caminho para a igualdade, a prosperidade e o desenvolvimento econômico deveria ser pavimentado com o máximo de mercados livres e o mínimo de interferência estatal.

Na chave oposta, como breve caracterização do polo alternativo daquela disputa candente, para ainda nos situarmos no campo da economia-política e sem nos referirmos a temas de mais profunda complexidade filosófica e teórica,

é preciso de saída destacar uma premissa keynesiana também já clássica. Nesta visão, a existência de crises cíclicas – inerentes ao naturalismo econômico – exigiria a utilização recorrente, pelo Estado, de mecanismos corretivos com algum grau de racionalização não individual, via adoção de uma visão sistêmica e reguladora do conjunto da atividade econômica (CEPÊDA, 2012).

Do ponto de vista histórico, essa segunda perspectiva guarda direta relação com o que se convencionou chamar de Estados de bem-estar social, ou *welfare states*. Segundo Esping-Andersen (1990), uma definição mínima dessas experiências típicas do século XX seria a de que as mesmas promoveriam, em essência, a responsabilidade estatal na garantia do bem-estar básico de seus cidadãos. No entanto, em sua visão, para uma conceituação mais adequada, seria preciso ir teoricamente além, abarcando o tema dos direitos sociais. Tais direitos, podendo adquirir nos *welfare states* um status legal e prático comparável aos direitos de propriedade e sendo também invioláveis e assegurados com base na cidadania, não mais no desempenho, acabariam implicando numa "desmercadorização" dos indivíduos *vis-à-vis* o mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Tais direitos sociais, nesse processo de "desmercadorização", estariam garantidos a partir do Estado – traço distintivo fundamental em relação à aceção liberal clássica descrita acima – porém, teriam se desenvolvido de maneiras diferentes nos *welfare states* contemporâneos, de acordo com Esping-Andersen (1990). Os países escandinavos, por exemplo, tenderiam a ser os mais "desmercadorizadores", enquanto os anglo-saxões, os menos. Nessa medida, ao serem apresentados enquanto tipos ideais, o autor ainda aprofunda teoricamente em sua obra a qualificação dos diferentes regimes de *welfare states*, que teriam se configurado na prática com feições mais liberais, conservadoras ou socialdemocratas, cujas especificidades não caberia aqui aprofundar.

Já na América-Latina, no que, em particular, interessa mais aos propósitos deste trabalho, a perspectiva de desenvolvimento alternativa às visões pró-mercado teve lastro histórico nas chamadas experiências desenvolvimentistas. De acordo com Cepêda (2012), a adição do sufixo "ismo"

ao termo desenvolvimento conferiria a tais experiências um aspecto de processo, de movimento com dimensão social, gerando novos paradigmas.

Na mesma linha, Pedro Fonseca (2014) define de maneira precisa a conceituação com a qual se pretende aqui trabalhar o tema. O autor situa o surgimento do termo desenvolvimentismo, conforme dissemos, especificamente na realidade latino-americana do século XX, tanto nas retóricas governamentais, quanto nas construções teóricas do estruturalismo da CEPAL⁹. Numa crítica à pretensa universalidade da ciência econômica do pensamento liberal de Adam Smith, a preocupação nessa vertente passaria a ser entender por que, em uma dada situação histórica, aquelas leis ou variáveis gerais que teriam impulsionado o desenvolvimento dos países centrais não se faziam presentes na América Latina. O não-desenvolvimento já não se opunha apenas a crises cíclicas da economia, mas a diferenças estruturais na ordem econômica internacional. O desenvolvimentismo seria, assim, numa primeira aproximação conceitual, uma resposta para superar o subdesenvolvimento (FONSECA, 2014).

É preciso destacar que o termo em questão, na acepção do autor, simultaneamente serviria para designar um conjunto de práticas de política econômica (fenômeno do mundo material), mas também um conjunto de ideias que expressariam teorias, concepções ou visões de mundo (fenômeno do mundo do pensamento). Com base nessa constatação, busca-se construir um “núcleo comum” do conceito de desenvolvimentismo a partir “tanto do uso feito do termo por autores reconhecidos, como das experiências históricas normalmente apontadas como exemplos de desenvolvimentismo” (FONSECA, 2014, p. 35).

Tal “núcleo comum” seria constituído por três variáveis fundamentais, explicitadas pelo autor em seu texto. A primeira, seria a existência de um projeto deliberado, ou estratégia, tendo como objeto a nação e seu futuro. Já a segunda se definiria pela “intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade” (FONSECA, 2014, p. 41). Finalmente, seria

⁹ Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL/ONU), criada em 1948.

a industrialização reconhecida enquanto caminho desejável para aceleração do crescimento econômico, da produtividade e da difusão do progresso técnico.

Assim, no que se refere a diferentes *perspectivas do desenvolvimento*, retomando os polos da discussão candente evocada pela citação inicial de Mariana Mazzucato (2014), consideramos ser possível, do ponto de vista conceitual, situar duas vertentes fundamentais em permanente disputa ao longo do tempo, tanto no plano acadêmico, quanto político. De um lado, buscamos descrever o que denominamos de uma *perspectiva pró-mercado*, assentada no liberalismo clássico, pretensamente universal e a-histórica. De outro, nos referimos ao polo oposto, fundado na valorização do ativismo estatal no âmbito econômico e que, diante dos interesses de pesquisa e objetivos específicos deste trabalho, denominaremos a partir daqui somente de *perspectiva desenvolvimentista*.

No entanto, ao longo do tempo, como já indica inclusive a última citação de Fonseca (2014), os debates relevantes e conflitos entre posições em torno dos temas relacionados ao desenvolvimento e ao bem-estar das sociedades não se restringiram e não se restringem, em absoluto, aos aspectos mais propriamente econômicos da relação entre Estado e mercado. Consideramos ser indissociáveis, mutuamente influenciados, em amplos debates deste tipo, os temas econômicos e os temas de natureza política – a respeito, por exemplo, das assimetrias de poder, da democracia, da representação e da intermediação de interesses. Enfim, no âmbito deste trabalho, trata-se de lidar, também e necessariamente, com as disputas político-acadêmicas em torno de diferentes *perspectivas das relações entre o Estado e o conjunto da sociedade*. Para qualificar e melhor situar a discussão proposta a respeito dessas perspectivas, abordaremos na sequência, ainda que de maneira sucinta, conceitos importantes e constitutivos do debate político contemporâneo: pluralismo, corporativismo, concertações sociais e projetos políticos.

Segundo Araújo e Tapia (1991), a ideia chave dos chamados modelos pluralistas de intermediação de interesses, de inspiração direta no liberalismo clássico, estaria na interpretação de que as decisões políticas e o próprio funcionamento dos sistemas políticos, em geral, poderiam ser explicados pela interação e pela competição entre uma multiplicidade de grupos livres, de

natureza privada, representativos de interesses sociais diversos. Numa clara analogia aos chamados mercados de concorrência perfeita, caberia aos governos somente arbitrar essas disputas, garantindo a legitimidade da competição e o respeito às regras do jogo, podendo existir predomínio apenas momentâneo de determinados grupos sobre outros (ARAÚJO e TAPIA, 1991).

Em contraposição ao pluralismo, autores corporativistas teriam passado a argumentar que as formas de representação, em diversas situações, seriam em realidade estruturadas de modo a permitir uma competição apenas limitada, além de estável, entre um pequeno número de organizações, com características bastante peculiares, destacando-se aqui os grupos ligados à produção – ao capital e ao trabalho (ARAÚJO e TAPIA, 1991). Para aprofundar este enfoque, é preciso recorrer diretamente ao conceito estabelecido por Philippe Schmitter (1974), a partir do qual variações teóricas importantes ocorreram. Na definição clássica do autor, o corporativismo se constituiria num sistema de representação de interesses entre Estado e sociedade, composto por unidades limitadas, singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (quando não criadas) pelo próprio Estado (SCHMITTER, 1974).

Araújo e Tapia (1991) sintetizam de maneira direta e apropriada os subtipos de corporativismo construídos por Schmitter, a partir do tipo-ideal mencionado acima. O chamado corporativismo estatal seria definido como aquele no qual as representações dos grandes interesses sociais estariam subordinadas à autoridade estatal, tendo sido em alguns casos criadas diretamente pelo Estado. Este subtipo é associado a regimes anti-liberais e autoritários, característicos dos países do capitalismo tardio, sendo um exemplo clássico a América Latina do século XX, anterior aos processos de redemocratização do final do período. Já o corporativismo societal, ao contrário, nasceria da dinâmica da própria sociedade civil, ficando preservada a autonomia dos atores coletivos envolvidos nos processos de concertação e negociação. O Estado se limitaria a reconhecer e autorizar essas organizações, garantindo um certo grau de controle sobre seu funcionamento em troca da concessão do monopólio da representação. Preservadas as características gerais do tipo-ideal originário, a coerção jogaria aqui papel reduzido. Posteriormente rebatizado de

neocorporativismo, a vertente societal foi inicialmente associada por Schmitter aos Estados de bem-estar social, democráticos e pós-liberais, característicos dos países de capitalismo avançado (ARAÚJO e TAPIA, 1991).

No que se refere às noções de concertações sociais, ou de pactos sociais, é preciso inicialmente reconhecer que as mesmas estão diretamente ligadas ao conceito de neocorporativismo, tendo sido inclusive recorrente na literatura a utilização dos três termos de maneira indistinta (PINTO e CARDOSO JR., 2010).

Nessa medida, naturalmente, a ideia chave de concertação vem sendo constantemente relacionada, também, às experiências históricas dos Estados de bem-estar social. Segundo Sonia Fleury (2006), o próprio surgimento dos primeiros Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social na Europa no pós-guerra, de modo paralelo e complementar ao modelo liberal clássico de democracia representativa, com suas composições neocorporativas também clássicas (governos, empregadores e trabalhadores), denotaria, conforme mencionamos anteriormente, a inserção desses mecanismos enquanto parte de uma estratégia maior dos socialdemocratas no processo de construção de um capitalismo regulado, por meio da concertação. Em suma, no chamado “compromisso keynesiano”, as classes trabalhadoras abririam mão de ideais revolucionários (como a abolição da propriedade privada) em troca da garantia de direitos sociais pelo Estado e de uma redistribuição da riqueza por meio de políticas públicas (FLEURY, 2006).

Mas a noção de concertação social não está somente associada aos *welfare states* e à socialdemocracia europeia. Ela está presente, também, no ideário desenvolvimentista latino-americano, essencialmente no destaque dado pelos autores desse campo para a necessidade da conformação de “coalizões de apoio”, via alianças entre diferentes setores do Estado e grupos sociais¹⁰, na elaboração e suporte aos projetos nacionais de desenvolvimento. São inúmeras as referências nesse sentido, para além da já mencionada citação de Fonseca (2014). Em seção de seu artigo sintomaticamente denominada

¹⁰ Além das formulações estruturalistas e cepalinas clássicas sobre desenvolvimentismo na América Latina, foco deste trabalho, vale mencionar a relevância dos debates nessa mesma direção em relação aos chamados “Estados Desenvolvimentistas”, que tiveram como base empírica o Leste e o Sudeste Asiáticos, principalmente a partir da obra: EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: State and industrial transformation*. Princeton: Princeton University 1995.

“desenvolvimentismo e concertação social: complementariedade virtuosa”, Pinto e Cardoso Jr. (2010) buscam retomar a clássica perspectiva desenvolvimentista de Celso Furtado, mencionando que, já aí, a ideia de um projeto nacional não deveria ser interpretada enquanto construção nem casual (fruto do livre jogo do mercado), nem imposta unilateralmente pelo Estado (autoritária). Para qualificar melhor tais afirmações, os autores recuperam outras definições importantes do pensamento furtadiano. Nessa visão, num primeiro plano, seria imprescindível a busca permanente por parte do Estado de um alinhamento com os demais agentes econômicos, por meio do planejamento governamental. Porém, em nada tal planejamento se pareceria com o planejamento de tipo soviético, via centralização total pelo Estado. A construção de um projeto de nação somente se configuraria mediante também uma concertação do setor público com amplos setores da população, o que afinal poderia gerar “efeitos impulsionadores do desenvolvimento”. Furtado, porém, segundo os autores, não teria se dedicado de maneira mais aprofundada ao tema de quais seriam mecanismos adequados para a articulação entre Estado e sociedade, ou de como se dariam concretamente os processos de concertação social (PINTO e CARDOSO Jr., 2010).

Ainda no âmbito desse debate, para além de uma discussão eminentemente conceitual, do ponto de vista também histórico e regional – que importa sobremaneira aos objetivos deste trabalho – Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2013) estabelecem que, no período posterior aos processos de redemocratização na América Latina, com o fracasso do modelo de desenvolvimento liberal implementado no Brasil e na região durante a década de 1990 em proporcionar prosperidade econômica e equalização social, sucessivos governantes latino-americanos, que obtiveram expressivas vitórias político-eleitorais após 2002, teriam passado a adotar durante seus mandatos, em diferentes graus, proposições do tipo nacional-popular ou *neodesenvolvimentistas*. Neste cenário, especificamente no caso brasileiro, seria reconhecida – e defendida pelos autores – a relevância da conformação, originalmente baseada em modelos neocorporativistas, de espaços de concertação nacional para o desenvolvimento, como o próprio Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico Social brasileiro. Fóruns dessa

natureza, segundo eles, funcionariam de maneira complementar à democracia representativa liberal (aos partidos políticos, aos parlamentos), podendo facilitar a comunicação e a consulta, além da negociação e a coordenação, entre interesses sociais heterogêneos e interesses públicos convergentes (CARDOSO Jr., PINTO e LINHARES, 2013).

Consideramos importante situar claramente as acepções destacadas acima, contendo referências diretas tanto aos temas do desenvolvimentismo, quanto do neocorporativismo e concertação social, para que, a partir daqui, seja possível darmos um passo seguinte na exposição de uma noção importante neste trabalho: a de projetos políticos.

Assim, vale mencionar que, paralelamente à discussão em relação ao papel estratégico do Estado e sua necessária articulação com diferentes setores sociais para formulação e defesa dos projetos nacionais de desenvolvimento, diversos autores vêm se dedicando, há mais de três décadas, à reflexão e ao debate sobre temas mais gerais da democracia e das potencialidades, além de limites, dos diversos mecanismos – conselhos, fóruns, conferências, arranjos institucionais – criados nos últimos anos, em diferentes contextos e países, voltados à promoção da participação direta, junto aos governos, de amplos setores da sociedade civil nos processos de decisão e de gestão das políticas públicas.

Santos e Avritzer (2002), referências importantes num campo chamado na literatura, dentre outras maneiras, de participacionista, estabelecem ter sido o século XX palco de intensas disputas em torno da questão democrática, tendo se tornado hegemônica ao final das duas guerras mundiais uma concepção de democracia que restringia as formas ampliadas de participação e soberania em favor de um consenso em torno, especificamente, dos procedimentos eleitorais para formação dos governos. Para os autores, no entanto, nas últimas décadas do século passado, um paradoxo de difícil explicação teria se estabelecido, tendo em vista que a democracia liberal, de modo simultâneo, teria se expandido globalmente e entrado em grave crise nos países centrais, em função do crescimento vertiginoso do absenteísmo e da crise de confiança dos cidadãos em relação a seus representantes.

Tais fenômenos, aliados aos processos de tentativa de desmonte das políticas de bem-estar na década de 80, teriam, segundo os mesmos autores, reaberto ampla discussão política e social no que se refere ao significado estrutural da democracia, notadamente nos países em desenvolvimento, alguns dos quais vivenciando processos, justamente, de redemocratização. Ao passar do tempo, desde o sul do mundo, com participação decisiva dos movimentos sociais enquanto “novos atores”, viriam se estabelecendo concepções “não-hegemônicas”, segundo as quais a democracia não se constituiria em mero acidente ou simples obra de engenharia institucional, mas, sim, implicaria constantes rupturas com tradições estabelecidas e tentativas de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Em linha com esses autores, refletindo sobre os rumos da construção democrática na América Latina do início do século XXI, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) situam três processos como pontos de partida para o debate na região em relação ao tema. O primeiro se refere à consolidação, naquele momento, da democracia eleitoral no conjunto dos países. Já o segundo processo, em ampliação ao que mencionamos anteriormente em relação aos países centrais, faz referência ao estabelecimento, também nos países latino-americanos, de profundas insatisfações com os resultados daquelas democracias liberais formais, em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política. Finalmente, o terceiro processo alude a uma profusão de novos experimentos político-sociais que, naquele período, teriam buscado ressignificar a própria ideia de democracia, baseados nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de novos espaços públicos¹¹ de participação política e do reconhecimento e inclusão das diferenças.

Em realidade, no que é fundamental no âmbito do presente trabalho, os autores estabelecem que esse renovado debate em torno da construção

¹¹ Na definição dos autores, espaços públicos seriam instâncias deliberativas que permitiriam o reconhecimento e dariam voz a grupos e temas anteriormente negligenciados, não sendo monopolizados por quaisquer atores sociais e políticos e nem pelo Estado, visibilizando o conflito e oferecendo condições para tratá-lo com reconhecimento de interesses e opiniões divergentes. Tais foros estariam, portanto, conectados ao Estado por meio de diversos mecanismos institucionais e legais que lhes abririam capacidades de implementação de políticas públicas (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

democrática na América Latina seria caracterizado por uma intensa disputa entre distintos projetos políticos, que permeariam a sociedade como um todo. O reconhecimento dessa disputa, bem como a identificação precisa dos conteúdos específicos de cada projeto, seriam de grande importância e expressariam a marcante heterogeneidade tanto da sociedade civil, quanto do Estado.

Nessa medida, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) definem projetos políticos enquanto conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientariam a ação política dos diferentes sujeitos. Nesse sentido, importante dizer, esses projetos, na aceção dos autores, não seriam meramente construções conceituais e abstratas, mas estariam, sim, ancorados em sujeitos concretos e nas práticas discursivas que os mesmos produzem e veiculam. Segundo eles, ao menos no início do século XXI, o debate político ao redor da democracia e dos temas atinentes à relação entre Estado e sociedade estaria organizado, basicamente, em torno de dois polos, num embate – marcadamente desigual – entre os chamados projetos políticos democrático-participativo e neoliberal¹².

O primeiro projeto faz referência direta ao conjunto dos novos experimentos político-sociais acima mencionados e é denominado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) como projeto político democrático-participativo. Seu núcleo central “estaria constituído por uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 48). Tendo em vista, assim, um caráter excludente e elitista desta forma de democracia, seriam defendidos no primeiro projeto modelos de democracia participativa e deliberativa, com a construção de espaços públicos, nos quais os conflitos seriam publicizados e a participação seria concebida, fundamentalmente, como compartilhamento do poder decisório do Estado. De acordo com os autores, uma nova noção de cidadania seria, também, outro elemento central do projeto, com

¹² Dado o escopo e recorte histórico específico deste trabalho, não aprofundaremos aqui a caracterização do terceiro projeto, o autoritário, que segundo os próprios autores – e como a realidade atual parece reiteradamente confirmar – permaneceram sempre vivos na região e, em essência, apenas respeitariam de maneira formal o conjunto das instituições democráticas.

a perspectiva não somente da garantia de direitos específicos, mas de ampliação e invenção de novos direitos coletivos.

Na discussão sobre o projeto democrático-participativo, é preciso destacar ainda uma consideração importante, de caráter histórico. Referindo-se especificamente ao processo brasileiro de construção democrática, os mesmos autores asseveram que, a partir dos anos 1980, movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, organizações não governamentais e outras, além de partidos políticos situados à esquerda do espectro político, sendo mencionado especificamente o Partido dos Trabalhadores (PT), teriam participado decisivamente do esforço de elaboração e difusão do conjunto de ideias essenciais do projeto democrático-participativo. Também segundo os autores, mais ao final da década, muitas dessas ideias teriam adquirido concretude institucional no país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, o projeto político neoliberal na América Latina, conforme formulado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), teria tido como impulso original – também durante os anos 1980 – não a questão da amplitude da democracia, ou dos limites dos mecanismos representativos tradicionais, mas sim as necessidades de ajustes nas economias nacionais e defesa da redução das responsabilidades de aparatos estatais considerados, tão somente, como excessivos, ineficientes, burocráticos e corruptos. Haveria, segundo os autores, uma “confluência perversa” no fato de que, com sentidos bastante diferentes, mas não claramente explicitados, o projeto neoliberal também lançaria mão de referências e expressões simbolicamente caras ao projeto político mencionado anteriormente, como a defesa da participação social e a valorização da cidadania.

Ocorre que os fundamentos e objetivos do projeto político neoliberal, de fato, seriam completamente diferentes do projeto democrático-participativo:

O primado do mercado, enquanto eixo reorganizador da economia, é visto como devendo se estender ao conjunto da sociedade; a busca de eficiência e de modernização passa então a legitimar a adoção do mercado como organizador da vida social e política. A transferência da lógica de mercado para o âmbito estatal transforma os governos em “provedores de serviços”, e os cidadãos em “clientes”, “usuários”, com relação aos quais é preciso ter sensibilidade com respeito às suas

demandas e eficiência no seu atendimento (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 55).

Assim, se a cidadania, dissociada da noção de direitos, passaria a ser compreendida enquanto solidariedade aos mais pobres, a participação social passaria a ser aqui concebida de duas maneiras instrumentais, conforme os autores. Primeiro, enquanto mecanismo de fornecimento de informações qualificadas a respeito de certas demandas sociais e, segundo, enquanto possibilidade de substituição do aparato estatal no provimento direto de políticas públicas, via organizações sociais. Numa visão minimalista da política e da democracia, os governos passariam então a temer a politização da interlocução com os movimentos sociais e com organizações de trabalhadores, passando a buscar, nas palavras dos autores, parceiros confiáveis que pudessem responder a suas próprias exigências, e adotar nos diálogos com a sociedade uma perspectiva eminentemente tecnocrática e gerencial, sendo “eficiência” sempre uma palavra chave.

Em síntese, dado o conjunto de referências conceituais até aqui apresentadas, se no início deste capítulo, do ponto de vista das disputa político-acadêmicas entre diferentes *perspectivas de desenvolvimento*, definimos enquanto contrapostas uma *perspectiva pró-mercado* e uma *perspectiva desenvolvimentista*, passaremos a nos referir neste trabalho a partir daqui, em se tratando das disputas em torno do tema das diferentes *perspectivas das relações entre Estado e sociedade*, de um lado a uma *perspectiva neoliberal*, fundada no liberalismo pluralista clássico e na noção de projeto político neoliberal e, de outro, a uma *perspectiva não-liberal*, alternativa à anterior, na qual se agregariam tanto as formulações neocorporativas e de concertação social, quanto a noção de projeto político democrático-participativo.

Tendo sido apresentadas referências conceituais a serem mobilizadas nas primeiras dimensões de análise do objeto, tarefa das seções seguintes, resta mencionar a noção que nos pareceu a mais adequada para um enquadramento em âmbito geral, também do ponto de vista conceitual, da versão brasileira do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – ou, simplesmente, “Conselhão”. Nesse sentido, à luz de suas especificidades no cenário institucional do país e para que fosse possível abarcar, em nossas análises

posteriores, o conjunto das diferentes perspectivas político-acadêmicas em disputa – mencionadas anteriormente e que influenciaram de maneira concreta o objeto ao longo de sua trajetória histórica – definimos o CDES neste primeiro capítulo enquanto uma *interface socioestatal*.

A formulação original desse amplo conceito pode ser encontrada na obra de Vera e Hevia (2006). Na acepção dos autores, nas últimas décadas, a criação de novos espaços e mecanismos de relações entre Estado e sociedade na América Latina, nos mais diferentes formatos e com os mais diversos desempenhos, estaria simultaneamente ancorada em quatro processos principais. Primeiro, as pressões internacionais sobre os países da região para a chamada “modernização” de seus aparatos estatais nacionais; segundo, as lutas sociais por autonomia; terceiro, mudanças institucionais no próprio funcionamento do Estado e, finalmente, a busca dos governos por maior legitimidade no exercício do poder. Assim sendo, a principal intenção dos autores, ao proporem o conceito em tela, seria dar conta das crescentes complexidades ensejadas nos processos históricos por eles descritos.

