

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**OS CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA:  
OS CASOS DA ESPANHA E DO BRASIL**

Romerio Jair Kunrath

Porto Alegre 2012

Romerio Jair Kunrath

OS CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA:  
OS CASOS DA ESPANHA E DO BRASIL

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Mercedes Maria Loguercio Cánepa

Porto Alegre 2012

### CIP - Catalogação na Publicação

Kunrath, Romerio Jair

Os Conselhos Econômicos e Sociais em perspectiva comparada: os casos da Espanha e do Brasil / Romerio Jair Kunrath. -- 2012.

331 f.

Orientadora: Cãnepa Mercedes Maria Loguercio.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2012.

1. Democracia. 2. Instituições. 3. Concertação Social. 4. Conselhos Econômicos e Sociais. I. Mercedes Maria Loguercio, Cãnepa, orient. II. Título.

Romerio Jair Kunrath

OS CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA:  
OS CASOS DA ESPANHA E DO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

Aprovada em 10/01/2012.

---

Profa. Dra. Mercedes Maria Loguercio Cánepa (PPGCP/UFRGS- Orientadora)

---

Profa. Dra. Márcia Ribeiro Dias (PPG Ciências Sociais PUCRS)

---

Prof. Dr. Marcelo Kunrath da Silva (PPGSOC/ UFRGS)

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi (PPGCP/ UFRGS)

*Dedico este trabalho em memória de meus pais.*

## AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta tese, quero agradecer:

...toda a atenção dada pela Profa. Dra. Mercedes Maria Loguercio Cánepa, minha orientadora, para a realização deste trabalho;

...ao CNPq, pela designação da bolsa de estudos para o Curso do Doutorado, sem a qual não poderia realizá-lo do mesmo modo que o fiz, ou seja, com dedicação exclusiva, cumprindo assim com uma das exigências deste órgão de fomento à pesquisa;

...à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS;

...à cooperação dos Conselhos Econômicos e Sociais do Brasil, Espanha e Portugal;

...aos professores, colegas, amigos e familiares, que sempre me incentivaram para a realização deste trabalho.

*Os Conselhos dizem: queremos debater, queremos que nossas vozes sejam ouvidas em público, e queremos ter uma possibilidade de determinar o curso político de nosso país. Já que o país é grande demais para que todos nós nos unamos para determinar nosso destino, precisamos de um certo número de espaços públicos dentro dele. As cabines em que depositamos as cédulas são, sem sombra de dúvida, muito pequenas, pois só tem lugar para um. Os partidos são completamente impróprios; lá somos quase todos nós, nada mais que o eleitorado manipulado. Mas se apenas 10 de nós estivermos sentados em volta de uma mesa, cada um expressando a sua opinião, cada um ouvindo a opinião dos outros, então uma formação racional de opinião pode ter lugar através da troca de opiniões. Lá também ficará claro qual de nós é o melhor indicado para apresentar nossos pontos de vista diante do conselho mais alto seguinte, onde nossos pontos de vista serão esclarecidos pela influência de outros pontos de vista, revisados, ou seus erros demonstrados.*

HANNAH ARENDT, 1906-1975.

## RESUMO

Esta tese realiza um estudo comparado dos Conselhos Econômicos e Sociais, de âmbito nacional, da Espanha e do Brasil. Dentre as questões propostas para a análise estão: por que surgem tais Conselhos na Espanha e no Brasil e por que assumem tal ou qual formato institucional? O que essas duas experiências têm em comum, em que diferem, e o que explicaria diferenças e semelhanças entre elas? Como tem se dado a participação e a representação no âmbito destes Conselhos? E qual tem sido o “produto” (output) das atividades desenvolvidas pelos Conselhos? Duas hipóteses orientam a pesquisa: a primeira delas afirma que “os Conselhos Econômicos e Sociais são instituições criadas como complemento às instituições clássicas da democracia representativa liberal, com o objetivo de respaldar as ações dos governos e/ou dos Estados, atribuindo-lhes maior grau de legitimidade, em momentos que acarretam a necessidade de profundas mudanças econômicas, sociais e/ou políticas, exigindo a adoção de reformas estruturais em dadas sociedades”; e a segunda, que “as características ou as especificidades do contexto que lhes deu origem constituem fator determinante do formato institucional que assumem tais Conselhos na sua estrutura e organização, determinando também o tipo de ‘produto’ que emana como resultado do trabalho desenvolvido por eles”. A pesquisa investigou o contexto de criação desses Conselhos na Espanha e no Brasil, sua natureza consultiva, estrutura, composição, dinâmica de funcionamento e os papéis desempenhados por eles ao longo de determinados períodos (Espanha 1992-2007; Brasil 2003-2010). Os resultados, em linhas gerais, permitem confirmar as hipóteses de trabalho, revelando a importância dos contextos específicos na configuração e na dinâmica de funcionamento dessas instituições. Os dados permitem ainda avançar sobre a efetividade desses Conselhos, identificando alta capacidade dos mesmos na consecução de proposições junto aos governos e sua colaboração na formulação das políticas para o desenvolvimento econômico e social dos respectivos países.

**Palavras-chave:** Democracia; Instituições; Concertação Social; Conselhos Econômicos e Sociais.

## ABSTRACT

This Thesis performs a compared study of the Social and Economic boards in the national sphere, of Spain and Brazil. Among the questions proposed to the analysis there are: Why emerge such boards in Spain and in Brazil and why they assume this format or which institutional format is that? How does happen the participation and representation on those boards? Which has been the output of those activities developed by the boards? Two hypothesis guide this research: The first one, settle that “ the economic and social boards are institution created, as additions to the classical institutions of liberal representative democracy, with the goal of support the actions of the government and/or the State, attach to them a greater length of legitimacy, in moments that result in the necessity of deeply economic, social and/or political changes demanding the adoption of structural reforms in some societies” and the second one is “ the characteristics or the specificity of the context which gave birth to them, make a determinant factor in the institutional format that those boards assume in their structure and organization, determining as well the type of the ‘product’ that came as a result of the work developed by them. The research investigated the context of creation of those boards in Spain and Brazil, the advisory being of themselves, the structure, the making, the working dynamics and the role developed by them over certain periods [Spain 1992-2007; Brazil 2003-2010].The results, in general, it is allowed to confirm the hypothesis of the work reveling the importance of those specifics contexts in the configuration and the dynamics on the effectiveness of those boards, identifying the high capacity of them in the execution of the prepositions by the government and its collaboration to the formulation of politics of the economic and social development in the respective countries.

**Key-words:** Democracy; Institutions; Social Dialog; Economic and Social Councils.

## LISTA DE QUADROS

1. As principais críticas ao comportamentalismo.....	31
2. Como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos?.....	33
3. As principais diferenças entre os pactos sociais de 1960 e 1970 e de 1990 na Europa.....	52
4. A situação pós – União Econômica e Monetária (UEM).....	53
5. As alternativas de mudanças seguidas por economias europeias em três áreas políticas.....	59
6. Composição do Conselho Econômico e Social Espanhol.....	129
7. Tramitação dos Pareceres e Informes no âmbito do CES.....	137
8. Grupos Temáticos e de Acompanhamentos criados pelo CDES e Nº de encontros realizados entre 2003/2006.....	148
9. Semelhanças e Diferenças do CES da Espanha e do CDES do Brasil.....	155
10. Número de versões produzidas das Cartas até a sua aprovação pelo Pleno do CDES 2003/2004.....	196
11. Índice de Pragmatismo das Cartas de Concertação do CDES em 2003.....	204
12. Valores a Orientar a Elaboração da AND.....	212
13. Âmbitos Problemáticos e Objetivos a alcançar – extraído do resultado dos trabalhos do subgrupos para a AND.....	213
14. Pauta das Reuniões do Pleno do CDES 2003-2006.....	220
15. Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento X Plano de Aceleração do Crescimento - Análise Comparativa – Infra-Estrutura Econômica.....	223
16. Grupos Temáticos e GA criados pelo CDES 2007-2010.....	226
17. Pauta das Reuniões do Pleno - CDES 2007-2010.....	230
18. Evolução Geral das Atividades Desenvolvidas pelo CDES 2006/2010.....	234
19. Parcerias Internacionais do CDES entre 2003 e 2010.....	235

## LISTA DE TABELAS

1. Pactos e Concertação Social na Espanha (1977-2006).....	98
2. Distribuição dos Conselheiros por Esfera de Atuação no CDES 2003/2004.....	141
3. Distribuição dos Conselheiros do CDES por Regiões e Unidades da Federação 2003/2004.....	141
4. Setores e Organizações que os Conselheiros acreditam representar no CDES 2003/2004.....	143
5. Distribuição dos Conselheiros por Esfera de Atuação no CDES 2005/2006.....	145
6. Distribuição dos Conselheiros por Esfera de Atuação no CDES 2007/2008.....	229