No que aqui nos interessa, sinteticamente, as interfaces socioestatais poderiam ser situadas a partir de certas dimensões fundamentais, apresentadas por Vera e Hevia (2006). Assim, a noção de interface estaria relacionada a espaços de intercâmbio, mas também de conflitos, nos quais se efetuariam relações (comumente) assimétricas, intencionais, entre diferentes sujeitos, da sociedade e do Estado – ou socioestatais. Tais sujeitos, em ambos os casos, poderiam se constituir de maneira individual ou coletiva, além de serem necessariamente portadores, em sua atuação naqueles espaços, de diferentes projetos sócio-políticos, o que permitiria falar em uma heterogeneidade de setores tanto da sociedade, quanto do Estado (VERA e HEVIA, 2006).

Referindo-se mais especificamente ao caso brasileiro, Pires e Vaz (2014) sugerem que o conceito delineado acima, em função de sua amplitude, poderia funcionar bem como lente analítica alternativa a abordagens restritivas até então mais consolidadas na literatura¹³, justamente visando dar conta da multiplicidade

¹³ Uma “abordagem restritiva” mencionada pelos autores seria, por exemplo, aquela noção de espaços públicos, ao necessariamente enfatizar em suas análises, conforme dissemos, os aspectos deliberativos e a autonomia dos atores.

de processos e experiências vivenciadas no país nas últimas décadas. Nesse sentido, segundo os autores:

(...) a noção de *interface socioestatal* chama a atenção para os encontros e as interações entre atores estatais e atores sociais e para o conhecimento ou conteúdo produzido nesses processos, deixando em aberto as características e os formatos dessa interação (sejam coletivos ou individuais), os procedimentos adotados e os resultados produzidos (seja negociação, decisão, expressão de conflito ou troca de informações) (PIRES e VAZ, 2014, p. 66).

Apresentadas as linhas gerais do conceito, buscaremos, a partir de agora, enfatizar as razões pelas quais definimos nesta pesquisa o CDES enquanto uma *interface socioestatal*, acreditando ser esse o procedimento conceitual mais adequado em geral, mas também do ponto de vista das dimensões analíticas específicas que pretendemos abordar, visando construir um diagnóstico consistente da atuação do colegiado em período recente da história do país.

É preciso aprofundar, inicialmente, alguns aspectos da descrição do CDES apresentada na seção introdutória. O “Conselhão” foi originalmente criado pelo governo federal em 2003, sob o comando direto da Presidência da República, tendo como tema a ampla e complexa questão do “desenvolvimento nacional”, dos pontos de vista econômico e social. Não se trata, portanto, de um mecanismo “clássico” de participação social pós-redemocratização, como os conselhos ou mesmo conferências relacionados a políticas públicas setoriais (educação, saúde, assistência social, etc.), que em muitos casos tiveram seus arranjos específicos já mais consolidados, objetos de um sem número de estudos e avaliações. Além disso, o desenho do CDES, já na origem, excluiu qualquer caráter deliberativo do mecanismo, que teria como claro papel prestar “assessoria” direta ao presidente da República, podendo tal trabalho ser entendido *a priori* de diferentes maneiras, tanto no sentido de elaboração conjunta, quanto no de legitimação ou apoio a determinadas propostas previamente desenhadas. Também na origem, não há previsão de regras pactuadas ou de autonomia dos setores sociais para designação de seus representantes, que passariam a ser indicados discricionariamente pelo chefe do executivo.

Tendo em vista essas peculiares características, em primeiro lugar, é preciso destacar que uma investigação da trajetória do CDES deve levar em conta decisivamente, em nosso entendimento, o tema específico das perspectivas de desenvolvimento dos diferentes governos aos quais o mecanismo se vincula ao longo do tempo. A importância e o papel dos presidentes e seus governos no colegiado, com suas respectivas agendas e visões, são evidentemente cruciais, sendo que eventuais mudanças de orientação político-econômica no poder executivo costumam exercer influência imediata sobre os trabalhos e orientações do Conselho, dada sua configuração institucional.

Em segundo lugar, é importante novamente enfatizar que as características do colegiado, acima destacadas, conferem especial singularidade ao CDES em relação a um conjunto de mecanismos criados para promoção de articulações entre Estado e sociedade no Brasil, após a redemocratização. Mais ainda, a explicitação daquelas características demarca um automático afastamento conceitual do Conselho no que se refere ao debate tradicional e “mais consolidado” na literatura sobre o tema, para retomarmos os termos de Pires e Vaz (2014). Afinal, os novos atores e movimentos sociais, que irromperam na cena política nacional nas últimas décadas do século XX, com forte atuação na elaboração da Constituição Federal de 1988, apresentavam como bandeiras fundamentais a autonomia frente ao Estado e uma demanda por real divisão do poder político, buscando alargar e transformar a própria noção de democracia, o que se expressaria claramente num caráter preferencialmente deliberativo dos novos arranjos institucionais a serem criados. Não são essas, como se pôde ver, as principais características do CDES, sendo que o órgão, em nenhuma hipótese, poderia ser enquadrado conceitualmente enquanto mecanismo “clássico” de participação social no Brasil, ou espaço público de caráter deliberativo, por exemplo.

Assim sendo, conforme demonstra textualmente a citação anterior de Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2013), bem como o trabalho de autores como Jorge Tapia (2007), o Conselho brasileiro foi, desde o início, correta e compreensivelmente, associado às noções de desenvolvimentismo e a modelos e experiências internacionais de tipo neocorporativo, tendo em vista sua

composição e seu funcionamento essencialmente complementar aos mecanismos tradicionais da democracia representativa, com possibilidades reais de ativação de processos importantes de comunicação e negociação entre diferentes setores sociais e o governo.

Não obstante, em nossa compreensão, tal abordagem é necessária, porém não suficiente, para um enquadramento conceitual adequado do colegiado. Dado o peso das lutas sociais anteriores, das conquistas inscritas na Constituição de 1988, do contexto nacional específico no momento de sua criação, da trajetória política de muitos de seus membros e do próprio governo “fundador”, capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), além da influência de experiências internacionais diferenciadas (mencionadas na seção introdutória), acreditamos não ser desejável na análise da atuação do CDES abrirmos mão de uma perspectiva conceitual bastante ampliada sobre as relações Estado e sociedade no Brasil, reduzindo-a, exclusivamente, aos termos das formulações clássicas neocorporativas. Isso é igualmente verdadeiro, talvez ainda mais, tendo em vista os impactos sobre o colegiado que resultaram da mudança de governo em 2016, conforme será explicitado adiante neste trabalho.

Em outras palavras, por menos que se tenha constituído enquanto um espaço deliberativo de participação social, por mais que durante os primeiros governos, com marcas ao menos pretensamente desenvolvimentistas, sindicalistas e – principalmente – empresários tenham ocupado a maioria dos assentos no colegiado, consideramos ser impossível compreender e analisar a larga trajetória do CDES sem lançarmos mão, também, de conceitos construídos nos marcos do debate participacionista, como o de projetos políticos. É justamente nesse sentido que a noção de *interfaces socioestatais*, dada sua amplitude, nos parece ser perfeitamente adequada.

Interessante rapidamente observar que as postulações de Sonia Fleury (2006) sobre o CDES, abaixo citadas, nas quais a autora, apesar de não se referir especificamente ao conceito de *interface socioestatal*, utiliza de maneira simultânea alguns dos diferentes aspectos mencionados acima, parecem ir ao encontro de nossos argumentos:

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social criado no Governo Lula pretendeu retomar o desenho da relação Estado e

sociedade inaugurada na Constituição Federal de 1988, e avançar neste processo, gerando um novo espaço institucionalizado e plural no qual se encontram diferentes atores políticos e o governo, possibilitando um processo de concertação social e novas bases para garantir a governabilidade. (...) Diferentemente da experiência internacional que tende a ser corporativa e, no máximo incluir alguns intelectuais, no Brasil a composição do Conselho deu destaque à participação da sociedade civil de extração não corporativa (FLEURY, 2006, p. 11).

Resumindo então o que formulamos até aqui, insistimos, uma vez mais, que, dado o peso e características de suas configurações históricas, além das particularidades de seu arranjo institucional, é preciso simultaneamente agregar na investigação da trajetória do CDES ao longo dos anos, em primeiro lugar, as perspectivas de desenvolvimento dos diferentes governos, que exercem influência decisiva em seu funcionamento. Além disso, é inescapável situar e utilizar em tal trabalho o debate sobre perspectivas das relações entre Estado e sociedade de maneira ampla, recorrendo aos aspectos clássicos do liberalismo e neocorporativismo-concertações sociais, mas também às formulações construídas no bojo das lutas democrático-participativas concretas, travadas nas décadas finais do século XX no Brasil, que acabaram consubstanciadas na Constituição de 1988 e também na própria eleição do ex-presidente Lula, em 2003.

Portanto, não nos parece difícil compreender as razões pelas quais, neste primeiro capítulo, definimos conceitualmente o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social brasileiro enquanto uma *interface socioestatal*. Afinal, o caráter reconhecidamente amplo deste conceito o torna capaz de abarcar as características institucionais específicas do CDES, por deixar em aberto aspectos como a natureza e os formatos da relação entre os atores, além dos procedimentos e resultados obtidos nessas interações. Sem definirmos, logo no início do trabalho, tamanha amplitude conceitual para enquadramento do mecanismo, a nosso ver, não teria sido possível nem adequado lidar com as quatro dimensões de análise constitutivas da pesquisa, no sentido da construção de um diagnóstico minimamente consistente para um período histórico longo – de quinze anos – da trajetória institucional do “Conselhão”.

2. OS ANOS LULA DA SILVA (JANEIRO DE 2003 A DEZEMBRO DE 2010): MOMENTOS DE CONCERTAÇÃO

Iniciaremos a investigação da trajetória do CDES, neste segundo capítulo, com uma necessária revisão e organização das conclusões mais gerais presentes na literatura a respeito do colegiado e sua atuação nos anos Lula. Na sequência, passaremos a abordar a configuração no período das quatro dimensões de análise constitutivas da pesquisa – a perspectiva de desenvolvimento do governo; a perspectiva de relações entre Estado e sociedade do governo; o perfil político do presidente da República; as linhas gerais da atuação Conselho ao longo do tempo, com ênfase nas conjunturas da crise política de 2005 e da crise econômica de 2008 – e, finalmente, formularemos um enunciado que possa sintetizar a atuação do “Conselhão” no período.

A trajetória do CDES durante os dois governos do presidente Lula foi objeto de uma série de estudos acadêmicos, de diferentes perfis e diferentes pressupostos, publicados também em diferentes momentos. Os primeiros textos que se debruçaram sobre a novidade institucional então representada pela instalação do colegiado em 2003, naturalmente, fazem referência aos anos iniciais de atuação, durante o primeiro mandato. Lúcio Kowarick (2004), problematizando o que descreve como uma dinâmica ainda em curso, define o CDES enquanto espaço institucional de caráter eminentemente político, com potencial para gerar, no futuro, diretrizes e parâmetros de largo alcance que poderiam servir de substrato à implantação de novos modelos de desenvolvimento. Vanda Costa (2006), ao aplicar questionários junto aos primeiros conselheiros ao longo de 2003 e 2004, constata o que seria uma convicção generalizada entre eles acerca do potencial do Conselho para se tornar um espaço importante de busca das soluções políticas para os problemas do país, tendo os participantes daquela experiência inicial aparentemente “provado uma democracia da qual gostaram e querem mais” (COSTA, 2006, p. 161).

Em sentido diverso, a partir de uma perspectiva teórica e política mais próxima ao campo participacionista mencionado no capítulo inicial deste

trabalho, José Antônio Moroni (2005) tece críticas agudas ao que chama de sistema descentralizado e participativo implementado no país após 2003. Segundo o autor, com a eleição de Lula, haveria grande expectativa de que tal sistema fosse realmente levado a sério, o que claramente não teria acontecido, em sua visão. Para ele, os mecanismos de participação então implementados seriam principalmente parte de uma estratégia do novo governo em busca de legitimidade, com total desrespeito à autonomia da sociedade civil na indicação de seus representantes. Nesse sistema, o CDES, em particular, para além de não se constituir enquanto espaço de deliberação e controle social, desrespeitaria qualquer noção de equilíbrio entre diferentes sujeitos políticos, em função da prevalência de uma visão de sociedade excessivamente calcada no conflito capital-trabalho (MORONI, 2005).

Em pesquisa de campo concluída ainda em 2005, Viseu e Bin (2008) também questionam se, ao menos até aquele momento, o CDES não estaria constituindo-se essencialmente enquanto plateia de um governo em busca de legitimidade. Afinal, segundo eles, diversos aspectos do colegiado indicariam uma estrutura normativa e operacional que privilegiaria a participação apenas enquanto direito de manifestação, expressão e defesa de pontos de vista diferenciados. Também na interpretação de Romerio Kunrath (2005), a busca por maior legitimidade teria sido fator relevante para criação do CDES, no início do governo Lula. Porém, o autor busca agregar um aspecto para analisar o surgimento e a atuação do colegiado nos primeiros anos de seu funcionamento. Segundo ele, mesmo num estágio ainda muito inicial, a criação do mecanismo representaria um marco institucional importante na tentativa de se construir políticas de concertação social no Brasil, capazes de não apenas promoverem a sustentação do governo, mas também de contribuir efetivamente para a retomada do crescimento e do desenvolvimento do país (KUNRATH, 2005).

Sonia Fleury (2006), por sua vez, enfatiza uma compreensão geral do CDES enquanto inovação social que buscaria ampliar a esfera pública, introduzindo numa mesma arena de discussão atores sociais que não interatuariam em outras situações, numa sociedade marcada por graves clivagens e exclusões. Tratar-se-ia, por primeira vez na história brasileira, de um órgão consultivo nacional, não exclusivo dos representantes empresariais, com

a missão de discutir os fundamentos do desenvolvimento do país. Em consonância com outros analistas dos primeiros anos do colegiado, a autora enfatiza o tema da busca do governo por maior legitimidade política, adicionando preocupação com a dificuldade de reconhecimento, por parte de setores mais tradicionais, das lideranças oriundas de movimentos populares enquanto integrantes efetivos da nova esfera pública. Para melhor funcionamento do mecanismo, num período seguinte, a autora argumenta que o governo deveria abrir espaço crescente a pautas autônomas da sociedade civil e definir com mais clareza a função e o papel político do Conselho (FLEURY, 2006).

Escrevendo já no segundo mandato do presidente Lula e adotando pressupostos teóricos essencialmente relacionados ao tema das concertações sociais e desenvolvimento, Jorge Tapia (2007) busca reconstruir o processo de elaboração, dentro do CDES, da chamada Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) – documento que será abordado posteriormente neste trabalho. Na visão do autor, o Conselho deveria ser compreendido enquanto uma instituição alternativa a modelos neoliberais, cuja dinâmica produz diagnósticos, propostas e, eventualmente, acordos entre diferentes atores, podendo auxiliar na formação de coalizões de apoio, sempre em consonância com os governos e os parlamentos. Segundo ele, apesar do caráter ainda pouco consolidado do processo, teria sido possível observar a existência de uma estratégia bem-sucedida no CDES durante a construção da AND, na medida em que as intensas discussões e negociações no interior do colegiado teriam gerado importante aprendizado social e institucional (TAPIA, 2007).

Em novo estudo sobre o Conselho, Vanda Costa (2008) tenta mostrar o que seriam, em sua interpretação, os resultados e processos mais significativos produzidos pelo CDES naquele momento. O principal resultado, para autora, teria sido a definição de uma agenda pactuada de desenvolvimento econômico e social – a AND. Já em relação aos processos, seria importante observar que os mesmos teriam escapado do que a autora chama de padrões predatórios de captura do poder de governo. A experiência de participação política proporcionada pelo CDES teria sido, assim, uma experiência de educação para a igualdade política e aprendizagem da pactuação (COSTA, 2008).

O artigo de Pinto e Cardoso Jr. (2010), também explicitamente vinculado a perspectivas teóricas mais atentas aos temas da concertação e desenvolvimento, descreve o que teriam sido intensas atividades do colegiado ao passar do tempo, capazes de agregar nos debates os atores da sociedade civil, do governo e do setor empresarial. Segundo os autores, não haveria dúvidas sobre a conformação, naquele momento, de um espaço privilegiado de ação, franqueado pelo Conselho aos seus membros. Mesmo diante dos percalços e desafios decorrentes de seu caráter inovador, o CDES teria em sua atuação fundamentalmente buscado institucionalizar mecanismos de concertação para o desenvolvimento, numa “sociedade há muito caracterizada pela prevalência de uma cultura elitista, de práticas autoritárias e em um cenário em que, mesmo em períodos democráticos, os grupos de interesse mais poderosos sempre tiveram canais privilegiados de circulação de suas demandas no interior do Estado” (PINTO e CARDOSO JR., 2010, p. 294).

Por sua vez, lançando mão de referências importantes do campo participacionista para análise do objeto, Priscila Santos (2012) não parece chegar a conclusões essencialmente positivas a respeito da atuação do “Conselhão” nos governos Lula. Ressaltando, inicialmente, a dificuldade teórica para aferir concretamente a efetividade e impacto dos mecanismos de participação social, a autora assevera que o CDES não poderia ser configurado enquanto espaço privilegiado de participação das organizações e movimentos sociais, em função do baixo percentual de presença de lideranças desse setor ao longo do tempo. Além disso, a capacidade propositiva do colegiado seria limitada, em função da prevalência de uma agenda governamental e da inexistência de autonomia da sociedade civil para incluir novas temáticas na discussão e indicar seus representantes. Assim, o CDES não seria um espaço de participação popular, tendo o debate ao longo do tempo permanecido restrito à temática das macro políticas de desenvolvimento (SANTOS, 2012).

Em perspectiva que vai ao encontro de argumentos importantes que apresentamos no primeiro capítulo deste trabalho, situando-se em posição intermediária, por assim dizer, entre dois campos teóricos até aqui mencionados no que se refere ao complexo tema das relações entre Estado e sociedade, Rodrigo González (2013), em breve artigo, defende que o CDES parece não se

enquadrar plenamente em nenhum modelo tradicional para análise de conselhos de participação social. De um lado, não poderia ser definido como mecanismo de democracia participativa, visto que suas atribuições seriam exclusivamente consultivas. De outro, seu modelo de representação iria além de modelos corporativos clássicos, por não incluir somente membros com perfil de representação de classe. Assim sendo, o papel desempenhado por mecanismos como o CDES, segundo o autor, poderia ser considerado positivo na medida em que se constituiriam enquanto espaços de interlocução entre governo e sociedade, podendo tornar o poder público mais permeável, porém, não alterando o local efetivo da tomada de decisões – no caso, a mesa do presidente da República (GONZÁLEZ, 2013).

As pesquisas de Willyan Viégas (2015) e Daniela Ribeiro (2015) se propuseram a analisar a atuação do CDES cobrindo todo o período dos governos Lula, contando com maior distanciamento histórico e fôlego acadêmico. É possível dizer que os trabalhos se situam no campo teórico das concertações sociais e desenvolvimento, porém, ambos declaram reconhecer e recorrer também a temas do campo participacionista para melhor situar e avaliar seu objeto de estudo. Como conclusão geral, Viégas (2015) observa ter ocorrido, ao longo da trajetória do colegiado, uma geração progressiva de diálogo social entre os atores participantes, além de crescente dinâmica de formação de consensos em torno dos temas debatidos. Especificamente em relação ao período da crise de 2008, do qual trataremos mais detidamente adiante, o autor considera que o CDES se estabeleceu naquele momento como importante arena de diálogo, possibilitando fundamental intercâmbio de informações e orientações ao governo para elaboração de estratégias efetivas de combate à crise (VIÉGAS, 2015).

Em convergência, Daniela Ribeiro (2015), buscando investigar o papel do CDES na economia política brasileira dos governos Lula, inicialmente afirma ter sido o colegiado criado para cumprir um papel tanto propositivo como também o de articulador de um projeto de desenvolvimento, por meio do diálogo social. Como conclusão central, após a análise de diferentes fases e momentos da trajetória, a autora defende que o conselho, ao final do período, teria se estabelecido enquanto importante arena de diálogo sobre o desenvolvimento

nacional, tendo apresentado, porém, oscilações significativas quanto à intensidade e à forma de debate ao longo do tempo (RIBEIRO, 2015).

Como referência final desta revisão bibliográfica, vale mencionar ainda o artigo de Eduardo Gomes (2016), que analisa comparativamente os Conselhos de Desenvolvimento do Brasil, Índia e África do Sul. Para o autor, as três experiências teriam representado inequívoca expansão das capacidades estatais na esfera das relações entre Estado e sociedade dos países mencionados. Com perfis e desdobramentos particulares, os mecanismos teriam sido capazes de propiciar novos instrumentos para a concertação e/ou coordenação de políticas de desenvolvimento, oferecendo formas diferenciadas de proposições que puderam ser “transformadas em políticas, parte de políticas, ou simplesmente lhes serviram de inspiração” (GOMES, 2016, p. 131).

Tendo percorrido, na parte inicial deste capítulo, conclusões gerais presentes na literatura acerca do CDES e sua atuação durante os anos Lula, passaremos agora a abordar, em relação ao período, as quatro dimensões de análises constitutivas da presente pesquisa. Conforme mencionamos anteriormente, as mesmas dimensões, nos próximos capítulos, serão objeto de reflexão no que se refere ao Conselho e sua trajetória durante os anos de governo Dilma Rousseff e Michel Temer. Lançaremos mão nas análises que seguem, conforme couber, tanto da literatura já mencionada, quanto de outros materiais que compuseram nosso corpo de pesquisa empírica: documentos da SEDES, discursos presidenciais e entrevistas.

Assim, trata-se a primeira dessas dimensões da perspectiva de desenvolvimento dos governos. Nos termos conceituais referenciados no capítulo anterior, a análise dos materiais nos permite definir os governos Lula, com clareza, enquanto portadores de uma *perspectiva desenvolvimentista*. Importante enfatizar que nos referiremos aqui, e nos próximos capítulos, a um plano geral de governo, às grandes tendências e direcionamentos, não aos debates e desafios concretamente enfrentados na implementação dos governos.

Inicialmente, é preciso destacar que a literatura converge numa avaliação segundo a qual a eleição de um ex-metalúrgico em 2003, apoiado por uma coalizão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT),

representou importante inflexão no cenário político nacional, com a vitória de proposições políticas de defesa do papel do Estado como articulador e indutor dos processos de desenvolvimento econômico e social, em oposição às agendas neoliberais que vigoraram no país durante os anos anteriores (PINTO e CARDOSO JR., 2010; ARAÚJO, 2013; SANTOS, 2014; VIÉGAS, 2015; RIBEIRO, 2015; GOMES; 2016). Daniela Ribeiro (2015) bem resume alguns aspectos dessa então vitoriosa agenda, cuja aplicação, segundo ela, teria se acentuado a partir do segundo mandato de Lula, em 2007: fortalecimento do aparato estatal, resgate dos investimentos públicos, ampliação do mercado interno via crédito e emprego e aprofundamento de políticas de distribuição de renda. Por sua vez, Priscila Santos (2014) assevera que a inflexão proposta nos governos Lula teria se fundamentado “na ruptura com a orientação que concebe que a superação da condição de subdesenvolvimento ocorreria de forma espontânea e natural pela livre atuação das forças de mercado” (SANTOS, 2014, p. 157).

Além das referências na literatura, é interessante observar nos discursos presidenciais que foram analisados durante a pesquisa – proferidos por Lula diante do plenário do CDES ao longo de seus mandatos – a presença bem marcada de aspectos que comporiam, nos termos de Pedro Fonseca (2014), o “núcleo duro” do desenvolvimentismo. Algumas passagens são particularmente ilustrativas, conforme abaixo:

Desde muito tempo, tenho discutido com os companheiros do IEDI [Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial] um modelo de desenvolvimento para o país. Acho que a proposta tem coisas muito interessantes. Alguns de vocês já discutiram isso. E talvez seja, dependendo da vontade do Conselho, um assunto a ser discutido aqui, porque todos vocês estão conscientes de que o desenvolvimento é condição fundamental para que este país dê o seu salto de qualidade (BRASIL, 2003a, p. 9).

Ajustes econômicos, às vezes, são inevitáveis, mas podem cegar se assumem formas de dogmatismo, como ocorreu nos anos de neoliberalismo hegemônico (BRASIL, 2004, p. 2).

A força e a potencialidade da nossa economia alinham-se, com coragem e soberania, às condições, muitas vezes adversas, do comércio mundial. E o faz com uma perspectiva estratégica, ampliando também nossas exportações de manufaturados, que agregam valor, empregos e competitividade à indústria do país, impulsionando o desenvolvimento de maneira sólida e

permanente. (...) As exportações e importações de manufaturados permitem uma irradiação contínua do progresso tecnológico e espriam ganhos de renda de forma sustentável em toda a cadeia produtiva (BRASIL, 2004, p. 6).

O dado concreto é que o País ficou atrofiado muito tempo. (...) entrou um conjunto de pessoas que começa a dizer que o Brasil não precisava de política industrial, que o mercado resolvia tudo, nós ficamos sem o mercado resolver e sem política industrial. Então, agora, estamos correndo atrás do tempo perdido (BRASIL, 2008a, p. 8).

É preciso, portanto, reconhecer e valorizar cada vez mais o papel de todos aqueles que resistiram arduamente à agenda do Estado mínimo nas últimas décadas; dos que resistiram ao desmonte das políticas públicas em nome da desregulação dos mercados; dos que resistiram, sobretudo, a entregar a sorte da sociedade aos azares do cassino financeiro, optando, em vez disso, por implantar e ampliar políticas sociais para ordenar a economia e qualificar o crescimento (BRASIL, 2009a, p. 2).

A crise atual consolida e consagra uma agenda de desenvolvimento que vinha sendo criticada de forma injusta e agressiva nos últimos anos. (...) Um novo paradigma emerge em meio às ruínas das finanças desreguladas. (...) O Estado tampouco é o estorvo do desenvolvimento. Ele é, sobretudo, o indutor (BRASIL, 2009a, p. 3).

Desde 2003, lutamos com cautela, mas com firmeza, para livrar a economia brasileira de uma inserção dependente e subordinada à lógica financeira internacional. (BRASIL, 2009a, p. 4).

O que nós vimos é que aqueles que sabiam tudo até essa crise, ficaram sem saber nada depois da crise. E foi exatamente o Estado, que foi negado a vida inteira, que foi chamado para salvar aqueles que até então pareciam os deuses da verdade, e o “deus” do mercado (BRASIL, 2009a, p. 8).

No mesmo sentido, os entrevistados questionados a respeito de qual seria a perspectiva de desenvolvimento dos governos Lula elencaram aspectos muito próximos àqueles mencionados por Pedro Fonseca (2014), se colocando de acordo com a definição de que haveria uma *perspectiva desenvolvimentista* de governo no período (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 2, 2018; ENTREVISTA 3; 2018). Vale reproduzir, literalmente, duas passagens pontuais de relatos de entrevistados:

Acho que se tratava de uma concepção desenvolvimentista muito forte, no sentido pleno de desenvolvimento voltado ao mercado interno, associado às capacidades internas de

sustentação do desenvolvimento, indústria, papel do Estado, essa coisa toda... (ENTREVISTA 1, 2018).

Essa visão de que Estado é indutor do desenvolvimento, essa era a visão do Lula, não tem dúvidas sobre isso. O governo dele é marcado por isso, o Estado buscando ter papel importante na redução das desigualdades sociais, na indução do mercado interno, na ampliação da renda, na garantia de direitos... (ENTREVISTA 3, 2018).

Passando à segunda dimensão de análise, sempre nos termos conceituais referenciados anteriormente, acreditamos ser possível definir os governos Lula, em se tratando do tema das relações entre Estado e sociedade, como portadores de uma *perspectiva não-liberal*. Primeiro, em função das características da própria perspectiva de governo anterior que, conforme se pode depreender dos materiais pesquisados, esteve sempre acompanhada de uma noção essencialmente democrática, prevendo necessária construção de apoio na sociedade, valorizando consensos políticos e concertação social, etc. Segundo, porque nos referimos fundamentalmente aqui a uma perspectiva de governo como um todo, não somente sobre o CDES, perspectiva essa na qual é marcante a força da tradição e do envolvimento do PT, ao lado de sindicatos, movimentos sociais e outros setores, nas lutas pós-ditadura por ampliação da democracia e construção de espaços de participação cidadã, conforme mencionamos anteriormente.

Nessa medida, a associação entre as proposições políticas de Lula e de sua coalizão partidária, tanto com os temas da concertação/neocorporativismo, quanto da construção democrática, deliberativa e participativa, é constante na literatura analisada (KOWARICK, 2003; KUNRATH, 2005; COSTA, 2006; FLEURY, 2006; TAPIA, 2007; SANTOS, 2012; VIÉGAS, 2015; RIBEIRO, 2015). Mesmo especificamente em relação ao CDES, o impacto e as influências em sua criação das tradições petistas, das lutas sociais e do próprio peso das conquistas inscritas na Constituição Federal de 1988, são também recorrentemente mencionados pelos autores citados. Da mesma maneira, há muitas referências específicas sobre a importância das concepções ligadas ao desenvolvimentismo e às concertações sociais para a decisão de institucionalização e, ainda, para definição da maneira de funcionamento do colegiado.

Willyan Viégas (2015), em duas passagens específicas, sintetiza de maneira bastante apropriada, em nosso entendimento, a conexão particularmente existente entre o CDES e uma *perspectiva não-liberal* de relações Estado e sociedade presente nos governos Lula. Primeiro, o autor estabelece que a criação do mecanismo “objetivou estabelecer uma arena de diálogo entre o governo e representantes de setores significativos da sociedade para a construção de pactos sociais voltados a um novo processo de desenvolvimento (VIÉGAS, 2015, p. 13). Posteriormente, esclarece que, mesmo o CDES não sendo um “mecanismo de democracia deliberativa”, se faria necessário, para a compreensão do surgimento desse “mecanismo neocorporativista”, situá-lo “em um conjunto mais abrangente que envolve os novos instrumentos de participação social que surgem no processo de redemocratização brasileiro” (VIÉGAS, 2015, p. 36).

Durante as entrevistas realizadas para pesquisa, diante de questões relativas à segunda dimensão de análise dos anos Lula, não houve divergências em relação às definições já citadas da literatura, sendo que o documento-síntese publicado pela SEDES durante o período, conforme será possível observar, também segue em convergência com o que foi dito até aqui:

A criação do CDES alargou de forma inédita a interlocução entre o Governo e a sociedade e a capacidade de definir, de forma compartilhada, os grandes rumos do País. O diálogo plural exercitado pelo CDES qualifica e viabiliza um projeto de desenvolvimento de longo prazo, como expressão da síntese possível dos valores e interesses predominantes, orientadores das ações de Governo e assumidos pela sociedade (SEDES, 2009, p. 11).

O diálogo favorece o trânsito de informações, permite a troca de pontos de vista, ajuda a iluminar as diferenças e a encontrar trajetórias para enfrentamento de problemas e entraves. Por meio do diálogo, o CDES busca compreender as variáveis e construir consensos em torno do Brasil que se desenvolve. No entendimento do Conselho, é preciso que a sociedade participe, que conduza este processo de desenvolvimento e se reconheça nele (SEDES, 2009, p. 11).

Orientado pela busca do interesse mais amplo, para além das partes nele representadas, o Conselho tem proporcionado a articulação de pontos de vista diversos, sem negar o que há de contraditório nessa articulação. Esse exercício de explicitação de conflitos e de busca de entendimento constitui-se em uma arena importante para a mobilização da vontade nacional e para ampliar o espaço de interlocução, de processamento de

informações e de decisões do Estado brasileiro para a construção do desenvolvimento, em seus múltiplos e necessários aspectos (SEDES, 2009, p. 15).

Por sua vez, as palavras do próprio presidente Lula também são importantes para uma clara definição da *perspectiva não-liberal* das relações entre Estado e sociedade do governo, por exporem diretamente as concepções do então chefe do poder executivo sobre a complementariedade existente entre diferentes instituições democráticas do país, o perfil eminentemente político dessas instituições, o papel do Estado e a centralidade dos processos de concertação para o desenvolvimento nacional:

Vocês sabem que, antes da instalação do Conselho, como é de hábito no Brasil, tentou-se criar uma celeuma sobre o seu papel. Afinal de contas, esse Conselho vai fazer o quê e vai substituir quem? Bem, o Conselho está dando uma demonstração de que não quer substituir o papel de nenhuma instituição. Não é esse o nosso objetivo e eu tenho certeza de que não é esse o objetivo de nenhum membro do Conselho. O que nós estamos tentando fazer é criar mecanismos para que a sociedade brasileira, através das mais diferentes representações, através das suas entidades, possa dizer ao Governo e ao país que rumos gostaria que as coisas tomassem daqui para a frente (BRASIL, 2003a, p. 1).

Faço um chamamento a este Conselho, um chamamento aos trabalhadores e um chamamento à nação brasileira, por acreditar, sinceramente, que o grande tema do desenvolvimento, que se recoloca de modo muito mais concreto a partir de agora, não deve se esgotar nos limites do debate técnico. Trata-se, sobretudo, de construirmos um novo consenso estratégico nacional. Falo de um entendimento muito bem negociado, de longo prazo, para assegurar que as oportunidades que se abrem para o Brasil não sejam perdidas (BRASIL, 2004, p. 3).

Vejo neste fórum, de fato, a antecipação daquilo que o mundo mais precisa para equacionar e vencer as turbulências que se multiplicam no plano internacional. O nome desse requisito é: entendimento político. (...) Definitivamente, essa crise deixa claro que a política não é o oposto da eficiência, é um dos seus pressupostos essenciais. (...) Eu confesso a vocês que posso ser exagerado, algumas pessoas não gostam quando eu digo isso, mas essa crise é a oportunidade de os governantes voltarem a governar, e do Estado voltar a coordenar os interesses das sociedades que nós representamos (BRASIL, 2009a, p. 2).

Nós nunca pedimos a nenhum de vocês que concordasse com as coisas que o governo propõe, vocês nunca pediram para nós

que as coisas que vocês falavam ou propunham tinham que ser aceitas, senão era guerra. Ou seja, aqui nós construímos um espaço civilizado onde reina a democracia na sua plenitude, onde todo mundo fala o que quer, às vezes ouve o que não quer, mas a gente sabe que essa é a democracia que nós queremos construir para o Brasil. Se hoje eu tivesse que dizer para alguém, em qualquer parte do mundo, um exemplo ou uma fotografia da democracia brasileira, eu mostraria este Conselho como retrato da democracia que nós estamos construindo no Brasil (BRASIL, 2009b, p. 3).

Eu fico imaginando a primeira reunião que nós fizemos, deste Conselho. Eu lembro que houve uma certa ciuemeira (...) Eu penso que, terminados esses oito anos, não existe um só congressista ou alguém do governo que não seja obrigado a reconhecer o trabalho importante que o Conselho fez para o presidente da República, para o governo e para o Brasil (BRASIL, 2010, p. 2).

A terceira dimensão de análise do período em tela se refere ao perfil político do então presidente da República, ao qual o CDES esteve direta e institucionalmente vinculado durante oito anos de sua atuação. Em primeiro lugar, é preciso destacar que a biografia de Lula¹⁴ é amplamente conhecida nacional e internacionalmente, iniciando-se com a trajetória do retirante nordestino, depois metalúrgico, que se tornou líder de greves operárias históricas nos anos finais da ditadura brasileira e, posteriormente, principal fundador do Partido dos Trabalhadores (PT). Ao longo do tempo, o reconhecimento de seu perfil como hábil negociador foi além do mundo sindical e dos partidos políticos de esquerda, se estendendo à capacidade de diálogo e articulação de Lula com amplos setores da sociedade brasileira, dos movimentos sociais aos grandes empresários.

Ao se referir à negociação e diálogo entre os atores para a concertação social como princípios básicos de funcionamento do CDES, Willyan Viégas (2015) menciona, com base nas entrevistas realizadas para sua pesquisa, a opinião de conselheiros segundo a qual haveria conexão direta entre esses princípios e o perfil político negociador do então presidente (VIÉGAS, 2015). Em algumas passagens de seus discursos, Lula também faz referência ao tema da importância do diálogo no CDES e ao seu próprio perfil:

¹⁴ <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/biografia-periodo-presidencial>

(...) no Brasil, tem muita gente que não está habituada à negociação. Então, qualquer negociação é interpretada por alguns como se fosse a política do “é dando que se recebe”, como se fosse uma coisa maléfica, quando a coisa mais nobre no processo político é exatamente a capacidade de negociação que as pessoas têm. E nós vamos continuar negociando (BRASIL, 2003b, p. 2).

(...) há uma diferença de exercer o comando de forma autoritária e exercer o comando da forma democrática, eu passei pelo sindicato democraticamente, passei pelo partido, fui presidente treze anos democraticamente, construí a minha vida política sendo democrático. Às vezes, eu prefiro ouvir dois companheiros a tomar uma decisão sozinho, dentro de uma sala. Esse é o meu jeito de ser e é assim que a gente vai comandar este país para se transformar, num momento que está muito próximo, numa nação desenvolvida e não apenas numa promessa de nação desenvolvida (BRASIL, 2005a, p. 16).

Mas, de qualquer forma, para qualquer Presidente que tenha o ouvido do tamanho da boca é importante ter um Conselho como este, para ouvir até as coisas que não concorda, mas é bom ouvir, eu acho extremamente importante (BRASIL, 2005b, p. 7).

O grande problema de um governo é quando ele se auto intitula sabedor de tudo, sem ter ouvidos para conversar com as pessoas (...) (BRASIL, 2009b, p. 5).

(...) vocês estão percebendo que eu vou sair do governo com a orelha mais caída, de tanto ouvir, de tanto ouvir (BRASIL, 2010, p. 6).

Nas entrevistas realizadas para este trabalho, esse perfil político de Lula, que aqui definiremos como *amplamente negociador*, igualmente aparece de maneira consolidada (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 2, 2018; ENTREVISTA 3, 2018; ENTREVISTA 6, 2019). Um dos entrevistados diz acreditar que a própria criação do CDES decorreria de uma crença pessoal do presidente, que valorizaria sempre o diálogo, exercido em geral e no formato específico do mecanismo (ENTREVISTA 2, 2018). Outro menciona que o Lula sempre ouvia muito, sendo que os conselheiros sentiam que ele pautava algumas decisões em função de conversas realizadas no Conselho (ENTREVISTA 6, 2019). Um terceiro se refere ao perfil do presidente e a dinâmicas de funcionamento do CDES, além de sua relação direta com os conselheiros:

[O presidente Lula] ia muito ao CDES e ele ouvia, essa é a grande diferença. Em determinado momento, tínhamos um sistema em que cinco conselheiros falavam detidamente sobre

algun tema e ele primeiramente só ouvia, depois falava. Além de ouvir, ele dava recados importantíssimos ali, acho que Conselho cumpria este papel também. Não só de o presidente ouvir conselheiros, mas de levar para aquelas reuniões temas e políticas que ele ainda estava em processo de decisão, ele media a temperatura, conversava muito com os conselheiros após o final das reuniões, eles se sentiam extremamente valorizados. (ENTREVISTA 3, 2018).

Tendo nos referido às três primeiras dimensões de análise do período Lula, passaremos agora a abordar a trajetória do CDES de maneira marcada no tempo, percorrendo diferentes momentos e conjunturas, com ênfase na análise das situações mais agudas de crises econômicas e/ou políticas, conforme o desenho da quarta dimensão da pesquisa, apresentado no capítulo introdutório.

Em seus primeiros anos de atuação, o CDES esteve vinculado institucionalmente à Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social¹⁵, com status de ministério. Ao longo do ano de 2003 e início de 2004¹⁶, foram publicados seis documentos intitulados “Cartas de Concertação”, versando sobre diferentes temas¹⁷, mas em nível bastante abstrato, reunindo consensos estratégicos amplos e iniciais a respeito do desenvolvimento nacional (KUNRATH, 2005; FLEURY, 2006; TAPIA, 2007; SANTOS, 2012). Além da confecção dos documentos, o CDES debateu no período temas claramente vinculados a uma agenda governamental então prioritária, como as reformas previdenciária e tributária, o que levou alguns autores, conforme mencionamos, a alertarem sobre o risco de que o colegiado se tornasse, ao longo do tempo, nada mais que uma “plateia” do governo (MORONI, 2005; FLEURY, 2006; VISEU e BIN, 2008). De qualquer maneira, outras referências pontuam que, a despeito da generalidade dos documentos e da prevalência da agenda governamental, este primeiro período teria sido importante enquanto momento de experimentação, prospecção de possíveis consensos e aprendizado

¹⁵ Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003 e Decreto nº 4.744 de 16 de Junho de 2003.

¹⁶ Gestão do ministro Tarso Genro (PT).

¹⁷ Ação Política para a Mudança e a Concertação; Ação pelo Progresso e Inclusão Social; Fundamentos para um Novo Contrato Social; O Desafio da Transição e o Papel da Sociedade: a retomada do crescimento; Caminhos para um Novo Contrato Social – documentos de referência para o debate; e Política Industrial como Consenso para uma Nova Agenda de Desenvolvimento (SEDES, 2014).

institucional inicial para o novo Conselho (TAPIA, 2007; VIÉGAS, 2015; RIBEIRO, 2015).

Com uma mudança ministerial ainda em 2004¹⁸, o Conselho teria passado a funcionar segundo uma lógica de negociação mais horizontal, contando com intensa mobilização e maior capacidade de incidência dos conselheiros, num processo de rico aprendizado social e institucional, que se consubstanciaria no lançamento da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) em 2005 (TAPIA, 2007; PINTO e CARDOSO Jr., 2010; RIBEIRO 2015; ENTREVISTA 3). Para Willyan Viégas (2015), a AND teria sido “o documento mais significativo produzido pelo CDES em todo seu período de atividade” (VIÉGAS, 2015, p. 54). Mariana Araújo (2013) menciona que algumas proposições teriam se mostrado evidentes ao longo de todo o texto da AND, dentre elas, o necessário fortalecimento do Estado, em articulação com a sociedade, para promoção do desenvolvimento econômico e social (ARAÚJO, 2013). Em complementação, segundo Priscila Santos (2014), o documento teria tido como objetivo formular diretrizes estratégicas para a superação dos entraves ao desenvolvimento nacional, gerando propostas e enfoques prioritários para a garantia da equidade, a dinamização da economia e o aperfeiçoamento do aparato estatal, num contexto político novo, marcado pela busca da retomada do investimento público (SANTOS, 2014).

Na abertura da reunião plenária do CDES realizada em agosto de 2005, que teria como pauta justamente o lançamento formal da AND, o então ministro da Secretaria de Relações Institucionais¹⁹ iniciaria sua fala com as seguintes palavras:

Nesta reunião vamos trabalhar o tema da Agenda Nacional de Desenvolvimento (...) e, num segundo momento, com a presença do Presidente da República, abordar esse momento por que passa o Brasil e o governo. Acho impossível, com todos esses acontecimentos, não fazermos pelo menos um comentário, uma manifestação dos conselheiros sobre o tema.²⁰

¹⁸ Posse do ministro Jacques Wagner (PT).

¹⁹ Estrutura governamental à qual o CDES passara a estar formalmente vinculado, por meio da Medida Provisória nº 259 de 21 de julho de 2005, depois convertida na Lei nº 11.204 de 5 de dezembro de 2005.

²⁰ Trecho do discurso de Jacques Wagner proferido ao pleno do CDES em 25 de agosto de 2005.

O “momento” por que passava o país, citado então pelo ministro, se referiria a uma grave crise política, iniciada meses antes, ainda em meados daquele ano, a partir de denúncias sobre a existência de um suposto esquema ilícito de compra de apoio parlamentar por membros do governo. Algumas passagens do discurso do presidente Lula, durante a já citada reunião plenária do CDES, merecem destaque:

Eu vim a esta reunião, primeiro, para dar os parabéns a este Conselho, porque a concertação com que todos nós nos comprometemos no dia em que empossamos os membros do Conselho traz o seu resultado quando vocês terminam o debate sobre a questão da Agenda Nacional de Desenvolvimento (BRASIL, 2005a, p. 1).

Felizmente, tivemos a capacidade de olhar para o futuro, não nos atrelando apenas às urgências diárias, e construir esta Agenda Nacional de Desenvolvimento, cujo formato final vocês acabaram de produzir no texto que eu recebi (...). A Agenda é também, pela primeira vez, um documento democraticamente pactuado para apontar o caminho que devemos percorrer em nossa transformação nacional. Receber esta Agenda justamente no momento em que nos encontramos prova a força do diálogo, mesmo durante as situações políticas mais desafiadoras (BRASIL, 2005a, p. 2).

E a gente vai perceber que nesse processo, entre perdas e ganhos, a gente torce e vai trabalhar para que ganhe a democracia, a gente vai trabalhar para que percam os que cometeram os delitos mas, em nenhum momento, a gente pode colocar em dúvida que a democracia exercida na sua plenitude é a única certeza que nós temos de levar o país a um caminho de futuro promissor, um futuro de desenvolvimento e um futuro que faça a distribuição de renda que nós temos que fazer no nosso querido país (BRASIL, 2005a, p. 10).

Na visão de Jorge Tapia (2007), por ter sido ofuscado pela crise, o anúncio da AND teria tido muito menos impacto do que esperavam os conselheiros e mesmo a SEDES. Daniela Ribeiro (2015) relata terem ocorrido sucessivos adiamentos antes do lançamento do texto em agosto, o que teria deixado os conselheiros “apreensivos não somente quanto à absorção da agenda pelo governo, como quanto à estratégia do governo diante das dificuldades enfrentadas” (RIBEIRO, 2005, p. 168). Um dos entrevistados confirma que, dentro do governo, de fato havia dúvidas se a reunião deveria ser ou não realizada, dada a dimensão da crise (ENTREVISTA 3, 2018). No entanto,

segundo esse mesmo entrevistado, o saldo da realização do encontro, naquele momento, teria sido eminentemente positivo:

A reunião plenária teve receptividade e as falas foram muito melhores que nossas expectativas (...) A reunião foi muito politizada, os conselheiros foram para o debate político em alto nível. Pensávamos que os conselheiros iriam sumir do CDES naquele momento, mas isso não acontece, eles permanecem (ENTREVISTA 3, 2018).

Não há dúvidas de que o lançamento da AND e a própria realização do encontro, no auge de uma crise de enormes proporções como a de 2005, são fatores politicamente importantes, indicando deferência do governo e do presidente ao CDES e ao próprio conteúdo da Agenda que estava sendo lançada. No entanto, é preciso registrar que, passada a reunião, não há qualquer evidência de que o Conselho tenha tido papel de maior destaque na estratégia do governo para enfrentamento da crise, ou de que tenha permanecido como um lócus relevante de discussão sobre o assunto. Os entrevistados questionados sobre o tema convergem numa avaliação segundo a qual, no que se refere especificamente ao CDES, o importante naquela conjuntura teria mesmo sido o gesto de confiança ofertado ao presidente e seu governo pelos conselheiros, que compareceram à reunião convocada em meio à crise e, mais ainda, seguiram posteriormente fazendo parte do colegiado (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 2, 2018; ENTREVISTA 3, 2018).