## LISTA DE FIGURAS

Fig.1. Sede do CES.....	128
Fig.2. Plenário do CES.....	128
Fig.3. Organograma do CES espanhol.....	131
Fig.4. Organograma do CDES brasileiro 2003/2004.....	139
Fig.5. Participação dos Conselheiros nos GTs e GA do CDES 2003-2004.....	150
Fig.6. Participação dos Conselheiros nas Atividades do CDES 2003-2004.....	151
Fig.7. Pareceres apresentados pelo CES 1993-1999.....	157
Fig.8. Solicitação de Pareceres ao CES 1993-1999.....	158
Fig.9. Produção de Pareceres pelas Comissões de Trabalho do CES 1993-1999.....	160
Fig.10. Matérias do CES 1993-1999.....	161
Fig.11. Solicitação de Informes ao CES 1993-1999.....	162
Fig.12. Produção de Informes pelas Comissões de Trabalho do CES 1993-1999.....	162
Fig.13. Temas de Informes do CES 1993-1999.....	163
Fig.14. Pareceres apresentados pelo CES 2000-2007.....	163
Fig.15. Solicitação de Pareceres ao CES 2000-2007.....	164
Fig.16. Produção de Pareceres pelas Comissões de Trabalho do CES 2000-2007.....	165
Fig.17. Matérias do CES 2000-2007.....	166
Fig.18. Solicitação de Informes ao CES 2000-2007.....	167
Fig.19. Produção de Informes pelas Comissões de Trabalho do CES 2000-2007.....	167
Fig.20. Temas de Informes de CES 2000-2007.....	168
Fig.21. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 1993.....	173
Fig.22. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 1994.....	177
Fig.23. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 1995.....	178
Fig.24. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 1996.....	179
Fig.25. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 1997.....	180
Fig.26. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 1998.....	181
Fig.27. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 1999.....	183
Fig.28. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 2000.....	184
Fig.29. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 2001.....	185
Fig.30. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 2002.....	186

Fig.31. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 2003.....	188
Fig.32. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 2004.....	189
Fig.33. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 2005.....	190
Fig.34. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 2006.....	191
Fig.35. Presença e Participação dos membros do CES na aprovação de Matérias/Temas Reuniões do Pleno 2007.....	192
Fig.36. Evolução da Presença nas Reuniões do Pleno – Geral – 2003/2006.....	231
Fig.37. Evolução da Presença nas Reuniões do Pleno – Geral – 2007/2010.....	231
Fig.38. Evolução da Presença nas Reuniões do Pleno por Setores 2003/2006.....	233
Fig.39. Evolução da Presença nas Reuniões do Pleno por Setores 2007/2010.....	233

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AICESIS - Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares  
AND - Agenda Nacional de Desenvolvimento  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAUCES – Cadernos do Conselho Econômico e Social Espanhol  
CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil  
CES – Conselho(s) Econômico(s) e Social(ais)  
CCE – Conselho Central de Economia da Bélgica  
CNT – Conselho Nacional de Trabalho da Bélgica  
CNEL- Conselho Nacional de Economia e do Trabalho da Itália (*Consiglio Nazionale del Lavoro*)  
SER - Conselho Econômico e Social da Holanda (*Sociaal Economische Raad*)  
STAR - Fundação do Trabalho da Holanda (*Stichting van de Arbeid*)  
CESE – Conselho Econômico e Social Europeu  
CEE- Comunidade Econômica Europeia  
UEM – União Econômica Monetária  
UE - União Europeia  
CAT - Central Autônoma dos Trabalhadores  
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base  
CGTB - Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
ONGs - Organizações Não-Governamentais  
OAB - Organização dos Advogados do Brasil  
CEOE - Confederação Espanhola de Organizações Empresariais  
CEPYME - Confederação Espanhola da Pequena e Média Empresa  
CCOO - Comissões Obreras da Espanha  
UGT - União Geral dos Trabalhadores da Espanha  
SEDES - Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil  
NAE - SECOM/PR - Núcleo de Assuntos Estratégicos da Secretaria de Comunicação da Presidência da República do Brasil  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
MP - Medida Provisória  
MAC - Método Aberto de Coordenação  
GTs – Grupos Temáticos  
GA – Grupo de Acompanhamento  
GTRP - Grupo Temático da Reforma da Previdência  
GTRT - Grupo Temático da Reforma Tributária  
GTRST - Grupo Temático da Reforma Sindical e Trabalhista  
GTMPE - Grupo Temático da Micro e Pequena Empresa  
GTFED - Grupo Temático de Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento  
GTPPE - Grupo Temático do Programa Primeiro Emprego