Para concluir a abordagem deste tópico, merecem ainda reprodução algumas breves palavras do presidente Lula, que seriam proferidas, retrospectivamente, somente às vésperas do final de seu governo:

E, sobretudo, eu quero agradecer àqueles companheiros que eram do Conselho, que, no auge da crise de 2005, em que, eu nunca disse isso, mas naquela tentativa de golpe que se tentou dar no Brasil, vocês permaneceram no Conselho, vocês não desistiram do Conselho, você não misturaram o trabalho que vocês estavam fazendo para o Brasil com a vinculação com o governo. Vocês conseguiram separar, e isso foi extremamente importante para mim, que era o presidente da República, mas, sobretudo, para o país, porque vocês eram o lado sereno da sociedade, que não se permitia enganar com determinado tipo de discurso (BRASIL, 2010, p. 10).

Superados os momentos mais agudos da crise, após importantes rearranjos político-ministeriais²¹, o governo buscou retomar sua agenda de trabalho. Este período da trajetória do Conselho, que se estenderia até o início do segundo mandato de Lula, teria sido essencialmente marcado, segundo a literatura e as entrevistas realizadas, pela discussão e redação dos chamados Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED). Tais documentos representariam uma tentativa de desdobramento concreto de diretrizes gerais da AND, que passariam a ter metas e prazos objetivos, numa perspectiva de longo prazo para o desenvolvimento do país²². Porém, autores que analisaram mais detidamente o período, parecem convergir numa avaliação segundo a qual, não obstante os méritos técnicos e políticos do trabalho, o processo de elaboração dos Enunciados, por uma série de razões – desde o fato de tratar-se de um ano eleitoral, até polêmicas envolvendo a contratação de consultorias externas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) – não teria obtido engajamento tão amplo dos conselheiros, como o ocorrido no período anterior, de debates em torno da AND (TAPIA, 2007; PINTO e CARDOSO Jr., 2010; VIÉGAS, 2015; RIBEIRO 2015).

De qualquer maneira, segundo Daniela Ribeiro (2015), seria importante destacar que, ao final do primeiro mandato de Lula, os três grandes documentos estratégicos discutidos e elaborados no CDES – as Cartas de Concertação, a AND e os EED – já conteriam “os pilares estruturantes da nova estratégia de desenvolvimento intensificada durante o segundo governo” (RIBEIRO, 2005, p. 223). Tal estratégia, segundo a autora, seria posteriormente marcada pelo resgate mais efetivo do papel do Estado nas questões econômicas e sociais, sendo exemplos importantes nesse sentido a retomada do papel desenvolvimentista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o lançamento de novas políticas industriais e do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que essencialmente propunha o aumento do

²¹ Nova gestão do ministro Tarso Genro (PT), agora na SRI.

²² De acordo com SEDES (2014), foram redigidos vinte e quatro Enunciados, envolvendo temas como: a reforma política, modelo de desenvolvimento e política econômica, política social, redução das taxas de juros, reforma fiscal, ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura econômica e social, política industrial, fortalecimento das micro e pequenas empresas e combate à informalidade, reforma agrária, segurança pública e sistema judiciário e governança estratégica.

investimento público em infraestruturas diversas e o incentivo ao investimento privado no país, com remoção de obstáculos burocrático-administrativos de várias ordens ao crescimento (RIBEIRO, 2015).

Entendemos aqui que a relação entre os trabalhos do CDES e o PAC, lançado formalmente no início de 2007, deve ser interpretada em duas perspectivas. Primeiro, no que seria um importante indicador de relevância estratégica e política do colegiado, o próprio governo, via SEDES, teria feito um bem-sucedido esforço de relacionar muitos dos temas e iniciativas divulgadas no Plano a recomendações anteriores do Conselho, presentes notadamente nos textos da AND e EED (TAPIA, 2007; PINTO e CARDOSO Jr., 2010; VIÉGAS, 2015; RIBEIRO 2015). Porém, numa segunda perspectiva, sempre com base na análise do material de pesquisa, é preciso mencionar que o CDES, ao menos até a crise de 2008, não teria assumido protagonismo em quaisquer aspectos relativos à implementação efetiva do PAC. Segundo algumas entrevistas (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 3, 2018), isso teria ocorrido, dentre outros fatores, em função de novas mudanças na chefia ministerial da Secretaria de Relações Institucionais²³, mas também por conta do perfil político da então principal liderança administrativa e gerencial do Plano, estabelecida na Casa Civil da presidência da República – tema que será melhor abordado posteriormente neste trabalho. O fato é que, no início do segundo mandato de Lula, certa desmobilização teria ocorrido, sendo que a SEDES passaria a ter como estratégias principais de atuação a promoção de debates sobre linhas gerais do PAC, discussão de outros temas nos grupos de trabalho e engajamento em articulações internacionais, tanto multilaterais (no âmbito da AICESIS), quanto bilaterais. Esse cenário mudaria substancialmente, como se verá, no ano de 2008.

Acreditamos ser possível estabelecer que, na análise da trajetória do CDES durante os anos Lula, a conjuntura da crise econômica internacional de 2008 configura-se como período histórico fundamental. Afinal, são fartas as indicações no material empírico, conforme pretendemos demonstrar a seguir, no sentido de que o colegiado teria desempenhado antes, durante e imediatamente

²³ Em 2007 a SRI teve dois ministros não pertencentes aos quadros do PT: Walfrido dos Mares Guia (PTB) e José Múcio Monteiro (PTB), tendo este último permanecido no posto até 2009.

após os momentos mais graves da crise, um papel extremamente relevante, em várias dimensões.

Na literatura, tais indicações aparecem inicialmente de maneira mais genérica entre os autores, sendo que, nos trabalhos de Willyan Viégas (2015) e Daniela Ribeiro (2015), são apresentadas informações detalhadas e interpretações consistentes sobre o período. Viégas (2015) estabelece ter sido o CDES um dos espaços institucionais brasileiros que primeiro colocou em debate o tema da crise, no início de 2008, ainda antes do grande choque no sistema financeiro internacional (que ocorreria em setembro/outubro daquele ano). O autor destaca, então, a criação de um grupo de trabalho específico no âmbito do Conselho para lidar com o tema, o que teria demonstrado notável capacidade de previsão do colegiado e, posteriormente, de compartilhamento de informações relevantes ao governo. Nas palavras do autor:

O conselho (...) ofereceu um conjunto de orientações à presidência que foram acolhidas pelo governo e incorporadas na estratégia de combate à crise. O CDES se revelou como um espaço importante de planejamento e avaliação de políticas e também como um mecanismo para a o fluxo de informações entre o governo e os setores sociais ali representados. Nesse período, desenvolveu-se uma dinâmica onde o conselho formulava políticas e as encaminhava ao governo, que por sua vez, oferecia retorno aos conselheiros sobre a implementação das medidas e permitia a avaliação dos resultados por ambos (VIÉGAS, 2015, p. 111).

Na mesma direção, Daniela Ribeiro (2015) enfatiza que, em sua interpretação, o CDES estava em 2008 no ápice de um processo importante de aprendizado institucional, principalmente após a construção da AND, o que teria contribuído para uma destacada atuação do colegiado, numa conjuntura de crise. Além do grupo temático de acompanhamento da situação internacional, a autora menciona como iniciativa também importante naquele contexto a criação de um Comitê Gestor do CDES, composto paritariamente por seis ativos representantes (dois de cada setor – empresários, trabalhadores, “outros”) dos conselheiros, que passaria a ter papel central na articulação cotidiana das atividades e na interlocução direta com o governo e, particularmente, com o presidente. Em resumo, a autora afirma que as políticas anticíclicas decisivas

então implementadas, como o crescimento dos investimentos públicos para sustentação do crédito, desoneração tributária, queda de juros e contenção da depreciação da moeda, teriam tido no CDES um dos protagonistas em sua elaboração. Tais políticas, segundo a autora, teriam permitido uma recuperação mais rápida da economia brasileira, sendo que as interações estratégicas entre os atores, então viabilizadas pela atuação intensa e horizontal do CDES, “teriam sido essenciais para resgatar um cenário de confiança e previsibilidade para a retomada do crescimento” (RIBEIRO, 2015, p. 200).

O documento-síntese publicado pela SEDES durante o governo Lula, após inicialmente ratificar o que teriam sido decisivas contribuições ao PAC em 2007, faz menção à centralidade das recomendações do colegiado para enfrentamento da crise econômica internacional de 2008, que teriam viabilizado a proteção da dinâmica brasileira de desenvolvimento com distribuição de renda (SEDES, 2009). Por sua vez, entrevistas realizadas no âmbito deste trabalho confirmam o que foi até aqui abordado sobre a atuação do CDES no período (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 2, 2018; ENTREVISTA 3, 2018), sendo abaixo destacado importante relato, a título de ilustração:

Na crise de 2008 o CDES teve um papel de protagonismo, na minha visão. O meu depoimento é que o presidente Lula geriu a crise apoiado no Conselho. O comitê gestor então criado era heterogêneo, composto por gente guerreira, que não amansava para cima dele... e ele tinha reunião com eles toda semana. Algumas iniciativas tomadas saíram claramente dali. Interessante que ele implementava o que o pessoal sugeria, valorizou muito o Conselho naquele momento, deu muita energia... e, como era uma crise grave, implementava muitas coisas rapidamente (ENTREVISTA 2, 2018).

Ainda sobre a trajetória do CDES durante essa crise, vale destacar, rapidamente, algumas palavras de Lula ao plenário, observando que passagens importantes de discursos proferidos no período já foram mencionadas anteriormente neste capítulo, durante a caracterização das perspectivas de desenvolvimento e de relações entre Estado e sociedade do governo. De qualquer maneira, é curioso observar, em sequência, que, ainda em abril de 2008, Lula demonstrava compartilhar com o CDES preocupações relevantes sobre o cenário econômico internacional:

Vocês sabem que a crise americana preocupa todas as pessoas de bom senso, eu diria, todas as pessoas que têm juízo (...). Eu acho que nós temos que acompanhar, acompanhar direitinho, tomando as medidas que tivermos que tomar (BRASIL, 2008a, p. 1).

No auge da crise, o presidente ressalta a existência de um diálogo convergente entre as posições do governo e de conselheiros da sociedade civil, observada anteriormente pelos autores mencionados:

Seria quase desnecessário eu falar sobre a crise, depois de ouvir o Presidente do Banco Central, o Ministro da Fazenda, a Ministra Chefe da Casa Civil e nove companheiros conselheiros falando. Primeiro, porque há uma concordância, eu diria, pelo que nós conhecemos da crise, no diagnóstico dessa crise. Ao mesmo tempo, também há quase uma concordância sobre as medidas que foram tomadas até agora e as medidas que foram anunciadas (BRASIL, 2008b, p. 1).

Já em 2009, diante de claros sinais de recuperação econômica, Lula faz referência contundente sobre a importância do CDES:

Vocês tenham consciência de que, direta ou indiretamente, grande parte das mudanças que nós fizemos neste País passou ou por debate no Conselho ou passou por grupos que vocês criaram no Conselho (...) (BRASIL, 2009b, p. 1).

Finalmente, em setembro de 2009, exatamente um ano após a icônica quebra do Banco Lehman Brothers, o governo convocaria uma reunião extraordinária do plenário do CDES para celebrar dados de recuperação econômica e, nas palavras do presidente Lula, praticamente decretar o fim da crise no país:

Na época da crise, a gente tinha que dizer: vamos vencer essa crise. E eu acho que ela está vencida no Brasil. A única coisa que nós temos é uma certa dificuldade no mercado externo (...) (BRASIL, 2009c, p. 6).

No entanto, na interpretação de Willyan Viégas (2015), a recuperação verificada nos primeiros trimestres de 2009 teria gerado diagnósticos econômicos precipitados e excessivamente otimistas por parte do governo – o que está explícito nas palavras acima do presidente – e também de muitos conselheiros. Ambos teriam, segundo o autor, subestimado o caráter duradouro e estrutural da crise que se iniciara em 2008. O fato é que, a partir do final de

2009, teria ocorrido uma desmobilização precoce dos grupos e debates mais aprofundados sobre o tema no Conselho (VIÉGAS, 2015).

Entrevistados para este trabalho confirmam ter ocorrido certa desmobilização do CDES em 2010²⁴, principalmente em comparação à intensidade dos trabalhos realizados em 2008/2009. Segundo alguns deles, seria até natural que isso acontecesse, em função da entrada do ano eleitoral e suas inerentes incertezas políticas (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 2, 2018; ENTREVISTA 3, 2018). De qualquer maneira, as reuniões do Conselho naquele ano, mesmo com o exercício de um diálogo não tão ativo quanto o ocorrido na época mais aguda da crise e nos tempos da AND (RIBEIRO, 2015), teriam buscado contribuir para reflexão sobre um novo documento que se passaria a chamar Agenda Nacional para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC). A análise de Ribeiro (2015) sobre esse período final reafirma a hipótese segundo a qual a proximidade das eleições teria influenciado os trabalhos do CDES em 2010, sendo que, de acordo com a autora, o texto da ANC, lançado oficialmente no mês de julho, não teria obtido maior adesão formal ou imediata do então governo, já às vésperas de seu encerramento, em 31 de dezembro daquele ano.

Neste primeiro capítulo, resumido abaixo conforme o Quadro 2, pudemos constatar que durante os anos Lula o CDES esteve vinculado a um governo de *perspectiva desenvolvimentista*, no que se refere aos temas do desenvolvimento nacional, além de *perspectiva não-liberal*, em se tratando das relações entre Estado e sociedade. O colegiado esteve também diretamente vinculado a um presidente da República de perfil político por nós descrito como *amplamente negociador*. Pudemos observar, ainda, numa linha marcada no tempo, momentos de relevante atuação do CDES, nos quais os diálogos, negociações entre atores e encaminhamento de proposições se deram de maneira mais intensa e horizontal, conforme procuramos demonstrar. A atuação do colegiado durante a crise econômica internacional de 2008, particularmente importante na configuração da pesquisa, foi um desses momentos claramente relevantes,

²⁴ Naquele ano, assumiria a SRI o ministro Alexandre Padilha (PT).

cabendo destaca-lo como exemplo. No entanto, analisando o período como um todo, observamos consideráveis oscilações no desempenho do Conselho, tendo ocorrido, em algumas conjunturas, perceptível redução na intensidade das atividades e discussões. Sendo assim, definiremos neste trabalho a trajetória do CDES nos anos Lula como tendo sido marcada, fundamentalmente, por *momentos de concertação*.

Quadro 2 – Resumo da configuração das dimensões de análise nos anos Lula: *momentos de concertação*.

Dimensão 1	Dimensão 2	Dimensão 3	Dimensão 4
• <i>perspectiva desenvolvimentista</i>	• <i>perspectiva não-liberal</i>	• <i>perfil político amplamente negociador</i>	• <i>atuação relevante do CDES durante a crise de 2008</i>

3. OS ANOS DILMA ROUSSEFF (JANEIRO DE 2011 A MAIO DE 2016): PERÍODO DE DESMOBILIZAÇÃO

Neste terceiro capítulo, seguindo a estrutura apresentada na seção anterior, iniciaremos a investigação da trajetória do CDES nos anos Dilma percorrendo conclusões gerais presentes na literatura a respeito, abordaremos na sequência as quatro dimensões de análise constitutivas da pesquisa e, finalmente, formularemos um enunciado que possa sintetizar a atuação do “Conselhão” no período. No que diz respeito à literatura disponível, é preciso novamente enfatizar não terem sido publicados até o momento trabalhos específicos sobre o segundo período presidencial de atuação do Conselho. De qualquer maneira, foi possível observar na bibliografia mencionada até aqui referências mais pontuais que, ainda assim, acabam conformando importante ponto de partida e serão destacadas a seguir.

A primeira menção direta e específica sobre o Conselho nos anos Dilma aparece no artigo de Rodrigo González (2013). O autor identifica uma diminuição da agenda de reuniões do colegiado e de sua produção de documentos nos dois anos seguintes à posse da nova presidenta, afirmando ainda que “o CDES parece ter perdido espaço na arena política” (GONZÁLEZ, 2013, p. 40). Na mesma linha, Santos e Gugliano (2015) estabelecem que o Conselho teria perdido peso político, adquirido um status mais técnico e sofrido perceptível esvaziamento da pauta no período, na medida em que as políticas estratégicas do governo Dilma não teriam encontrado no colegiado um fórum privilegiado de debate, tendo ocorrido, ainda, um distanciamento cronológico maior entre a realização de reuniões plenárias (SANTOS e GUGLIANO, 2015).

Na interpretação de Willyan Viégas (2015), o CDES teria entrado num período de declínio e enfraquecimento ainda em meados de 2010, situação essa que perduraria até o momento em que escrevia seu trabalho. Segundo o autor, passado o ano eleitoral antes da posse de Dilma, quando seria comum um arrefecimento das atividades, a nova presidenta não teria dado a mesma importância ao colegiado, como a verificada nos mandatos presidenciais anteriores (VIÉGAS, 2015).

Por sua vez, Daniela Ribeiro (2015) assevera que, apesar da existência de um ambiente político favorável ao final do período Lula, além de garantias dos conselheiros e da própria SEDES em relação à continuidade dos trabalhos do Conselho na fase seguinte, ao longo do primeiro mandato de Dilma teria ocorrido uma mudança no papel do colegiado. A autora também faz referência a um contínuo esvaziamento do CDES, com desarticulação do que chama de interações estratégicas intermitentes ocorridas no período anterior, sendo indícios importantes desse processo – aos quais voltaremos posteriormente – a mudança de vínculo institucional do Conselho em 2011, a diminuição do número de reuniões plenárias, de grupos de trabalho e do tamanho da equipe da SEDES (RIBEIRO, 2015). Finalmente, Eduardo Gomes (2016) pontua que, ao contrário da experiência positiva vivida nos mandatos do presidente Lula, não teria se concretizado nos anos Dilma, conforme anunciado pela presidenta no início das atividades do CDES em seu mandato, uma situação de parceria e diálogo entre a presidência e os conselheiros (GOMES, 2016).

Sendo essas as referências gerais presentes na literatura, passaremos agora a abordar, em relação ao período Dilma, as quatro dimensões de análise constitutivas deste trabalho. Lançaremos mão do mesmo procedimento utilizado na seção anterior, ou seja, recorreremos ao longo do texto, conforme couber, ao conjunto de materiais que compuseram nosso corpo de pesquisa empírica, bem como estaremos sempre referenciados, do ponto de vista conceitual, nos termos do primeiro capítulo.

Assim, a primeira das dimensões a ser abordada refere-se à perspectiva de desenvolvimento do governo nos anos Dilma. Acreditamos ser possível afirmar que a *perspectiva desenvolvimentista*, identificada nos anos Lula, seguiu inalterada após a mudança de governo ocorrida em janeiro de 2011. Como se sabe, o mesmo grupo político permaneceu então na liderança do poder executivo do país, sendo as linhas daquela perspectiva também claramente identificáveis na análise do material referente aos anos Dilma, conforme se procurará demonstrar.

Em primeiro lugar, há uma menção explícita ao tema na literatura. Priscila Santos (2014) se refere à presidenta Dilma como sendo defensora de uma orientação desenvolvimentista que, ao assumir o governo, teria buscado garantir

a implementação de políticas utilizadas anteriormente para dinamização da economia, dentre elas a valorização do salário mínimo, políticas industriais, aumento das transferências de renda e retomada do PAC, numa segunda versão do Plano (SANTOS, 2014). Já em entrevistas realizadas, pudemos detectar a mesma percepção, segundo a qual não teria havido ruptura entre os dois períodos (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 2, 2018; ENTREVISTA 4, 2018). Um dos entrevistados afirma, em suas considerações:

No governo Dilma, basicamente, teve sequência o programa partidário que se iniciou em 2003 no Brasil. Portanto, digamos, a espinha dorsal se mantém no novo período. (ENTREVISTA 4, 2018).

Nesse sentido, como no caso do presidente Lula, também encontramos nos discursos presidenciais proferidos por Dilma ao plenário do CDES, em seus anos de governo, diversos aspectos muito próximos ao que seria o “núcleo duro” do desenvolvimentismo, definido por Pedro Fonseca (2014). Selecionamos e apresentamos abaixo algumas dessas passagens, tendo surgindo já na primeira delas, o que nos parece simbólico, uma menção ao pensamento de Celso Furtado:

O Brasil precisa dar um salto na área da inovação (...). Queria dizer para vocês que o Brasil hoje tem, nesse programa [o Pronatec], um dos construtores do seu futuro. E aí eu gostaria de encerrar com uma frase do Celso Furtado, para quem “o futuro deve ser uma fronteira aberta à invenção do homem”. Eu acho que este programa é isso. (BRASIL, 2011b, p. 5).

A primeira questão que eu acho que é importante sinalizar: nós não alteramos a receita que nos trouxe até aqui, que é o estímulo à produção e ao investimento e fortalecimento das nossas políticas sociais. De fato, o nosso modelo é um modelo de crescimento com distribuição de renda. (...) Por isso, nós aprofundamos as políticas que herdamos do governo do presidente Lula (BRASIL, 2012, p. 1).

Nós tomamos medidas no sentido de – tanto tributárias como financeiras, no caso do Brasil Maior – garantir uma maior competitividade e inovação da indústria. Ao mesmo tempo que nós promovíamos desonerações tributárias, aprimorávamos os mecanismos de defesa dos interesses dos produtores brasileiros nos fóruns internacionais, adotávamos uma política clara de preferência por produtos e serviços nacionais nas compras governamentais. E, ao mesmo tempo, ao longo do período anterior, nós mudamos uma relação macroeconômica importante, que é a relação entre juros e câmbio, na medida em

que hoje os juros têm um patamar, que eu dizia um pouco... bem mais civilizado e o nosso câmbio não está na situação que estava um ano atrás (BRASIL, 2012, p. 5).

Neste momento, uma das nossas maiores preocupações é ampliar o nível de investimento do nosso país, principalmente em logística e energia, ou seja, infraestrutura (...) a criação da empresa de planejamento logístico. É impossível este país continental não ter uma visão planejada e estruturada de longo prazo (BRASIL, 2012, p. 6).

Do ponto de vista do setor público, nós fomos dotando o setor público de melhores condições de executar e fiscalizar. E o setor privado, com grande agilidade, também foi mudando as suas condições de produção (BRASIL, 2014, p. 3).

[Infraestrutura] não se constrói quando não se tinha projeto, não se tinha estrutura de financiamento e não se tinha decisão política do governo que tinha de investir. Nós temos a decisão política que tem de investir, e quero assegurar para vocês que serviços de logística mudam a competitividade do país, educação muda a competitividade do país, e se eu quero perenizar a redução da desigualdade e quero fazer com que este país entre na economia do conhecimento, agregue valor, use a inovação como método de ampliar a competitividade, eu tenho de ter educação (BRASIL, 2014, p. 10).

Em se tratando da segunda dimensão de análise da pesquisa, que faz referência à perspectiva dos governos sobre relações Estado e sociedade, também não nos parece ter ocorrido uma ruptura na passagem dos anos Lula aos anos Dilma, tendo sido preservada, no segundo período, uma *perspectiva não-liberal* do governo. Importante reiterar, conforme observarmos no capítulo anterior, estarmos lidando nas duas primeiras dimensões não com as complexidades e desafios concretos da implementação de políticas, mas, sim, com os planos mais gerais de governo, com as macro perspectivas dos mandatos presidenciais.

Nessa medida, quando questionados a respeito da segunda dimensão de análise, entrevistados apresentaram o mesmo posicionamento referente à primeira perspectiva de governo, explicitando ter existido, em sua opinião, uma linha de continuidade entre os planos governamentais nos dois períodos em questão (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 2, 2018; ENTREVISTA 4, 2018). Afinal, também nos anos Dilma, seguiu liderando o poder executivo do país o grupo político caudatário das lutas anteriores por ampliação de direitos e

participação democrática no Brasil, bem como das noções relativas à importância dos espaços de concertação social para o desenvolvimento nacional.

Repetindo observação que fizemos sobre os anos Lula, pudemos notar que essa perspectiva geral de governo, que consideramos *não-liberal*, se revela em particular na visão do CDES apresentada em documentos oficiais da SEDES e nos discursos presidenciais dirigidos ao plenário do colegiado. O documento-síntese publicado durante os anos Dilma, celebrando os dez anos de existência do colegiado, segue rigorosamente a perspectiva anterior, sem sinal algum de alteração ou ruptura:

Também é nova, para grande parte dos atores sociais e políticos envolvidos, a convivência plural que a composição do CDES proporciona. Participar de suas atividades significa conhecer e reconhecer interlocutores muitas vezes em posições opostas no espectro social e político (...) (SEDES, 2014, p. 5).

Para o governo, o Conselho avança na perspectiva da participação social, abrangendo áreas com pouca tradição neste sentido, como a econômica (...) o diálogo direto com o Presidente da República, principalmente nas reuniões plenárias, impõe ao Estado brasileiro o desenvolvimento de novas capacidades (SEDES, 2014, p. 5).

Diálogo, concertação, negociação, escuta, participação, democracia. Estas palavras foram ganhando novos significados no cotidiano de quem acompanha o trabalho do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República há mais de dez anos. Uma iniciativa que começou como uma proposta exótica foi ganhando contornos cada vez mais claros e se consolidando como contribuição para uma nova maneira de governar. Uma experiência compartilhada entre muitos, com o objetivo de construir um Brasil cada vez mais desenvolvido, com justiça social, distribuição de renda, crescimento econômico e sustentabilidade nas suas múltiplas dimensões (SEDES, 2014, p. 9).

Ao longo destes dez anos, essa experiência foi e segue sendo aprimorada. Há uma exigência de evolução permanente, pois os conselheiros e conselheiras trazem consigo o acúmulo de suas experiências e saberes e encontram diante de si a tarefa de conhecer as experiências e saberes de outros segmentos da sociedade. Aí reside uma das riquezas mais valiosas do trabalho do CDES nesta última década (SEDES, 2014, p. 23).

Da mesma maneira, ao menos no plano do discurso, importante frisar, não detectamos divergências nas palavras da presidenta Dilma ao CDES com a perspectiva das relações Estado e sociedade identificada nos anos Lula. Ao

contrário, compromissos importantes são assumidos junto ao plenário e temas fundamentais para a construção democrática brasileira são reafirmados. Seleccionamos alguns trechos para ilustrar o que acabamos de mencionar:

O CDES reflete a diversidade do nosso país. Nele estão reunidos representantes de trabalhadores, de empresários, de movimentos sociais, organizações não governamentais, igrejas e outros importantes setores da sociedade. Desde a sua criação em 2003 pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o CDES formulou propostas concretas e discutiu com o governo como nós iríamos construir um país mais próspero e mais justo. E esse desafio, eu acredito que foi muito importante para o governo e para o CDES, porque, nesse período, o nosso país se beneficiou das contribuições que o CDES prestou. E eu estou certa de que é importante a valorização deste Conselho como um órgão que possa permitir ao país ter esse contato entre governo e setores da sociedade. Daí porque eu assumo o compromisso de valorizar este espaço plural e democrático, e, sobretudo, fortalecer aqui também o debate dos caminhos e dos desafios que o país enfrenta (BRASIL, 2011a, p. 2).

Nós sabemos que uma das características mais avançadas deste conselho é o fato de que ele afirma a capacidade do Brasil de nós constituirmos um fórum democrático, com um debate em que não é a concordância que leva à escolha dos presentes, mas são as diferentes posições que permitem que nós construamos o consenso mais rico e criativo (BRASIL, 2012, p. 1).

E, eu quero dizer para os senhores que é impossível governar, o governo governar sozinho. É impossível. A grande qualidade da democracia, do meu ponto de vista, é que nós possamos estabelecer este diálogo mais próximo e que resulte em algumas iniciativas que vão dar uma grande contribuição para o país (BRASIL, 2012, p. 9).

Mas, seguramente, esse Conselho, ao fazer 10 anos, mostra um compromisso imenso, eu acho, dos senhores com o país, e isso, para qualquer sociedade, para qualquer nação é algo fundamental. Um país que não tem sociedade civil, que não tem empresários organizados, trabalhadores, representantes dos estudantes, representantes da sociedade civil, intelectuais, jornalistas, ele não tem o tecido social para sustentar a mudança e estar atualizado e atento às necessidades da nação e às necessidades de seu povo (BRASIL, 2013a, p. 1).

Um dos principais desafios democráticos dos tempos modernos é a busca da interação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, poderes do Estado democrático e os mecanismos de participação direta das forças vivas da sociedade. Esse desafio é um desafio que caracteriza a democracia moderna. Essa convivência é saudável. Além de saudável, é oportuna (BRASIL, 2016, p. 1).

Dadas as configurações institucionais do CDES, a influência da terceira dimensão de análise, que passaremos a abordar, é particularmente sensível e pode ter impacto direto no funcionamento do mecanismo, conforme mencionamos. Se pudemos observar a existência de uma linha de continuidade no plano das duas perspectivas gerais de governo entre os períodos, o mesmo não pode ser dito em relação ao perfil político das lideranças maiores do poder executivo federal nos anos Lula e nos anos Dilma.

Em primeiro lugar, vale destacar rapidamente alguns aspectos da biografia²⁵ da presidenta da República que assumiu o cargo em janeiro de 2011. Nascida em Belo Horizonte (MG), Dilma Rousseff teve sua vida política iniciada pela atuação em organizações de combate armado à ditadura militar no Brasil. Condenada por “subversão”, após três anos de prisão, submetida a torturas, retoma sua vida em Porto Alegre (RS), graduando-se em economia e ingressando no Partido Democrático Trabalhista (PDT), de Leonel Brizola. Após ocupar posições no governo do Rio Grande do Sul, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT) no ano 2000, Dilma é convidada por Lula para o ministério de Minas e Energia em 2003, assume a Casa Civil em 2005 e conquista a presidência da República em 2010, em sua primeira eleição.

O perfil de Dilma é diretamente mencionado por dois autores da bibliografia de referência deste trabalho. Rodrigo González (2013) chama atenção para o que seria a identificação de um viés mais técnico de atuação e uma capacidade limitada de interlocução da presidenta (GONZÁLEZ, 2013). Já Willyan Viégas (2015), tendo como base entrevistas realizadas para sua pesquisa, aponta que o perfil de Dilma seria bem distinto do perfil de Lula:

Este, sendo oriundo do sindicalismo, possuiria a negociação como prática habitual, conseguiria operar as coalizões pessoalmente e estimularia o funcionamento de mecanismos para a concertação como o CDES. Já Dilma Rousseff, mais identificada à tecnocracia, não daria o mesmo peso ao diálogo, conduzindo suas decisões de forma mais isolada (VIÉGAS, 2015, p. 113).

²⁵ <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/biografia>

Nessa medida, ainda em relação à terceira dimensão de análise, entrevistas realizadas para este trabalho não deixam margem para dúvidas a respeito dos aspectos destacados pelos dois autores mencionados acima. Em convergência, as considerações dos entrevistados transcritas abaixo nos permitem definir o que chamaremos de *perfil tecnocrático* da presidenta Dilma Rousseff, que terá impactos no funcionamento do Conselho, conforme será discutido adiante:

A presidenta Dilma, no Conselho, passa a falar mais do que os próprios conselheiros, passa a ouvir menos... Ela não faz aquelas conversas individuais com os conselheiros que Lula fazia. Isso começa a prejudicar muito o trabalho do Conselho (ENTREVISTA 3, 2018).

É evidente que o perfil político mudou. Avalio que o Lula era mais aberto às negociações. No governo Dilma, virou lugar comum dizer que era mais difícil fazer com que avançassem as conversas com atores sociais. Na verdade, não apenas com atores sociais, mas inclusive com os próprios integrantes do governo. Com a presidenta Dilma, pelo perfil dela, as discussões ocorridas no CDES não chegavam com a mesma intensidade e volume à presidência (ENTREVISTA 4, 2018).

Os perfis políticos eram completamente diferentes. E aí acho que fez uma diferença, como era a *persona* que liderava... a liderança do Lula era completamente diferente da Dilma. Na minha opinião ela não acreditava, como ele acreditava, naquele tipo de espaço. Acho que ela na verdade não teria tido a iniciativa de criar um Conselho. A sensação que a gente tinha era que ela fazia aquilo por obrigação. Dilma é uma pessoa que tinha presença muito forte de suas próprias ideias, então era de difícil diálogo. Tinha muita certeza das ideias dela. Então, como você entra num diálogo se já vem pautada? Sua capacidade de ouvir diminui... Nas reuniões da fase Lula o protagonismo era do Conselho, o governo ia ouvir. Na fase Dilma a agenda era a do governo, ela vinha com sua apresentação, a reunião começava com os *Power Points* dos ministros... Não era para isso que estávamos ali. Foi uma mudança muito sensível (ENTREVISTA 2, 2018).

A presidenta não é uma pessoa que ela, no seu estilo, mobiliza a concertação e o diálogo. Não era esse o perfil dela no governo. Então, o CDES adquire um caráter mais formal, menos de intervenção. Formal no sentido de que ela apresenta as propostas, ouve menos, tem menos diálogo, que passa a não ser tão frequente quanto era com o presidente Lula. Então muda pelo “jeitão” da presidenta, ela tem outra forma de trabalhar e isso evidentemente se transmite aos conselheiros, que percebem a alteração... (ENTREVISTA 1, 2018).

De fato, as alterações mencionadas pelos entrevistados na atuação do CDES durante os anos Dilma são perceptíveis à luz da análise da trajetória do colegiado situada no tempo, conforme faremos a seguir, por meio da abordagem da quarta dimensão da pesquisa, com ênfase nas conjunturas da crise política de 2013 e da crise política, já também com fortes contornos de crise econômica, ocorrida em 2016.

Porém, antes de iniciarmos o percurso histórico em 2011, se fazem ainda necessárias duas observações comparativas mais gerais referentes à atuação do CDES nos períodos de Lula e Dilma na presidência da República. Primeiro, se houve continuidade em relação às duas macro perspectivas de governo, consideramos também, com base na literatura e nos documentos oficiais da SEDES já mencionados, ser possível concluir que a composição dos conselheiros no CDES manteve uma estrutura básica e inalterada de funcionamento durante os dois períodos. Assim, de um lado, constata-se uma clara prevalência de representantes empresariais ao longo do tempo, chegando esses em alguns momentos a ocupar quase metade dos postos da sociedade civil no colegiado. De outro lado, em linhas gerais, houve nas duas fases uma divisão da outra metade entre os representantes dos trabalhadores e da categoria denominada simplesmente “outros”, englobando movimentos sociais, organizações não-governamentais e personalidades do mundo acadêmico, artístico, religioso, etc. Já a representação formal do governo no Conselho jamais ultrapassou os 25% previstos legalmente e, ainda, conselheiros das regiões Sul e Sudeste nunca deixaram de estar sobre representados no plenário, em detrimento das demais regiões.

A segunda observação geral, tendo também como fonte a literatura e os documentos oficiais citados, diz respeito ao número de reuniões plenárias ocorridas nos dois períodos, sendo que, neste caso, as diferenças são flagrantes. Nos anos Lula, foram realizadas vinte reuniões ordinárias entre 2003 e 2006 (cinco por ano) e dezesseis entre 2007 e 2010 (quatro por ano), perfazendo um total de *trinta e seis* reuniões plenárias realizadas no período. Já nos anos Dilma, foram realizadas somente sete reuniões ordinárias entre 2011 e 2014 (sendo uma em 2012 e duas por ano nos demais anos) e apenas uma em 2016, perfazendo um total de *oito* reuniões plenárias realizadas no período.

Note-se que no primeiro ano do segundo mandato da presidenta, em 2015, nenhuma reunião plenária do CDES foi realizada. Passemos, agora, a abordar mais detidamente a trajetória do colegiado numa linha marcada de tempo nos anos Dilma, conforme fizemos em relação aos anos Lula.

Ainda no início de 2011, um Decreto presidencial²⁶ alterou a vinculação institucional do CDES, transferindo o colegiado da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) para a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)²⁷. Um dos entrevistados, de saída, interpreta essa alteração como sintoma do que seria uma “falta de interesse pessoal da presidenta, que na verdade não sabia onde colocar o Conselho” (ENTREVISTA 2, 2018). O documento oficial da SEDES, publicado no período, busca justificar a mudança, que teria tido como objetivo reforçar o trabalho de planejamento de longo prazo da Secretaria (SEDES, 2014). Outro entrevistado rejeita tal justificativa, afirmando ter sido sempre esse o horizonte de trabalho do colegiado, em constante parceria com instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (ENTREVISTA 4, 2018).

A alteração de vínculo institucional promovida logo no início do mandato de Dilma aparece nas referências pontuais localizadas na literatura. Santos e Gugliano (2015) interpretam que o CDES, com a saída da estrutura SRI, teria deixado de acessar um núcleo direto de assessoramento da presidência e local privilegiado do governo, perdendo assim peso político (SANTOS e GUGLIANO, 2015). Por sua vez, Mariana Araújo (2013) identifica que a mudança para a SAE teria provocado grande insatisfação entre os conselheiros, por ser a nova estrutura considerada de menor importância e com menos acesso à presidenta da República (ARAÚJO, 2013). Um dos entrevistados para este trabalho, não somente confirma essa insatisfação, mas afirma ter se tratado de um momento extremamente grave da história do CDES, acrescentando ter existido, inclusive, certo movimento interno de conselheiros sugerindo algum tipo de boicote, ou até mesmo renúncia coletiva, o que acabaria não prosperando (ENTREVISTA 4, 2018).

²⁶ Decreto nº 7.465 de 25 de abril de 2011.

²⁷ Os ministros da SAE responsáveis pelo CDES, entre 2011 e 2013, foram Moreira Franco (PMDB) e Marcelo Néri (sem partido).

Em meio a um clima de desconfiança, a presidenta abriria a primeira reunião plenária de seu mandato sem fazer qualquer referência política ou formal à alteração do vínculo institucional do colegiado, o que é possível verificar por meio da leitura da íntegra oficial do pronunciamento realizado em abril de 2011. Nesse discurso inaugural, talvez tentando dissipar o clima desfavorável e firmar compromissos importantes, Dilma recorreria a palavras que pareciam não deixar dúvidas a respeito da continuidade e relevância dos trabalhos do CDES para seu governo:

Eu vou convocar todos os meus ministros e as minhas ministras para debaterem com vocês as proposições e as políticas mais importantes do governo. Eu não pretendo vir aqui comunicar essas políticas ou até divulgá-las. Trata-se, de fato, de levar a cabo um debate entre governo e os setores diferenciados da sociedade antes de esses programas ou projetos serem enviados ao Congresso Nacional (BRASIL, 2011a, p. 2).

Hoje nós vivemos um desafio bastante grande. Este Conselho nos ajudou a enfrentar a crise, em 2008; este Conselho nos ajudou a iniciar a recuperação, em 2009-2010. Eu tenho certeza de que este Conselho vai nos ajudar a consolidar a nossa recuperação e enfrentar os desafios colocados a nós, tanto pela conjuntura nacional como pela conjuntura internacional (BRASIL, 2011a, p. 2).

(...) nós temos o desafio de colocar na pauta do Brasil, e este Conselho, eu acho que é o fórum adequado, de colocar na pauta do Brasil através de todos os mecanismos a erradicação da pobreza extrema no nosso país. Quando nós conseguiremos erradicá-las, depende do esforço que todos nós colocarmos nessa missão e nessa tarefa. Daí, porque, eu tenho certeza que este Conselho tem um papel muito importante a desempenhar nesta área (BRASIL, 2011a, p. 5).

Conto com o CDES para debater e aprimorar todas essas iniciativas estruturais, conjunturais. E isso significa nos ajudar a acompanhar e aperfeiçoar a nossa política econômica. No que depender de mim como presidenta da República, vocês podem ter a certeza de que eu terei uma relação qualificada com este Conselho. Ele será um espaço privilegiado para que nós possamos continuar desenvolvendo de forma sustentável o nosso país (BRASIL, 2011a, p. 6).

O fato é que a análise do conjunto dos materiais não permite concluir que essa relação privilegiada e estratégica tenha se desenrolado ao passar do tempo. Em sua segunda e última intervenção ao conselho naquele ano, Dilma se dedicaria essencialmente a anunciar ao plenário alguns dos programas que

estariam na órbita de um plano para erradicação da extrema pobreza no país. Ainda em 2011, na visão de um dos entrevistados, talvez como estratégia do próprio conselho para tentar resgatar a relevância anterior de atuação (ENTREVISTA 4, 2018), o CDES passaria a se dedicar quase que integralmente aos temas atinentes a uma importante reunião internacional que se realizaria no Brasil em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, que ficou conhecida como Rio+20.²⁸

É interessante observar a distância entre o registro oficial pela SEDES da participação do Conselho no evento e o depoimento de um dos entrevistados a respeito dos mesmos acontecimentos, particularmente no que se refere à publicação, ainda antes da reunião, do chamado Acordo para o Desenvolvimento Sustentável²⁹:

O CDES participou diretamente do encontro [Rio +20] e contribuiu na elaboração de propostas estratégicas apresentadas pelo governo brasileiro durante a conferência, sistematizadas no Acordo para o Desenvolvimento Sustentável. O Acordo traz um roteiro de transição com estratégias para o desenvolvimento sustentável no Brasil e firma convicções fundamentais para o País rumo ao desenvolvimento sustentável, como a mudança dos modos de produção, consumo e distribuição, a justiça social e a erradicação da pobreza, entre outros (SEDES, 2014, p. 33).

Nessa história da Rio+20 fizemos uma coisa inédita. Nós propusemos construir um documento comum, chamamos muitas entidades da sociedade civil, o pessoal achava que não seria possível. Conseguimos fechar um documento unitário que foi a princípio ultra valorizado, “vamos juntos”, etc, mas o governo não deu a mínima bola... Ou seja, foi feito um grande esforço, as entidades estavam juntas, estava aberto um caminho para a mobilização e... zero. O capital político construído nessas coisas era rapidamente perdido por uma visão mais tecnocrática, do tipo “a gente faz e tudo bem, está tudo certo...” (ENTREVISTA 1, 2018).

²⁸ “Duas décadas após a Eco-92, a Rio+20, reuniu novamente em território brasileiro, líderes globais para que fosse fechado um acordo sobre a governança do meio ambiente à luz do desenvolvimento sustentável(...) De amplo potencial mobilizador, a Rio+20 trouxe ao País representantes dos mais diversos setores da sociedade mundial, como da academia, de movimentos sociais, de organizações não governamentais e governos locais. Na bagagem de cada um, o interesse despertado pelo legado de décadas de mobilização da comunidade internacional para o debate das questões socioambientais, impulsionado desde a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo, na Suécia, em 1972” (SEDES, 2014, p. 31).

²⁹ <http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca/7-outras-atividades/publicacoes/acordo-para-o-desenvolvimento-sustentavel-contribuicoes-para-rio-20.pdf>

Importante registrar que nenhum dos entrevistados apresentou quaisquer informações contraditórias com a versão narrada imediatamente acima. A presidenta Dilma, em discurso proferido durante a única reunião plenária de 2012, realizada em agosto daquele ano – portanto, após à Rio+20, que acontecera no mês de junho – iniciaria sua intervenção com palavras elogiosas ao papel do CDES no governo Lula e reafirmaria sua intenção de aprofundar uma parceria com o colegiado, porém, dedicaria poucas palavras sobre o evento ao qual tanto se dedicara o Conselho nos meses anteriores, menos ainda a seus possíveis desdobramentos. A presidenta, em longa exposição sobre as ações do governo, tampouco se referiria naquele discurso a um tema que, segundo dois entrevistados (ENTREVISTA 2, 2018; ENTREVISTA 4, 2018), também teria causado profundo descontentamento em 2012 entre os representantes dos trabalhadores no colegiado, em virtude de, em nenhum momento, ter sido discutido com os sindicatos, no âmbito do CDES ou fora dele: as desonerações fiscais, concedidas sem quaisquer contrapartidas a diversas empresas no país.

Conforme mencionamos, na quarta dimensão de análise desta pesquisa, é particularmente importante a abordagem dos momentos conjunturais de graves crises políticas e/ou econômicas vividas pelo país. O ano de 2013, como se sabe, foi marcado pelos complexos eventos que ficaram conhecidos como “jornadas de junho”, até hoje objeto de profundos debates e controvérsias nas ciências sociais e em outras áreas do conhecimento. Nossa primeira referência sobre a relação entre esses acontecimentos, o governo Dilma e o CDES será o documento-síntese da SEDES, que apresenta a seguinte formulação:

Em 2013, com o clamor das ruas, traduzidos em manifestações pelas principais cidades brasileiras, exigindo melhores serviços públicos, a pedido da presidenta Dilma Rousseff o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social envolveu-se na elaboração dos Pactos para a Nova Transformação Brasileira (SEDES, 2014, p. 46).

Na única menção ao tema das manifestações de 2013 presente na literatura específica sobre o CDES, Ricardo González (2013) apresenta uma interpretação diferente, segundo a qual a ocorrência daqueles eventos acabaria por corroborar o que seria uma capacidade limitada de interlocução da presidenta, na medida em que a chefe do executivo, ao formular e propor uma

pauta de resposta às reivindicações dos manifestantes das “jornadas”, não teria utilizado o Conselho como seu interlocutor (GONZÁLES, 2013).

Na primeira reunião plenária daquele ano, ainda em fevereiro, Dilma inicialmente renovaria suas palavras formais de apreço ao Conselho, saudando os dez anos de existência do mecanismo e, na sequência, demonstraria preocupação com o recrudescimento da crise econômica internacional, principalmente na Europa. Já no discurso proferido em julho, imediatamente após o auge das manifestações nas ruas do país, a presidenta dedicaria praticamente todo seu tempo a lidar com esse assunto. Consideramos importante reproduzir aqui, na íntegra, algumas passagens desse pronunciamento:

O Brasil hoje não pode prescindir de canais desse tipo. Este Conselho é um canal muito importante, conectado com o Brasil real. E essa conexão dos senhores com o Brasil real, ela é estratégica para que nós possamos, de fato, melhorar as condições de representatividade do país, não só os parlamentos, tanto no nível federal, como estadual e municipal, não apenas as conferências, não apenas as organizações que envolvem governos e sociedades, mas este Conselho demonstra, nesses últimos 10 anos, e ao representar os segmentos mais diferentes da nossa sociedade, colocaram o interesse do nosso país acima dos interesses específicos (...) (BRASIL, 2013b, p. 1).

O barulho tem sido muito maior que o fato. Temos dificuldades, sim, mas temos também uma situação hoje que não se compara com nenhum momento do passado, tanto no que se refere à robustez fiscal quanto no que se refere também à capacidade do país de enfrentar problemas no front externo. (...) Eu acredito, senhoras e senhores, que a pauta desta reunião do CDES, ela tem uma proposta muito importante para nós, que é discutir as ações necessárias para enfrentar a nova realidade brasileira. E por nova realidade brasileira entende-se aqui também, entre outras coisas, o ambiente político criado pelas manifestações de junho. Desde o princípio eu busquei enfatizar que era necessário ouvir a voz das ruas, ouvir e interpretar. (...) É meu dever como governante desse país, que tem o mérito de ser um grande país democrático, traduzir essas demandas e a energia dos manifestantes em ações práticas de governo (BRASIL, 2013b, p. 4).

Eu apresentei a todos os governos, a todos os prefeitos de capital, aos diferentes poderes – ao Congresso e a Supremo Tribunal Federal – aos movimentos sociais. Apresentei a todos aqueles com os quais eu venho conversando, estabelecendo diálogo, um conjunto de cinco pactos e vou apresentá-los aqui hoje aos senhores [pactos pela estabilidade fiscal, mobilidade

urbana, educação, saúde e reforma política]. Eu sei que nem todos eles têm um encaminhamento fácil, porque nós temos de enfrentar problemas históricos, antigos e complexos. Temos de enfrentar o curto, o médio e o longo prazo. Nós vamos e estamos trabalhando intensamente para implantar esses cinco pactos. E como é próprio da democracia, eles são aprimorados e enriquecidos com as contribuições de todos, em especial também deste Conselho. E hoje eu escutei algumas análises e sugestões muito importantes. Porque as análises aqui apresentadas, elas fazem parte da solução, ninguém consegue esboçar uma boa solução se não faz uma boa análise do problema (BRASIL, 2013b, p. 4).

Por isso, senhoras e senhores, eu fico muito, muito feliz de estar aqui e de ter escutado tudo o que eu escutei e de ter visto como há uma sintonia grande entre as nossas preocupações e as que os senhores apresentaram (BRASIL, 2013b, p. 8).

Democracia, gente, gera desejo de mais democracia. Inclusão provoca cobrança de mais inclusão. Qualidade de vida desperta o anseio por mais qualidade de vida, e não menos, sempre mais. (...) Nossa estratégia de desenvolvimento exige mais, tal como querem todos os brasileiros e as brasileiras. Sejam os brasileiros e brasileiras que participaram de todas as manifestações recentes, sejam os brasileiros e as brasileiras que não participaram. Todos eles querem mais. Tenho certeza que a redução continuada da desigualdade é algo que todos nós queremos mais, tenho certeza que esse Conselho tem essa concepção (BRASIL, 2013b, p. 9).

O Brasil quer passos mais ousados, quer enfrentar seus novos desafios, quer se tornar capaz de atender às necessidades e aos desejos de todos os seus habitantes sem discriminações. Nós sabemos que para isso há que vencer preconceitos, há que enfrentar velhos interesses, há que enfrentar momentos só corporativos, há que enfrentar dogmas, há que incorporar todos os brasileiros nesse processo. Mas nesse Conselho eu queria dizer, há que incorporar empresários e trabalhadores cada vez mais nesse processo. Firmar mais parcerias, buscar novas fontes de financiamento. Evoluir, evoluir em busca de um país muito mais justo. E isso não é algo que nós podemos optar fazer ou não. Eu queria encerrar dizendo para vocês: o Brasil exige isso de nós hoje e é isso que nós todos juntos temos de fazer. E eu agradeço a parceria desses dez últimos anos. Muito obrigada! (BRASIL, 2013b, p. 9).

Uma vez mais, a leitura das palavras da presidenta, associada à descrição apresentada no documento da SEDES, parecem não deixar dúvidas a respeito de um processo virtuoso de concertação que teria se iniciado na relação entre o governo e o CDES, além de outros atores, a partir das “jornadas de junho de 2013”. No entanto, conforme rapidamente já mencionara Ricardo Gonzáles

(2013), entrevistas realizadas para este trabalho apontam para outra direção. Quando questionados a respeito, entrevistados foram unânimes ao afirmar que, de fato, a presidenta fora discutir o tema das manifestações em reunião plenária do CDES, porém, em momento algum, teria ocorrido maior envolvimento do colegiado em relação ao tema, nem durante a formulação dos pactos, nem após a apresentação dos mesmos. O colegiado, assim, parece ter atuado naquela conjuntura somente como “plateia” do governo, para utilizarmos a formulação de autores mencionados no capítulo anterior. Separamos algumas ilustrativas declarações de entrevistados:

A presidenta anuncia os cinco pactos numa reunião do conselho, apresenta medidas, mas aquilo não se transforma em um processo de mobilização, a partir de um movimento que vinha da sociedade (...). O Estado não toma aquilo e assume um protagonismo... É como se o governo tivesse dado, vamos chamar assim, uma resposta burocrática (...). Esses temas não se transformam em nenhuma agenda mobilizadora do próprio Conselho, o que poderia ter acontecido, mas não acontece... (ENTREVISTA 1, 2018).

Em 2013 Dilma não se apoia no CDES, ela veio com o recado dela pronto. É isso que eu digo, a postura era diferente, ela veio com o *Power Point* dela, estávamos ali para ouvir... (ENTREVISTA 2, 2018).

A presidenta foi falar ao Conselho em 2013, mas não se apoia nele. Aí é o tal perfil sobre o qual falamos... E depois disso acontece um movimento entre os conselheiros semelhante ao que houve em 2011, agora com sucesso, já que no final do ano o CDES volta à Casa Civil... (ENTREVISTA 4, 2018).

Nesse sentido, nos parece claro que a crise de 2013 acabou não se configurando enquanto um momento de atuação relevante na trajetória do CDES, estando tal situação inserida num contexto geral de baixa mobilização e reduzido peso político do colegiado, desde 2011. Para o Conselho, as conhecidas “jornadas de junho”, segundo uma das entrevistas citadas, acabaram tendo como resultado concreto uma nova alteração do vínculo institucional³⁰, após forte pressão dos conselheiros, na expectativa de que o retorno à Casa Civil³¹ pudesse alterar o quadro de desmobilização ao qual nos referimos. Curioso registrar que o próprio documento-síntese da CDES reconhece essa

³⁰ Decreto nº 8.151, de 11 de dezembro de 2013.

³¹ Gestão do ministro Aloizio Mercadante (PT).

expectativa que, conforme veremos, absolutamente não se confirmará nos anos de 2014 e 2015:

(...) sentindo a necessidade de maior aproximação do Conselho com o centro decisório e com a Presidência da República, no fim de 2013, o Conselho passou a integrar a Casa Civil. (SEDES, 2014, p. 14).

Os anos eleitorais normalmente tendem a se configurar como períodos de retração das atividades do CDES, tendo em vista as naturais incertezas políticas do momento, as peculiaridades da agenda do governo, etc. Se o colegiado já vinha de um período de baixa mobilização, seria difícil imaginar que tal cenário se alterasse justamente num ano eleitoral como 2014, o que de fato não aconteceu, mesmo com o retorno do mecanismo à estrutura da Casa Civil. A análise dos materiais confirma essa situação, sendo que um dos entrevistados faz referência à reativação de uma estratégia utilizada em momentos anteriores para evitar a paralisação total do colegiado, com investimento da SEDES na cooperação internacional e promoção de debates pontuais nos grupos de trabalho.

A presidenta Dilma se manifestaria nas duas únicas reuniões plenárias do ano. Na primeira, em abril de 2014, faria apenas um agradecimento genérico ao que teria sido o “acolhimento” do CDES aos cinco pactos mencionados no encontro anterior, passando a destacar, por exemplo, dificuldades com a reforma política e avanços com o programa Mais Médicos. Já na segunda reunião, em junho, a íntegra do discurso se dedicaria a um longo relatório, de caráter eminentemente técnico, sobre atos anteriores do governo e propostas para o futuro, principalmente no setor de infraestrutura:

O que eu quero compartilhar com vocês é como é que fica a continuidade do PAC e do Minha Casa, Minha Vida, basicamente. (...) Então, eu vou dividir, primeiro, numa avaliação do que foi o PAC, o chamado PAC 1, o PAC 2, e o nosso Programa de Investimento em Logística. E depois discutir como é que se poderia encaminhar o PAC 3, e o Programa de Investimento na Logística 2 (BRASIL, 2014, p. 1).

Em outubro daquele ano, Dilma sairia vitoriosa de um processo eleitoral extremamente acirrado, em meio a fortes indícios de deterioração da situação

econômica e, ao contrário do que se poderia normalmente esperar após as eleições, de agudização dos conflitos políticos no país. De fato, o ano de 2015 se desenrolaria em um cenário de crescente tensão econômica e política, que culminaria no acolhimento em dezembro, pelo então presidente da Câmara dos Deputados, de um pedido de impeachment de Dilma, formulado por setores da oposição. Num quadro complexo como esse, no que aqui particularmente nos interessa, não há indicador mais claro da total irrelevância do CDES e suas atividades no período do que o fato de nenhuma reunião do plenário ter sido realizada durante todo o ano.

Buscando retomar a iniciativa política, ainda no final de 2015, Dilma promoveria uma reforma ministerial em seu governo, tendo sido nomeado Jacques Wagner (PT) para a Casa Civil do governo, estrutura então responsável pelo CDES. Já no início de 2016, a presidenta passaria a anunciar à imprensa nacional sua intenção de retomada dos trabalhos do Conselho naquele ano, sendo que alguns entrevistados apontam justamente o retorno do ministro Wagner, que já tivera um histórico em relação ao CDES num período anterior, como principal influência para essa decisão (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 4, 2018).

A presidenta abriria a primeira reunião plenária do colegiado em seu segundo mandato, em janeiro de 2016, agora num tom político bastante diferente do anterior, com mensagens fortes, exaltando o CDES, aparentemente buscando contornar o distanciamento anterior e praticamente clamando por uma parceria, num contexto de marcada fragilidade política e econômica. Acreditamos que as palavras de Dilma nesse pronunciamento falam por si só:

Neste reinício das atividades do conselho, minhas expectativas e minha disposição são as mais elevadas. Conto com cada um de vocês para debatermos os temas relevantes para a nação, em busca das convergências que nos levarão a propostas políticas e socialmente exequíveis. Muitos de vocês, ao se pronunciarem, falaram sobre a importância do diálogo, da convergência e da construção de um caminho de esperança (BRASIL, 2016, p. 1).

A maior qualidade deste conselho é a diversidade. A diversidade e os pontos de vista diferentes, porém baseados no princípio comum, que é o bem do Brasil. Sua maior riqueza, sem dúvida, são as diferenças que, respeitadas e expostas com honestidade,

construirão os consensos. Aqui, neste espaço, a política é a busca do melhor para o País. E o partido de todos nós é o Brasil (BRASIL, 2016, p. 2).

Superada a fase mais premente do ajuste, temos a oportunidade de construir uma agenda que diminua as incertezas e estabeleça as bases para a volta do crescimento com distribuição de renda, diminuindo a pobreza e ampliando as oportunidades para todos os brasileiros e as brasileiras (BRASIL, 2016, p. 2).

A conjuntura política, por sua vez, cobra de nós serenidade, disposição para o diálogo e busca de convergências mínimas, sem o que ninguém pode conseguir construir o consenso. Mas é importante também frisar e sublinhar que de ninguém será exigido que abdique ou abra mão de suas convicções, pois são elas que tornam fundamental e básica a diversidade de opiniões que é a riqueza desse conselho. Um País só se constrói com o diálogo paciente e tolerante. Construção propiciada, repito, pela busca de diálogo e de consensos. Este é o momento certo e adequado para a retomada das atividades do conselho (BRASIL, 2016, p. 2).

Preciso do conselho, preciso das ideias e das propostas do conselho. Preciso de tudo isso que pode nascer neste fórum para atingir aquela que é a maior prioridade do meu governo e sem dúvida o maior desejo de todo o nosso povo: voltar a crescer de forma sustentável para gerar emprego, gerar renda para nossa população (BRASIL, 2016, p. 3).

Para garantir a estabilidade fiscal de médio e longo prazo, será necessário realizar reformas no gasto público que garantam a sustentabilidade das políticas ao longo do tempo, diminuam a rigidez do nosso orçamento e assegurem eficiência e foco aos programas de investimento e aos programas sociais do governo. Essas reformas exigirão muito diálogo, muita paciência e tempo, e algumas delas terão efeitos em governos que sucederão o meu (BRASIL, 2016, p. 3).

Já conversei pessoalmente com muitos de vocês, assim como meus ministros também conversaram. As medidas que estamos adotando para estimular a economia são resultado de diagnósticos que fizemos e de propostas e demandas trazidas por representantes de empresários e trabalhadores, alguns aqui presentes. (...) Os ministros já apresentaram essas propostas, que eu estou falando agora, e estamos, claro, totalmente abertos a discuti-las em mais detalhes e, principalmente, a aprimorá-las, para que os efeitos sejam os mais rápidos e amplos possíveis. Esse conselho é, sobretudo, uma ação conjunta, uma ação de participação na qual vocês terão oportunidades de, entre as reuniões plenárias, realizarem trabalho importantíssimo e, portanto, agora, nesta conjuntura, urgente. Por isso o ministro Jaques Wagner irá comunicar uma agenda proposta por nós, obviamente, sujeita a sugestões da periodicidade das reuniões e sobre os temas principais. (BRASIL, 2016, p. 5).

Sobretudo, senhoras e senhores conselheiros e conselheiras, não há tema interdito ao diálogo, não há tema interdito. E a construção de convergências será o que impulsionará e conduzirá o nosso País a uma nova etapa de desenvolvimento. Preciso das ideias, repito, e das sugestões dos membros deste conselho para decisões e escolhas de curto prazo, que permitam retomar com celeridade o crescimento. Preciso e quero as ideias e sugestões dos membros deste conselho para as políticas e medidas necessárias, no médio e no longo prazos, para se construir um Brasil mais justo, mais produtivo, mais competitivo (BRASIL, 2016, p. 6).

De minha parte, vocês podem esperar honestidade de propósitos, desejo sincero de encontrar soluções e toda a disposição do mundo para ouvir e dialogar (BRASIL, 2016, p. 7).

Gostaria e quero dizer que tenho a determinação de conduzir o Brasil à vitória sobre a crise e quero, mais do que nunca, que isso seja feito em parcerias. Conto com os senhores. Nós precisamos entregar, e eu, especificamente, o Brasil ao meu sucessor, em 2019, preparado para os desafios das próximas décadas (BRASIL, 2016, p. 7).

O fato é que os primeiros meses de 2016 configuravam uma crise extremamente grave no Brasil, com contornos econômicos claros em função do baixo crescimento e aumento do desemprego, além de um nível de confrontação política como poucas vezes visto no país. A presidenta seria afastada já em maio daquele ano, num controverso processo de impeachment, que não nos cabe aqui analisar a fundo. Assim, o esgotamento do tempo político do segundo mandato de Dilma não nos permitiria sequer aprofundar um diagnóstico mais preciso sobre a tentativa de retomada do CDES em 2016, mas consideramos importante registrar, neste trabalho, observações relevantes de alguns entrevistados sobre aquele momento.

Um deles simplesmente se refere ao período como “extremamente atribulado”, o que teria, em qualquer circunstância, levado o Conselho a um segundo plano (ENTREVISTA 6, 2019). Outros afirmam que, em momento algum, acreditaram na possibilidade real de que aquele forte chamado da presidenta ao plenário em 2016 pudesse produzir resultados efetivos. Nessa visão, o histórico anterior da trajetória do CDES nos anos Dilma causara um desgaste irreversível, com uma quebra de confiança que não mais seria retomada, menos ainda num cenário político e econômico gravemente

conturbado (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 2, 2018). Sem discordar totalmente dessas interpretações, um dos entrevistados relata acreditar, porém, que parte dos conselheiros efetivamente teria renovado esperanças de o CDES, a partir daquela reunião, retomasse o papel de protagonismo político que tivera em momentos anteriores, principalmente em função do importante papel que Jacques Wagner passaria a desempenhar junto à presidenta Dilma (ENTREVISTA 4, 2018). De qualquer maneira, conforme dissemos, o tempo político para que se pudessem confirmar ou não esses prognósticos, naquele início de 2016, já se esgotara no país.

Neste terceiro capítulo, resumido abaixo conforme o Quadro 3, observamos ter ocorrido uma continuidade, em linhas gerais, das perspectivas de governo aos quais o CDES esteve vinculado no período, quais sejam, *desenvolvimentista*, no que se refere aos temas do desenvolvimento nacional, e *não-liberal*, em se tratando das relações entre Estado e sociedade. No entanto, o colegiado passou a estar vinculado a uma presidenta da República por nós descrita como tendo, essencialmente, um *perfil tecnocrático*. Na análise de uma linha marcada no tempo, ao contrário do período anterior, em momento algum constatamos o que se poderia considerar como atuação intensa e relevante do colegiado, tendo ocorrido, sim, perceptível perda de peso político e estratégico do mecanismo. Importante destacar, conforme vimos, que, durante a crise de 2013, o Conselho acabaria desempenhando um papel de “plateia” do governo. Nessa medida, definiremos neste trabalho que o CDES, durante sua trajetória nos anos Dilma, viveu fundamentalmente um *período de desmobilização*.

Quadro 3 – Resumo da configuração das dimensões de análise nos anos Dilma: *período de desmobilização*

Dimensão 1	Dimensão 2	Dimensão 3	Dimensão 4
• <i>perspectiva desenvolvimentista</i>	• <i>perspectiva não-liberal</i>	• <i>perfil tecnocrático</i>	• <i>CDES como “plateia” do governo durante a crise de 2013</i>

4. OS ANOS MICHEL TEMER (MAIO DE 2016 A MARÇO DE 2018): FASE DE RECONFIGURAÇÃO

As considerações iniciais deste quarto capítulo, ao contrário das anteriores, não registrarão referências gerais na literatura a respeito do CDES e sua trajetória durante o governo Temer. Afinal, conforme dissemos, o período é bastante recente na história do país e o Conselho pós-2016 não foi objeto, nem referência pontual, de trabalhos acadêmicos publicados até o momento, fatores esses que conferirão um caráter marcadamente exploratório à presente seção. Sendo assim, apresentaremos em primeiro lugar as alterações promovidas na composição e funcionamento do CDES nos últimos anos, voltando, na sequência, à estrutura dos capítulos anteriores, com a abordagem das quatro dimensões de análise constitutivas da pesquisa e formulação de um enunciado que busque sintetizar a atuação do colegiado no período.

Nos anos Temer, o Conselho passou por relevantes modificações em seu marco legal³². Segundo o documento oficial publicado pela SEDES no período, dentre as principais inovações estariam o fim do número fixo de conselheiros, o fim da participação formal de membros do governo, a flexibilização do tempo de permanência dos conselheiros, a formalização do comitê gestor e a previsão da realização de três reuniões ordinárias do pleno a cada ano (SEDES, 2018). De outra parte, foram preservadas as atribuições do colegiado em âmbito geral, que seguiram tendo como referência o assessoramento direto ao presidente da República, em articulação com a sociedade civil, sendo fixado, agora em lei, o vínculo institucional do CDES com a Casa Civil.

No que se refere às modificações implementadas, os temas relacionados à composição do CDES merecem destaque, em nosso entendimento. Ao contrário dos períodos anteriores, os ministros responsáveis por importantes áreas centrais e por políticas públicas finalísticas do governo deixaram de ter assento formal no Conselho, permanecendo apenas a presidência do colegiado com o chefe do executivo federal e a secretaria com o chefe da Casa Civil. Na definição do documento da SEDES, tal alteração teria tido como objetivo buscar

³² Decreto nº 8.887 de 24 de Outubro de 2016; Decreto nº 8.889 de 26 de Outubro de 2016; Lei nº 13.502 de 1º de Novembro de 2017.

tornar o CDES um órgão relacionado exclusivamente à sociedade civil e não mais “aos representantes do governo e da sociedade” (SEDES, 2018, p. 39).

Nesse sentido, ainda segundo o documento, os primeiros passos do que passaria a ser chamado de “novo CDES” teriam sido marcados pela construção de uma metodologia específica para escolha de conselheiros, metodologia essa que vale ser aqui descrita com mais detalhes, na medida em que sua implementação acabaria por promover uma importante recomposição dos membros do colegiado.

Assim, sempre com referência no documento oficial, quatro dimensões foram definidas pela SEDES para análise de possíveis “candidatos” ao Conselho. A primeira delas seria a “formação da opinião pública”, levando em conta itens como “influência e liderança”, que poderiam ser aferidos com base, por exemplo, na incidência dos possíveis nomes em relação à frequência e número de citações em fontes da internet tais como Google, Twitter, Facebook e YouTube, além da eventual presença dos “candidatos” em listas de “líderes” divulgadas por publicações especializadas ou de grande circulação. Já a segunda dimensão, buscaria pesquisar a “participação e ativismo” dos nomes em temas “sociais e culturais” específicos, considerados relevantes pela equipe da SEDES, tais como: saúde, gestão, empreendedorismo, corrupção, segurança pública, meios de comunicação, meio ambiente, consumidores, mulheres, LGBTI7, negros, direitos humanos, poder local/municipal, pessoas com deficiência, luta contra a pobreza, problemática urbana, educação, infância, juventude, inovação, cultura, esporte, ciência e tecnologia (SEDES, 2018).

A terceira dimensão para escolha de conselheiros na nova metodologia faz referência ao tema da “relevância econômica”. Nesse caso, os possíveis “candidatos” teriam sido analisados segundo os setores econômicos de que participariam, ou das empresas das quais poderiam ser representantes, gestores, grandes acionistas ou proprietários. De acordo com o documento, teriam sido levados em conta na avaliação dos nomes, dentre outros fatores, a participação dos diferentes setores no Produto Interno Bruto (PIB), a “competitividade” – revelada pela participação do setor no comércio internacional – e a “inovatividade” – constatada pelos níveis de participação nos gastos em pesquisa & desenvolvimento no país. Finalmente, a quarta dimensão teria como

base o “impacto sociopolítico” dos nomes, sendo verificadas basicamente a representatividade, abrangência e liderança dos “candidatos” em seus respectivos temas e setores de atuação (SEDES, 2018).

Tendo sido elaborada pela SEDES uma lista-base com centenas de nomes, foram atribuídos pontos dentro das dimensões e variáveis mencionadas a esses chamados “conselheiros em potencial”, gerando um ranking da maior a menor pontuação. Os 90 nomes com maior pontuação foram então apresentados ao ministro da Casa Civil e aprovados sem vetos pelo presidente da República, o que teria garantido, de acordo com o documento oficial, um largo espectro de temas e diversidade de gênero e raça entre os novos conselheiros. O presidente ainda teria adicionado algumas indicações, que completariam a nova composição do CDES em 94 nomes da sociedade civil (SEDES, 2018).

A SEDES, em sua publicação, apresenta um balanço dessa composição, dividindo a representação no “novo CDES” entre os seguintes setores: sindicatos de trabalhadores, organizações não-governamentais, indústria tradicional, acadêmicos e intelectuais, serviços pessoais, indústria de alta intensidade tecnológica, agropecuária, tecnologias da informação comunicação, sistema financeiro, infraestrutura, serviços a empresas, meios de comunicação e administração pública.

Segundo o documento oficial (SEDES, 2018), teria ficado evidente na nova composição o forte crescimento de quatro dos grupos acima mencionados, quais sejam, acadêmicos e intelectuais, serviços pessoais, indústria tecnológica e infraestrutura. A SEDES aponta, por exemplo, que o setor terciário, dada sua participação no PIB, estava flagrantemente sub representado nos períodos anteriores, ao contrário da indústria tradicional, que deteria número excessivamente elevado de representantes.

Voltaremos posteriormente ao tema da composição do “novo CDES”. De qualquer maneira, vale destacar, desde já, um aspecto relativo especificamente à representação dos trabalhadores. Segundo um dos entrevistados (ENTREVISTA 5, 2018), as centrais sindicais nacionais (doze no total) teriam sido convidadas a apresentar possíveis nomes ao Conselho após a mudança de governo em 2016. Porém, no que seria resultado, em sua interpretação, do clima

de confrontação política pós-impeachment no país, somente quatro centrais acabariam representadas no colegiado, a partir daquele momento. Exemplo importante de ausência seria a Central Única dos Trabalhadores (CUT) que, sobre representada nos períodos anteriores, de acordo com o entrevistado, não teria aceitado o convite para indicar um possível representante.

Dentre as modificações implementadas no CDES durante os anos Temer, também merece atenção na parte inicial deste capítulo a metodologia que passou a ser utilizada para, nas palavras da SEDES, induzir uma “efetiva implementação das recomendações feitas pelos conselheiros (...) de modo a alcançar um equilíbrio delicado entre o que a sociedade civil almejava e aquilo que seria factível para o governo.” (SEDES, 2018, p. 21). Dessa maneira, o ponto de partida dos chamados “ciclos” da nova metodologia seria a definição das pautas dos grupos de trabalho, intermediada pela SEDES entre conselheiros e governo. A partir daí, os ministérios responsáveis estariam envolvidos desde o início nas discussões, por meio de representantes técnicos e, posteriormente, de autoridades. Os debates em torno dos temas culminariam em recomendações, que seriam apresentadas nas reuniões plenárias e, em função de um trabalho previamente desenvolvido e articulado pela SEDES, mereceriam respostas e determinações governamentais imediatas do presidente da República, durante as próprias reuniões.

Concluído este processo, um novo “ciclo” se abriria, com a definição de novas pautas para os grupos de trabalho. Importante observar que, nessa medida, a realização das reuniões plenárias seria considerado um momento fundamental da nova metodologia, visto que as mesmas se constituiriam como um “ponto de partida e de chegada das recomendações do CDES” (SEDES, 2018, 72). Não por acaso, atenção especial foi dada no documento às inovações promovidas pela SEDES na organização dessas reuniões. Destaca-se que a mesa principal do evento teria passado a adotar um formato em “U”, com os conselheiros dispostos em ordem alfabética, não mais em filas consecutivas, o que conferiria um caráter de reunião de trabalho ao encontro e tornaria claro o mesmo peso e importância de todos os membros do colegiado. Além deles, num diálogo que se proporia horizontal, estariam na mesa somente o presidente da República, o chefe da Casa Civil, a representação da SEDES e, eventualmente,

algum outro ministro convidado. Finalmente, a dinâmica da reunião é descrita da seguinte maneira:

1)Abertura – momento inicial em que o presidente da República e o ministro-chefe da Casa Civil apresentam e contextualizam a reunião; 2)Painel de apresentação de políticas de governo – espaço destinado à fala institucional para informações sobre políticas implementadas ou em desenvolvimento pelo governo, cujo assunto seja pertinente à pauta da reunião do CDES; 3)Apresentação das recomendações debatidas nos grupos de trabalho a partir da contextualização dos problemas a serem solucionados. O conselheiro-relator do grupo de trabalho faz uma descrição das discussões ocorridas e dos resultados obtidos para determinado tema do referido grupo; 4)Anúncios e comentários do presidente da República – momento em que o presidente aborda o teor das recomendações apresentadas e informa o que governo pretende implementar, determinando aos ministérios responsáveis os prazos para execução; 5)Intervenção dos conselheiros do CDES – momento destinado a comentários dos conselheiros pertinentes à pauta do encontro, aos resultados dos grupos de trabalho e aos anúncios do presidente da República, ou intervenções sobre assuntos diversos; 6)Encerramento – momento em que o presidente da República e o secretário-executivo do CDES comentam as intervenções dos conselheiros, fazem o balanço do encontro e informam a data da reunião seguinte. (SEDES, 2018, p. 74).

Tendo sido destacadas até aqui as principais alterações promovidas no CDES durante o período em tela, passaremos a abordar, nos termos em que o fizemos nos capítulos anteriores, as quatro dimensões constitutivas desta pesquisa. No que se refere à primeira dimensão, a análise dos materiais nos permite concluir ter sido o governo Temer marcado por uma *perspectiva pró-mercado* de desenvolvimento, conforme veremos. Em primeiro lugar, entrevistados para este trabalho, quando questionados a respeito do tema (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 2, 2018; ENTREVISTA 5, 2018) estiveram de acordo com a assertiva segundo a qual teria ocorrido, após o impeachment da presidenta Dilma, uma alteração substancial nas orientações governamentais estratégicas para o desenvolvimento nacional, que teriam se afastado marcadamente dos postulados presentes naquele chamado “núcleo duro” do desenvolvimentismo (Pedro Fonseca, 2014). Nesse sentido, afirma um dos entrevistados:

Na verdade, a visão do Temer é outra, num governo de curta duração... Essa pergunta sobre desenvolvimento faz sentido observando inclusive a nova composição do CDES, que passa

a ser predominantemente de empresários vinculados a uma linha política não mais desenvolvimentista, mas de serviços, setor financeiro, etc... Passa a vigorar uma agenda muito mais relativa a menos Estado e mais mercado. O setor empresarial com essa ênfase de que o Estado precisa abrir espaço ao mercado é o que predomina e, portanto, se discutem quais seriam as medidas necessárias para isso acontecer (ENTREVISTA 1, 2018).

Já o documento oficial publicado pela SEDES, conforme vimos, menciona explicitamente o tema da alteração da nova composição, ao qual voltaremos no próximo tópico. Porém, o texto acaba se atendo a aspectos mais internos do Conselho, não debatendo questões amplas acerca de concepções de desenvolvimento nacional e relações entre Estado e mercado, por exemplo. Nessa medida, para melhor darmos conta da primeira perspectiva de análise no caso dos poucos anos de governo Temer, buscamos recorrer a uma publicação adicional que, notadamente, marcou o período como uma espécie de “programa de governo” do presidente que assumiu em 2016, nas circunstâncias conhecidas. O documento denominado “*Uma Ponte para o Futuro*” foi divulgado ao país pela Fundação Ulysses Guimarães, ligada ao partido de Michel Temer (PMDB), ainda ao final de 2015, demarcando uma agudização da crise política e buscando explicitar quais seriam as principais linhas programáticas de um eventual futuro governo, que acabaria se concretizando.

Neste importante documento, o que buscamos caracterizar como uma *perspectiva pró-mercado* de desenvolvimento se delineia de forma bastante clara, no sentido da defesa de uma redução do papel do Estado, via privatizações, desregulações e forte ajuste fiscal, associada à primazia dos chamados mercados eficientes nos processos econômicos. Assim, de acordo com a publicação, o tema central do país naquele momento seria o desajuste fiscal, promovido por excessos das administrações anteriores, cuja resolução demandaria pesados esforços do conjunto da população e reformas estruturais. Segundo o documento, o papel do Estado nesse processo seria, além de conduzir o ajuste, seguir garantindo o correto funcionamento das instituições, gerar confiança aos mercados, melhorar o ambiente de negócios para crescer o motor do investimento privado, distribuir os incentivos corretos para tanto, aumentar a produtividade, eficiência e competitividade, promover uma abertura

comercial, a reforma trabalhista e, finalmente, se ater ao suprimento muito específico de certos bens e serviços (PMDB, 2015). Em resumo, num trecho ilustrativo, defende-se que seria fundamental no Brasil:

Executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência (PMDB, 2015, p. 18).

Já em suas primeiras palavras ao plenário do CDES, o presidente Temer ratifica a agenda presente no documento mencionado acima, confirmando uma perspectiva de desenvolvimento de seu governo diferente da anterior, neste caso essencialmente liberal e pró-mercado. Selecionamos algumas passagens, cujo conteúdo, em linhas gerais, se repetiria nos discursos posteriores:

Nossa primeira etapa, agora, é concluir a aprovação do teto dos gastos públicos. (...) O que trará, naturalmente, uma coisa que é fundamental para os agentes econômicos, que é previsibilidade. Trará confiança, que nós esperamos, se traduza em investimentos, consumo, emprego e renda (BRASIL, 2016, p. 5).

Mas nossas políticas de crescimento não se limitam ao controle dos gastos. Estamos implementando também uma agenda de produtividade. Precisamos com urgência reduzir os custos e aumentar a eficiência. Essa produtividade, meus senhores, requer marco regulatórios racionais, segurança jurídica, melhor infraestrutura, educação de qualidade, ciência, tecnologia e inovação (BRASIL, 2016, p. 7).

Nós temos novos modelos de concessão que privilegiam a competitividade e restituem ao Estado o seu papel de regulador. A mesma convicção, convenhamos, livre de qualquer dogmatismo, levou o Congresso Nacional, com o nosso apoio, a pôr fim à obrigatoriedade de a Petrobras participar de todas os projetos de exploração do pré-sal. A empresa, pode agora, a Petrobras, planejar as suas atividades com base na racionalidade econômica e pela lógica de mercado. Terá escolhas e não amarras (BRASIL, 2016, p. 7).

É evidente que o primado da eficiência deve se aplicar com mesmo vigor ao funcionamento do Estado. É fundamental que gastemos melhor (BRASIL, 2016, p. 8).

Estamos esgotando a PEC do teto dos gastos, vamos à reforma da Previdência, subsequentemente vamos à reforma trabalhista (...) (BRASIL, 2016, p. 10).

Passando à segunda dimensão de análise, no que se refere ao tema das relações entre Estado e sociedade, definimos o governo Temer neste trabalho, com base no material empírico, como portador de uma *perspectiva neoliberal*. Nesse sentido, nos termos conceituais apresentados no primeiro capítulo, foi possível constatar nos textos, informações e abordagens pesquisadas relativas ao período, em particular nas interpretações sobre o CDES, uma marcada presença de elementos atinentes tanto ao modelo pluralista de intermediação de interesses, quanto à noção de projeto político neoliberal.

Conforme mencionamos, o documento oficial publicado pela SEDES se atém principalmente a aspectos da nova composição e funcionamento do Conselho, mas, neste segundo ponto, acabam ali transparecendo aspectos relevantes, que merecem registro, por demarcarem amplas e evidentes diferenças em relação à perspectiva dos governos anteriores. Assim, procuraremos demonstrar, por meio da reprodução de trechos selecionados, que o documento assume pressupostos que se afastam de uma visão de concertação social (conceito, aliás, não mencionado em momento algum na publicação) e se aproximam de uma interpretação de participação da sociedade na vida pública que se pretende pluralista, técnica e eminente gerencial:

Seu principal objetivo [do CDES] é o de aproximar a sociedade brasileira do processo de formulação de políticas públicas (SEDES, 2018, p. 17).

Os primeiros passos do “novo CDES” envolveram a recomposição do grupo de conselheiros. Pela primeira vez desde a criação do Conselho em 2003, uma lista de novos conselheiros foi construída pela Secretaria do Conselho (SEDES) com base em critérios técnicos, lastreada em metodologia desenvolvida por servidores públicos de carreiras de Estado” (SEDES, 2018, p. 18).

Originalmente, o Conselho estava organizado a partir das relações entre capital e trabalho, o que acabava por deixar de fora do debate uma série de assuntos prementes para o desenvolvimento, como segurança pública, saúde, gestão pública, Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), direito do consumidor e direito LGBTI (SEDES, 2018, p. 19).

A diversidade deste novo Conselho expressa de forma mais fidedigna uma sociedade plural, permitindo diálogo mais rico, que incorpora diversos pontos de vista e que pode levar ao

presidente da República recomendações mais relevantes para o desenvolvimento do país (SEDES, 2018, p. 20).

(...) desde o início da nova fase do CDES, buscou-se uma metodologia de trabalho que induzisse à efetiva implementação das recomendações feitas pelos conselheiros (SEDES, 2018, p. 21).

O CDES, antes composto por representantes do governo e da sociedade, passou a ter como membros exclusivamente representantes de sociedade civil (SEDES, 2018, p. 39).

Os principais traços da nova composição do CDES são o aumento da diversidade de temas prioritários, o aumento da participação de mulheres e de negros, a expansão do grupo de acadêmicos e *experts* em geral e a alteração do perfil setorial dos membros – beneficiando setores e segmentos mais dinâmicos e inovadores em detrimento dos mais tradicionais (SEDES, 2018, p. 62).

(...) os grupos de trabalho permitem debates mais longos e aprofundados sobre temas muito específicos. Isso faz dos grupos de trabalho espaços privilegiados para a construção de recomendações bastante direcionadas (SEDES, 2018, p. 86).

O grande diferencial do CDES em sua nova fase foi orientar as atividades para resultados. Isso significa extrair, do diálogo entre o governo e a sociedade civil, demandas que são efetivamente transformadas em políticas públicas. Desta forma, o principal produto do trabalho do Conselho passou a ser a implementação de medidas que melhoram a vida dos cidadãos e das empresas, contribuindo para o desenvolvimento do país (SEDES, 2018, p. 171).

Os resultados estão aí. Os números falam por si: de tudo aquilo que foi pactuado após o primeiro ciclo de grupos de trabalho (cujas recomendações foram apresentadas em março de 2017), 61,5% foi concluído ou está com implementação dentro do prazo, 30,8% está em desenvolvimento no governo e 7,7% não foi feito ou está em atraso (posição de 20 de fevereiro de 2018). Ou seja, mais de 92% do que foi proposto já foi feito ou está em vias de sê-lo (...) (SEDES, 2018, p. 172).

Analisando as passagens acima, primeiramente sobre a composição do CDES, é preciso reconhecer que algumas centrais sindicais declinaram do convite oferecido pela SEDES na virada de governo para apresentação de nomes, mas as dimensões valorizadas na nova metodologia de seleção de conselheiros, conforme mostramos, necessariamente implicariam numa diminuição do peso dos chamados atores tradicionais dos processos de concertação para o desenvolvimento. Se, de um lado, a SEDES busca no

documento ressaltar os chamados “critérios técnicos”, de outro informa que se pretenderia ultrapassar uma composição anterior lastreada nas “relações entre capital e trabalho”, opção, de qualquer maneira, revestida de forte conteúdo político.

Nessa medida, é preciso reconhecer que a constante valorização no documento da presença de temas e representações muito variadas no colegiado, que supostamente poderiam ser captadas e selecionadas “tecnicamente” pelo governo, remete diretamente à visão pluralista mencionada no primeiro capítulo, segundo a qual os sistemas políticos funcionariam com base na “competição” entre uma multiplicidade de atores privados, que somente poderiam exercer domínio uns sobre os outros de maneira eventual e momentânea. É preciso observar, ainda, que a alteração legal retirando formalmente os ministros do CDES e buscando reconhecer o colegiado como órgão exclusivo da sociedade civil simbolicamente rompe, já na essência, com a ideia clássica de negociação tripartite dos processos históricos de concertação social.

Na verdade, o documento resalta a existência de um intenso e contínuo diálogo entre os conselheiros e membros do governo durante os chamados “ciclos” das recomendações do CDES, mesmo sem a presença formal dos ministros no colegiado. Porém, essa constatação não invalida a observação anterior, visto que o conteúdo desses debates e recomendações é muito distante daqueles levados a cabo nas concertações clássicas, nas quais temas amplos, estruturais, eram o objeto principal das discussões e acordos entre os atores tradicionais. Mesmo com o eventual debate sobre certos temas de caráter mais estratégico, o foco do “novo CDES” parece claramente estar em políticas públicas, *experts*, pragmatismo e recomendações específicas a serem monitoradas quantitativamente, conforme atesta o próprio documento oficial da SEDES, sintomaticamente denominado “*Conselhão: do diálogo aos resultados*”.

Em outras palavras, não há como deixar de relacionar esse conjunto de pressupostos do “novo CDES” a aspectos anteriormente destacados neste trabalho quando nos referimos à noção de projeto político neoliberal, que valorizaria discursivamente o diálogo e a participação social, mas com conteúdo

político limitado, num contexto de ajuste do papel do Estado, além de grande preocupação com a eficiência e primado tecnocrático-gerencial.

Os discursos do próprio presidente Temer que, importante observar, também não explicitam em nenhum momento a ideia de concertação social, em nosso entendimento corroboram o que foi dito até aqui sobre a perspectiva do governo das relações entre Estado e sociedade:

E nós, nesta composição, reforçamos a presença de todos nas áreas como saúde, segurança pública, primeira infância. Nosso foro, penso eu, torna-se mais plural e representativo (BRASIL, 2016, p. 1).

Vamos trabalhar, todos nós, para que vejam em nós um governo de abertura ao diálogo e de união de esforços (BRASIL, 2016, p. 1).

Neste Conselho nós teremos um canal privilegiado para interlocução com diversos setores da sociedade. Estejam certos de que trabalharemos lado a lado, com pragmatismo, em busca de ideias para impulsionar o desenvolvimento do país (BRASIL, 2016, p. 2).

Esta é uma reunião de trabalho. Portanto, quando nós terminarmos esta primeira parte, logo à tarde os senhores se reunirão em grupos, mas destes grupos os senhores hão de produzir resultados (BRASIL, 2016, p. 3).

Então, eu quero dizer aos senhores que essas reuniões do Conselho não têm ficado apenas nas palavras, mas também fixada por escrito e executadas. *Verba volant, scripta manent*. Não é verdade? Então vamos executar tudo isso que está sendo feito. Os senhores já perceberam e as senhoras que todas as conclusões foram detidamente examinadas pelos vários ministérios e já podemos trazer aqui vários encaminhamentos que irão se consolidando ao longo do tempo (BRASIL, 2017, p. 12).

É um trabalho concreto, palpável, que vai sendo, vai produzindo efeitos imediatamente. E como não há democracia sem diálogo, esse Conselho que é uma das ferramentas mais eficazes de que nós dispomos para fazer esse diálogo sempre muito oportuno e muito produtivo (BRASIL, 2017, p. 12).

E nada melhor para representar coletivamente a sociedade do que os senhores e as senhoras que aqui comparecem. (...) E nós ouvimos, e foi exatamente ouvindo, que hoje nós temos níveis extraordinários de implementação das recomendações deste Conselho (BRASIL, 2018, p. 1).

Portanto, as recomendações do Conselho têm sido levadas adiante, com resultados muito benéficos para o País. Aliás,

convenhamos, este é um dos pilares da nossa agenda de reformas (...) (BRASIL, 2018, p. 2).

Quando os senhores e as senhoras se reúnem nessas reuniões parciais, vão discutir esses temas de que resultam sugestões. Sugestões, como pude dizer nas minhas palavras inaugurais, preambulares, muitas já foram atendidas, e estas todas que agora foram mencionadas (...) e as demais que serão anunciadas pelos novos conselheiros, são recomendações que já estavam sendo formalmente entregues (BRASIL, 2018, p. 7).

Finalmente, ainda nos referindo à segunda dimensão de análise, algumas reflexões de entrevistados acerca do tema merecem destaque. Um deles explicita, conforme o documento oficial, que a SEDES deliberadamente pretendeu, por meio das novas regras, romper com o modelo anterior de organização do colegiado, baseado na divisão do plenário entre governo, empresários da indústria tradicional, sindicatos de trabalhadores e “outros” (movimentos sociais, acadêmicos, artistas, religiosos, etc.), além de aumentar a presença formal de especialistas que pudessem discutir determinados temas em nível mais técnico (ENTREVISTA 5, 2018). Dois deles valorizam a constante busca por “resultados práticos” e enfatizam a qualidade da equipe da SEDES nos anos Temer que, com sua metodologia, teria sido em grande medida responsável por articular e viabilizar tecnicamente respostas claras do governo para demandas e recomendações dos conselheiros, durante as reuniões plenárias (ENTREVISTA 1, 2018; ENTREVISTA 6, 2019). Adicionalmente, em consonância com observações gerais que fizemos sobre as duas primeiras dimensões de análise do período, um desses entrevistados relata:

Eu acho que o CDES nos anos Temer acaba assumindo um protagonismo propositivo inclusive maior do que em períodos anteriores (...). É aí que o setor empresarial se faz presente, cobrando respostas objetivas... e a eficácia é alta no sentido de se avançar em medidas que buscam reconfigurar o papel do Estado e abrir espaço para o mercado. Na verdade, se passa a operar no miúdo da reorganização do Estado, com muita eficiência (ENTREVISTA 1, 2018).

A terceira dimensão de análise da pesquisa, conforme delineado nos capítulos anteriores, diz respeito ao perfil político do presidente da República.

Segundo sua biografia oficial³³, Michel Temer, natural de Tietê (SP), formou-se em direito pela Universidade de São Paulo (USP) e concluiu um doutorado na mesma área pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), tendo publicado livros sobre Direito Constitucional. Paralelamente ao percurso acadêmico e à carreira de procurador, Temer galgou postos políticos em São Paulo desde a década de 1960, sempre vinculado ao PMDB. Dentre outros cargos, foi secretário de segurança pública, sendo que passaria a ser deputado federal a partir de 1986, sucessivamente reeleito. Na Câmara dos Deputados, ficou conhecido no meio político pela capacidade institucional de articulação, que o levou a líder de bancada, presidente da Casa e, a partir de 2011, vice-presidente da República. A posse como presidente no lugar de Dilma Rousseff, conforme dissemos, se daria em maio de 2016, em circunstâncias políticas que não caberia aqui aprofundar.

O fato é que a biografia destacada acima nos permite observar ter o presidente Temer percorrido caminhos políticos em sua carreira basicamente dentro de instituições tradicionais do país, tendo permanecido distante, por exemplo, de bases como movimentos sociais e sindicais. Sua reconhecida habilidade de articulação política, que o afastaria de um perfil tecnocrático, teria se desenvolvido nessa medida em ambientes bastante diferentes daqueles enfatizados em nossa análise da trajetória do presidente Lula, que qualificamos como um hábil negociador em esfera ampla. Assim sendo, no caso de Temer, com base na biografia, relatos de entrevistados e análise de materiais, acreditamos ser possível o definir como um presidente de perfil *político tradicional de negociação*.

Um dos entrevistados descreve Temer como “político formal, cordato e sempre disposto a ouvir” (ENTREVISTA 5, 2018). Outro, simplesmente, como “um político tradicional” (ENTREVISTA 1, 2018). Um terceiro, entende que o presidente no período sempre expressou “incentivo e apoio” à atuação do CDES (ENTREVISTA 6, 2019). Já o documento oficial da SEDES destaca que os esforços de articulação entre conselheiros e ministros, bem como apresentação de repostas adequadas às recomendações, não teriam sido possíveis sem “a

³³ <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michael-temer/biografia-1/biografia>

demonstrada disposição do presidente da República para ouvir as proposições e críticas do CDES, determinando a implementação de boa parte das sugestões (...)” (SEDES, 2018, p. 42). Por fim, é interessante notar que, ao contrário do relatado sobre à presidenta Dilma, por exemplo, Temer, ao menos formal e publicamente procurava estabelecer uma relação mais direta com os conselheiros, conforme demonstram os encerramentos de alguns discursos:

Se os senhores não se opuserem, eu vou pedir que fiquem sentados um minutinho porque eu gostaria de encerrar, mas gostaria de passar, cumprimentar um por um. Acho que mais cinco minutos eu farei, se não se opuserem, eu declaro encerrada a sessão e me levanto para cumprimentá-los (BRASIL, 2017, p. 18).

Se não se incomodarem, eu apreciaria cumprimentar um a um, se puderem permanecer nos seus lugares, se não se incomodarem, naturalmente, eu faço um círculo aí, para cumprimentar pessoalmente a cada um daqueles que ajudam a desenvolver o nosso País (BRASIL, 2018, p. 11).

Percorridas as três primeiras dimensões de análise dos anos Temer, passaremos na sequência a abordar a trajetória do CDES numa linha marcada no tempo, em diferentes conjunturas, com ênfase num momento de crise aguda. Os meses que sucederam a posse do novo presidente em maio de 2016 teriam funcionado, segundo um dos entrevistados (ENTREVISTA 5, 2018), como período de formulação das mudanças a serem efetivadas no colegiado que, por determinação da Casa Civil, seriam colocadas em práticas somente após um afastamento definitivo da presidenta Dilma pelo Senado Federal, em agosto daquele ano. Assim, a realização da primeira reunião plenária ocorreria somente ao final de novembro, com a composição do colegiado já alterada, abertura dos trabalhos pelo presidente e consequente início do chamado primeiro ciclo de deliberações do “novo CDES”.

O documento oficial publicado no período relata como fundamental nessa reunião, além da posse dos conselheiros, a definição dos temas dos grupos de trabalho, que iniciariam na sequência suas reuniões. A partir de uma lista elaborada pela equipe da SEDES, vinte e cinco temas teriam sido selecionados e apresentados ao presidente, que escolheria quatorze deles, culminando em três temas prioritários definidos pelos próprios conselheiros (SEDES, 2018). Em nosso entendimento, vale observar rapidamente, a proximidade entre tais temas

e o que se convencionou interpretar no debate político e acadêmico enquanto uma tradicional agenda “de mercado” parece evidente: “ambiente de negócios”, “desburocratização e modernização do Estado” e “produtividade e competitividade”. A esses três temas, segundo o documento, a Casa Civil teria adicionado a questão da “educação básica” e, novamente a pedido de conselheiros, o “agronegócio”, conformando cinco grupos de trabalho para o primeiro ciclo.

Nesse primeiro momento, a metodologia proposta pela SEDES parece ter funcionado conforme o previsto, sendo esse inclusive o relato de entrevistados. Dessa maneira, após uma sequência de prévias articulações e reuniões técnicas promovidas pela SEDES entre ministérios e conselheiros, o presidente recebeu formalmente recomendações e anunciou medidas relativas aos cinco temas na reunião plenária realizada em março de 2017, a 46ª da história do colegiado. O documento faz referência ao já mencionado percentual de atendimento do total de recomendações do CDES pelo governo no primeiro ciclo, sem detalhar os conteúdos, mas apresentando exemplos de medidas tais como: redução do tempo para abertura de empresas, desburocratização e facilitação do comércio exterior, decreto de simplificação no atendimento de pessoas jurídicas pelo governo, lançamento de política para universalização de acesso à internet nas escolas e início de pesquisa para realização de um censo agropecuário (SEDES, 2018).

Com o fim do primeiro ciclo, se abriria então um segundo momento, sendo definidos novos temas³⁴, cujas recomendações seriam “apresentadas oficialmente durante a 47ª reunião plenária do CDES” (SEDES, 2018, p. 115). Ocorre que, em maio de 2017, dois meses após a primeira reunião, eclodiria novamente no país uma grave crise política, com a revelação de acusações, por empresários ilustres do cenário nacional, de supostos malfeitos envolvendo diretamente a figura do presidente da República.

Os momentos de crise, conforme explicitado nas seções anteriores, configuram-se nesta pesquisa como períodos prioritários para análise da

³⁴ O documento da SEDES se limita a listar os seguintes temas: “investimento e intermediação financeira”, “empregabilidade no Brasil do século XXI”, “segurança pública e desenvolvimento”, “saúde” e “relações internacionais e política comercial”. (SEDES, 2018)

trajetória do CDES no tempo. No caso dos anos Temer, o dado fundamental a registrar seria o de que a deflagração da crise política interrompeu a realização de reuniões plenárias durante todos os meses restantes de 2017 e os primeiros do ano seguinte, tendo o plenário voltado a se reunir somente no final de março de 2018. Dada a importância dessas reuniões na nova metodologia desenhada pela SEDES (“pontos de partida e chegada dos ciclos de recomendações”), não é difícil constatar, portanto, o grande prejuízo causado aos trabalhos do Conselho em função da conjuntura de crise.

Segundo um dos entrevistados, o presidente da República, que anteriormente demonstrara estar fortalecido politicamente, principalmente diante do Congresso Nacional, passaria a ter sérias dificuldades para implementação de sua agenda de reformas, tendo o CDES entrado claramente em segundo plano naquela conjuntura (ENTREVISTA 1, 2018). Outro entrevistado destaca o fato de que a crise de 2017 teria atingido pessoalmente o presidente e, nesse sentido, em se tratando de um órgão de assessoramento direto, aparentemente muitos conselheiros teriam passado a ter dificuldades em emprestar seu prestígio ao Conselho, em sua interpretação (ENTREVISTA 5, 2018). O fato é que as reuniões plenárias acabariam por ser totalmente interrompidas na conjuntura de crise, conforme mencionamos, com sérios efeitos sobre o chamado segundo ciclo de recomendações.

Num último momento desta análise da trajetória do CDES marcada no tempo, etapa final do campo empírico da presente pesquisa, a virada do ano de 2017 para 2018 representaria novo período de certa estabilidade política ao presidente Temer, que superaria as situações mais agudas da crise e seguiria exercendo o mandato, demonstrando forte resiliência (ENTREVISTA 1, 2018). No mês de março de 2018, o Conselho voltaria, enfim, a se reunir em reunião plenária. É importante destacar aqui, a despeito dos prejuízos mencionados aos trabalhos do colegiado, que um dos entrevistados revela ter a SEDES buscado durante a crise manter o monitoramento das medidas anunciadas anteriormente e de algumas recomendações já emanadas de grupos de trabalho, ainda no início do segundo ciclo (ENTREVISTA 5, 2018). Isso teria permitido ao presidente, naquela reunião plenária de março de 2018, realizar alguns

anúncios³⁵ relativos a temas definidos ainda um ano antes. Se buscaria naquele momento, então, reabrir os trabalhos e voltar ao que seria um funcionamento “normal” do Conselho, numa nova conjuntura.

No presente capítulo, resumido abaixo conforme o Quadro 4, pudemos observar que o CDES esteve vinculado, durante os anos Temer, a um governo de *perspectiva pró-mercado*, no que se refere aos temas do desenvolvimento nacional, além de *perspectiva neoliberal*, em se tratando das relações entre Estado e sociedade. O Conselho esteve vinculado, ainda, a um presidente da República por nós descrito como tendo um perfil *político tradicional de negociação*. Numa linha marcada no tempo, foi possível constatar que o colegiado, a partir de diferentes pressupostos, passou por alterações substanciais em sua composição e funcionamento, tendo iniciado sua trajetória no período conforme originalmente previsto. No entanto, como vimos, a crise de 2017 teve forte impacto nos trabalhos do Conselho, tendo ocorrido longa interrupção da realização de reuniões plenárias. Dessa maneira, definiremos nesta dissertação ter o CDES vivido fundamentalmente, nos anos Temer, uma *fase de reconfiguração*.

Quadro 4 – Resumo da configuração das dimensões de análise nos anos Temer: *fase de reconfiguração*

Dimensão 1	Dimensão 2	Dimensão 3	Dimensão 4
• <i>perspectiva pró-mercado</i>	• <i>perspectiva neoliberal</i>	• <i>perfil político tradicional de negociação</i>	• <i>interrupção das plenárias do CDES durante a crise de 2017</i>

³⁵ Dado que o documento da SEDES foi publicado antes da realização da reunião de março de 2018, a leitura do discurso do presidente na plenária permite identificar algumas medidas, tais como: reconhecimento da prerrogativa exclusiva da Secretaria de Comércio Exterior em matérias de defesa comercial; redução de barreiras comerciais no âmbito do Mercosul; integração de dados federativos em segurança pública; disponibilização de nova versão da plataforma DigiSUS gestor para União, Estados e Municípios.

CONCLUSÃO

Tendo sido definido no início deste trabalho um enquadramento conceitual que nos pareceu mais adequado ao CDES, o de *interface socioestatal*, pretendemos aqui, à luz dos capítulos anteriores, apresentar de maneira integrada um diagnóstico geral sobre a trajetória do colegiado em seus quinze anos de existência (Quadro 5), por meio da retomada de pontos centrais relativos às diferentes configurações das quatro dimensões de análise constitutivas da pesquisa e dos enunciados formulados para sintetizar a atuação do Conselho em cada período presidencial.

Assim, nesta dissertação, foi possível constatar que durante os anos Lula o CDES esteve vinculado a um governo de *perspectiva desenvolvimentista*, no que se refere aos temas do desenvolvimento nacional, além de *perspectiva não-liberal*, em se tratando das relações entre Estado e sociedade. O colegiado esteve diretamente vinculado, ainda, a um presidente da República de perfil político por nós descrito como *amplamente negociador*.

Além de tal configuração relativa às três primeiras dimensões, a análise da trajetória do colegiado ao longo do tempo nos permitiu vislumbrar no período Lula, com clareza, determinadas conjunturas nas quais os diálogos, negociações entre os atores e encaminhamento de proposições se deram de maneira mais intensa e horizontal, superando eventuais situações que poderiam ser descritas como mera busca instrumental do poder executivo por legitimação política, ou de configuração do Conselho somente enquanto “plateia” do governo. Nesse sentido, em nossa interpretação, a partir do que foi exposto anteriormente, é preciso reconhecer como momentos de atuação marcadamente relevante do CDES nos anos Lula o processo de construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) e, principalmente, os trabalhos do colegiado no período que envolveu os efeitos da crise internacional de 2008.

Porém, analisando esse primeiro período como um todo, com base nos materiais de pesquisa utilizados, é importante frisar ter sido possível observar que a atuação do CDES não se deu de maneira estável e linear ao longo do tempo, tendo o colegiado também passado por momentos de desmobilização e

mais baixa intensidade das atividades. De qualquer maneira, em certa medida, algumas dessas situações não deixaram de ser reconhecidas na literatura, nos documentos e nas entrevistas como fases de um necessário processo de aprendizado institucional. Portanto, configuradas as quatro dimensões de análise da pesquisa, consideramos ser possível enunciar que a trajetória do CDES nos anos Lula foi marcada, fundamentalmente, pelo que aqui denominamos *momentos de concertação*.

Já em relação aos anos Dilma, cujo governo, em linhas gerais, teve suporte do mesmo grupo político que sustentou os mandatos do presidente Lula, o CDES permaneceu vinculado a um governo de *perspectiva desenvolvimentista*, no que se refere aos temas do desenvolvimento nacional, além de *perspectiva não-liberal*, em se tratando das relações entre Estado e sociedade. No entanto, o colegiado passou a estar vinculado a uma presidenta da República por nós descrita como tendo, essencialmente, um *perfil tecnocrático*.

Ainda a respeito dos anos Dilma, a abordagem da quarta dimensão da pesquisa também nos permitiu analisar a trajetória do colegiado ao longo do tempo. Neste trabalho, pudemos observar que, ao contrário do período anterior, em momento algum dessa segunda fase o CDES vivenciou conjunturas nas quais o diálogo e as negociações entre os atores, notadamente com o governo, se desenrolaram de maneira intensa e horizontal. Nessa medida, é preciso registrar, não houve concertação.

O CDES, a partir de 2011, claramente perdeu peso político e estratégico, sendo que, durante a crise de 2013, o colegiado desempenhou justamente um papel que mencionamos anteriormente como sendo o de “plateia” do governo. Após esse período, os dois anos seguintes foram marcadas pela irrelevância, sendo que o ano de 2015, o primeiro do segundo mandato de Dilma, encerrou-se sem que nenhuma reunião plenária tivesse sido realizada.

Em 2016, num cenário de agudização de uma crise com contornos tanto políticos, como econômicos, houve uma tentativa de “relançamento” do colegiado, após a nomeação de Jacques Wagner como ministro da Casa Civil. No entanto, conforme vimos, o tempo político daquele governo já se esgotara,

sequer permitindo que se aprofundasse qualquer diagnóstico objetivo sobre essa derradeira iniciativa. Assim, configuradas as quatro dimensões de análise da pesquisa, consideramos ser possível enunciar que o CDES durante sua trajetória nos anos Dilma tenha vivido, fundamentalmente, o que aqui denominamos como um *período de desmobilização*.

Finalmente, no capítulo relativo aos anos Temer, de caráter mais exploratório, por lidar com acontecimentos históricos muito recentes, pudemos observar que o colegiado esteve vinculado, durante o período, a um governo de *perspectiva pró-mercado*, no que se refere aos temas do desenvolvimento nacional, além de *perspectiva neoliberal*, em se tratando das relações entre Estado e sociedade. O Conselho esteve vinculado, ainda, a um presidente da República por nós descrito como tendo um perfil *político tradicional de negociação*.

Por sua vez, a abordagem da quarta dimensão de análise nos permitiu constatar que o CDES iniciou sua trajetória nos anos Temer de maneira a dar consequência a diferentes pressupostos e metodologias de trabalho reformuladas em 2016, realizando em sequência duas reuniões plenárias e anunciando medidas relativas a recomendações específicas dos conselheiros, conforme originalmente previsto. Porém, a crise política iniciada em maio de 2017 causou forte impacto na atuação do colegiado, tendo sido por muito tempo totalmente interrompida a realização das reuniões plenárias, então consideradas pela SEDES como o importante ponto de chegada e partida das recomendações do “novo CDES”.

Somente pouco mais de um ano após o único encontro de 2017, o Conselho realizaria nova reunião plenária com a presença do presidente em março de 2018, buscando retomar ali seu funcionamento em “novas” bases, no momento em que se encerra o campo empírico da presente pesquisa. Nessa medida, configuradas as quatro dimensões de análise, consideramos ser possível enunciar que a trajetória do CDES nos anos Temer foi marcada, fundamentalmente, pelo que aqui denominamos como uma *fase de reconfiguração*.

Quadro 5 – Resumo do diagnóstico sobre os quinze anos de trajetória do CDES: configurações das dimensões de análise e enunciados sintéticos.

	Anos Lula: <i>momentos de concertação</i>	Anos Dilma: <i>período de desmobilização</i>	Anos Temer: <i>fase de reconfiguração</i>
Dimensão 1	<i>perspectiva desenvolvimentista</i>	<i>perspectiva desenvolvimentista</i>	<i>perspectiva pró-mercado</i>
Dimensão 2	<i>perspectiva não-liberal</i>	<i>perspectiva não-liberal</i>	<i>perspectiva neoliberal</i>
Dimensão 3	<i>perfil político amplamente negociador</i>	<i>perfil tecnocrático</i>	<i>perfil político tradicional de negociação</i>
Dimensão 4	<i>atuação relevante do CDES durante a crise de 2008</i>	<i>CDES como “plateia” do governo durante a crise de 2013</i>	<i>interrupção das plenárias do CDES durante a crise de 2017</i>

Explicitada uma proposta de enquadramento conceitual adequado ao CDES, além de conformado um diagnóstico geral sobre a trajetória do colegiado em seus quinze anos de existência, acreditamos terem sido alcançados os objetivos aos quais nos propusemos na seção introdutória.

O conjunto de informações, registros documentais e análises apresentadas nesta dissertação, a nosso ver, poderão servir como importante ponto de partida a novas reflexões e trabalhos acadêmicos. Dentre outros temas, seria interessante buscar interpretar ou estabelecer, de maneira consistente, assentada em maior aprofundamento teórico e empírico, relações de causalidade envolvendo determinadas configurações das dimensões de análise utilizadas na pesquisa e diferentes maneiras e resultados de atuação do CDES, ao longo do tempo. De qualquer maneira, entendemos ser importante registrar, ainda aqui, algumas breves reflexões nesse sentido, relativas aos três períodos presidenciais abordados, em caráter de considerações finais.

Durante os anos Lula, período no qual o CDES viveu *momentos de concertação*, a articulação existente entre as dimensões analisadas na pesquisa parece claramente ter favorecido a obtenção, mesmo de maneira intermitentemente, de resultados considerados relevantes na atuação do mecanismo. Em primeiro lugar, as perspectivas de governo mantiveram estreita aderência ao que se poderia chamar de pressupostos “clássicos” das

experiências históricas internacionais dos Conselhos de mesmo tipo. Nesses casos, e também no Brasil do início do século XXI, os Estados nacionais puderam desempenhar um papel central, buscando articular democraticamente, de diferentes maneiras, atores sociais diversos, em nome da construção e implementação de determinados projetos de desenvolvimento. Como procuramos demonstrar no primeiro capítulo deste trabalho, não são outros, em linhas gerais, os pressupostos mais gerais de perspectivas de governo *desenvolvimentistas e não-liberais*³⁶.

Em segundo lugar, em função do desenho institucional específico do colegiado, que confere papel preponderante ao próprio chefe do executivo na convocação de reuniões, andamento das discussões, encaminhamento de proposições, etc., naturalmente não poderia ser menor a importância, na configuração das dimensões de análise no período, do perfil político *amplamente negociador* do então presidente da República. Por fim, é interessante observar que, a despeito da existência de momentos relevantes em sua atuação ao passar do tempo, conforme vimos, o CDES acabaria apresentando oscilações em seu desempenho, tendo jogado, por exemplo, papel apenas lateral num “momento chave” como a crise de 2005, talvez por estar ainda no início de seu processo de amadurecimento institucional.

Ocorre que, em nossa interpretação, esse importante processo de aprendizagem e amadurecimento sofreria contundente retrocesso a partir de 2011, mesmo tendo sido mantidas, de maneira ampla, as duas perspectivas anteriores de governo. Nesse sentido, numa nova configuração das dimensões de análise do CDES nos anos Dilma, a variável mais sensível e fundamental ao desempenho do colegiado parece ter sido o perfil da presidenta, por nós definido como *tecnocrático*.

O fato é que, novamente ressaltando as peculiares características institucionais do colegiado, a reconhecida indisposição ao diálogo ampliado por parte da então chefe do poder executivo federal acabaria sendo determinante num processo de visível perda de peso político e estratégico do Conselho. A

³⁶ Vale lembrar aqui, por exemplo, as formulações de Pinto e Cardoso Jr. (2010), quando mencionam uma “complementariedade virtuosa” entre desenvolvimentismo e concertação social.

análise da quarta dimensão da pesquisa confirmaria este considerável impacto nas atividades do mecanismo ao passar do tempo, sendo que, em nossa formulação, o CDES durante os governos Dilma não teria promovido concertação social, mas, sim, vivido um longo *período de desmobilização*.

Finalmente, retomando outros aspectos mencionados no primeiro capítulo, acreditamos ser impossível interpretar a trajetória do Conselho durante os anos Temer, em sua *fase de reconfiguração*, sem recorrermos a uma base conceitual bastante ampla. Assim, nesse último período, é preciso novamente jogar luz sobre as perspectivas do governo, particularmente a um dos componentes da perspectiva neoliberal das relações entre Estado e sociedade: a noção de projeto político neoliberal³⁷. Num momento de clara ruptura com as perspectivas anteriores, estando associada, conforme dissemos, tanto à existência de uma perspectiva pró-mercado de desenvolvimento, quanto às formulações pluralistas clássicas, acreditamos ser a mudança de projeto político em 2016 uma chave importante para compreensão mais exata da natureza das alterações ocorridas nos pressupostos e, conseqüentemente, na composição e no funcionamento do colegiado.

Isso porque, de acordo com a pesquisa realizada, foi possível verificar a existência de uma relação muito clara e direta entre os “novos” pressupostos do CDES e certos contornos específicos dos projetos políticos neoliberais. Ambos, fundamentalmente, valorizariam discursivamente o diálogo com o governo e a participação da sociedade civil nos temas públicos, mas, em essência, adotariam uma visão minimalista da política, redutora do papel do Estado, com prevalência de tendências eminentemente tecnocráticas e gerenciais. Nesse contexto, é preciso inicialmente reconhecer como sendo favorável, na busca do tipo de “resultados” pretendidos naquele momento, o *perfil político tradicional de negociação* do então presidente da República.

De qualquer maneira, um desempenho inicial do CDES marcado por atividades intensas e, em bases muito diferentes daquelas de períodos anteriores, reconhecidas como “eficientes” por diversos atores, sofreria em relativamente pouco tempo uma interrupção abrupta, conforme vimos. Não deixa

³⁷ De acordo com a definição de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

de ser curioso observarmos, por fim, que durante a grave crise nacional de 2017, diante de um chefe do poder executivo politicamente enfraquecido e de uma mencionada desconfiança – também política – por parte dos conselheiros, aqueles processos reputados como eminentemente “técnicos” acabariam por não se sustentar, tendo ocorrido forte impacto na atuação do Conselho, com o adiamento por muitos meses da realização de reuniões plenárias e do reinício dos chamados ciclos de recomendações do “novo CDES”.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ângela.; TAPIA, Jorge. Corporativismo e Neocorporativismo: O Exame de Duas Trajetórias. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 32, 1991.

ARAÚJO, Mariana. Participação Social no Governo Lula: Os Casos do CDES e do CNDI. *Diversitates*, Vol. 5, N° 2, 2013.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. A recuperação do papel do Estado no Capitalismo Globalizado. In: GOMIDE, A. e BOSCHI, R. (orgs.) *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*, IPEA, 2016.

BRASIL. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 31 mar. 2003a.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 04 set. 2003b.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 04 ago. 2004.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 25 ago. 2005a.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 01 dez. 2005b.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 01 abr. 2008a.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 06 nov. 2008b.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 05 mar. 2009a.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 27 ago. 2009b.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 15 set. 2009c.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 20 dez. 2010.

_____. Presidência da República. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. 26 abr. Brasília, 2011a.

_____. Presidência da República. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 26 jul. 2011b.

_____. Presidência da República. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 30 ago. 2012.

_____. Presidência da República. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 27 fev. 2013a.

_____. Presidência da República. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 17 jul. 2013b.

_____. Presidência da República. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 05 jun. 2014.

_____. Presidência da República. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 28 jan. 2016.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Michel Temer, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 21 nov. 2016.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Michel Temer, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 07 mar. 2017.

_____. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Michel Temer, ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, 21 mar. 2018.

CARDOSO Jr., José Celso; PINTO, Eduardo; LINHARES, Paulo. O Estado e o Desenvolvimento no Brasil. In: CARDOSO Jr., J. C. e BERCOVICI, G. (orgs). *República, Democracia e Desenvolvimento*, Volume 10. Brasília: IPEA, 2013.

CEPÊDA, Vera. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 77-90, 2012.

COSTA, Vanda. CDES: o aprendizado do pacto. *Revista Inteligência*, n. 41, pp. 138- 151, 2008.

COSTA, Vanda. Os Conselhos do CDES: experimento sem conclusão. *Revista Inteligência*, n. 32, pp. 146-161, 2006.

DAGNINO, Evelina.; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

ENTREVISTA 1. *Entrevista com ex-funcionário SEDES/ex-conselheiro CDES*, 14 nov. 2018.

ENTREVISTA 2. *Entrevista com ex-funcionário SEDES/ex-conselheiro CDES*, 15 nov. 2018.

ENTREVISTA 3. *Entrevista com ex-funcionário SEDES/ex-conselheiro CDES*, 19 nov. 2018.

ENTREVISTA 4. *Entrevista com ex-funcionário SEDES/ex-conselheiro CDES*, 19 nov. 2018.

ENTREVISTA 5. *Entrevista com ex-funcionário SEDES/ex-conselheiro CDES*, 20 nov. 2018.

ENTREVISTA 6. *Entrevista com ex-funcionário SEDES/ex-conselheiro CDES*, 07 jan. 2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, P.; PIERANTI, O. (Orgs.) *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FONSECA, Pedro. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B. et al. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.

GOMES, Eduardo. Relações Estado-Sociedade e novas Capacidades Estatais para o Desenvolvimento entre os países do BRICS: o Brasil em perspectiva comparada com a África do Sul e a Índia. In: BOSCHI, R.; GOMIDE, A. (Orgs.) *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA, 2016.

GONZÁLEZ, Rodrigo. Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social: a experiência do Brasil. *Revista Líder*, Vol. 23, 2013.

KOWARICK, Lúcio. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um processo em construção. *Revista Teoria e Debate*, Edição 58, 2004.

KUNRATH, Romerio. *CDES: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil*. Dissertação de mestrado, UFRGS, 2005.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. o setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MORONI, José Antônio. Participamos, e daí? *Observatório da Cidadania*, Ibase, 2005.

PINTO, Eduardo; CARDOSO JR., José Celso. A experiência do CDES como espaço de concertação nacional para o desenvolvimento. In: CARDOSO Jr., J. C.; SANTOS, J.C.; ALENCAR, J. (Orgs.) *Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do conselho de desenvolvimento econômico e social sob o governo Lula*. Brasília: IPEA, 2010.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Para além da participação: Interfaces Socioestatais no Governo Federal. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 93, 2014.

PMDB. *Uma Ponte para o Futuro*. Fundação Ulysses Guimarães, Brasília, 2015.

RIBEIRO, Daniela. *Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais: o caso do CDES*. Tese de doutorado, UERJ, 2015.

SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, B. (Org.) *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Priscila; GUGLIANO, Alfredo. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista de Sociologia e Política*, v.23, n.56. Curitiba: UFPR, 2015.

SANTOS, Priscila. *A institucionalização da participação no Governo Lula: um estudo de caso sobre o CDES*. Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2012.

_____. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília 65 (2), 2014.

SCHMITTER, Philippe. *Still the century of corporativism?* In: Pike, F. & Strich, T. (eds.). *The new corporativism*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1974.

SEDES. Presidência da República. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *CDES: uma síntese das atividades*. -- Brasília : Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009.

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

_____. Presidência da República. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Conselhão: do diálogo aos resultados*. -- Brasília : Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018.

TAPIA, Jorge. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, E. (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

VERA, Ernesto; HEVIA, Felipe. Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación. *Cuadernos para la democratización*, Xalapa, Ciesas, n. 4, 2006.

VIÉGAS, Willyan. *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a estratégia de combate à crise econômica de 2008*. Dissertação de mestrado, UFRJ, 2015.

VIZEU, Fábio; BIN, Daniel. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 1, 2008.