GTTPA - Grupo Temático Plano Plurianual  
GACE - Grupo de Acompanhamento da Conjuntura Econômica  
GAPS - Grupo de Acompanhamento da Política Social  
RP - Reforma da Previdência  
RT - Reforma Tributária  
RST - Reforma Sindical e Trabalhista  
MPE - Micro e Pequena Empresa  
FED - Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento  
PPE - Programa Primeiro Emprego  
PPA - Plano Plurianual  
PE - Política Econômica  
PS - Política Social  
PPP - Parceria Público Privada  
PI - Política Industrial  
PrB3T - Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PC do B - Partido Comunista do Brasil  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PPS - Partido Popular e Socialista  
PV - Partido Verde  
P-SOL - Partido Socialismo e Liberdade  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
PL - Partido Liberal  
PMN - Partido da Mobilização Nacional  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PP - Partido Progressista  
PSOE - Partido Socialista Obreiro Espanhol  
AC - Acre  
AL - Alagoas  
AP - Amapá  
AM - Amazonas  
BA - Bahia  
CE - Ceará  
DF - Distrito Federal  
ES - Espírito Santo  
GO - Goiás  
MA - Maranhão  
MT - Mato Grosso  
MS - Mato Grosso do Sul  
MG - Minas Gerais  
PA - Pará  
PB - Paraíba  
PR - Paraná  
PE - Pernambuco  
PI - Piauí  
RJ - Rio de Janeiro

RN - Rio Grande do Norte  
RS - Rio Grande do Sul  
RO - Rondônia  
RR - Rorâima  
SC - Santa Catarina  
SE - Sergipe  
TO - Tocantins  
SP - São Paulo  
Al - Alemanha  
D - Dinamarca  
E - Espanha  
Ir - Irlanda  
F - França  
GB - Grã-Bretanha  
I - Itália  
N - Noruega  
H - Holanda  
S - Suécia

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
PRIMEIRA PARTE: Introdução.....	28
CAPÍTULO 1	
1.1 A evolução histórica das abordagens institucionalistas na Ciência Política.....	29
1.2 Hall e Taylor e as três versões do neoinstitucionalismo.....	32
1.2.1 <i>O Institucionalismo Histórico</i> .....	33
1.2.1.1 Principais Características do Institucionalismo Histórico.....	34
1.2.2 <i>O Institucionalismo da Escolha Racional</i> .....	35
1.2.2.1 Principais Características do Institucionalismo da Escolha Racional.....	35
1.2.3 <i>O Institucionalismo Sociológico</i> .....	36
1.2.3.1 Principais Características do Institucionalismo Sociológico.....	37
1.3 Comparando as três versões do neoinstitucionalismo.....	38
CAPÍTULO 2	
2.1 Neocorporativismo e Concertação Social na Europa e na América Latina.....	45
2.2 O ressurgimento do Neocorporativismo e da Concertação Social no contexto europeu.....	50
2.3 Neocorporativismo e Participação Social no Brasil Contemporâneo - Anos 1990: algumas mudanças significativas.....	61
2.4 Brasil: três décadas de mudanças?.....	67
CAPÍTULO 3	
3.1 A evolução do debate sobre a democracia no Século XX.....	70
3.2 Os conselhos enquanto espaços de participação e representação da sociedade civil organizada.....	79
SEGUNDA PARTE: Introdução.....	87
CAPÍTULO 4	
<b>4. OS CONTEXTOS DE CRIAÇÃO DO CES DA ESPANHA E DO CDES DO BRASIL.....</b>	<b>89</b>
4.1 O contexto de criação do CES na Espanha.....	90
4.1.1 <i>Transição democrática e os pactos políticos e sociais na Espanha</i> .....	90
4.1.2 <i>A criação dos CES espanhol e as alternativas institucionais existentes</i> .....	99
4.2 O contexto de criação do CDES no Brasil.....	104
4.2.1 <i>Da transição de regime às eleições de 2002</i> .....	104
4.2.2 <i>A Eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e a criação do CDES</i> .....	113
4.3 Comparação: Semelhanças e diferenças entre os contextos de origem do CES espanhol e do CDES brasileiro.....	119

## CAPÍTULO 5

<b>5. ESTRUTURA, COMPOSIÇÃO, ORGANIZAÇÃO INTERNA E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DO CES ESPANHOL E DO CDES BRASILEIRO</b> .....	127
5.1 A estrutura do CES espanhol.....	127
5.2 A composição do CES espanhol.....	128
5.3 A organização Interna do CES espanhol.....	131
5.4 A dinâmica de funcionamento do CES espanhol.....	135
5.5 A estrutura do CDES brasileiro.....	137
5.6 Sobre a composição inicial do CDES brasileiro.....	139
5.7 Sobre a organização interna do CDES brasileiro.....	145
5.8 Sobre a dinâmica de funcionamento do CDES brasileiro.....	146
5.9 Comparando o CES espanhol e o CDES brasileiro.....	152

## CAPÍTULO 6

<b>6. DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO CES ESPANHOL (1992-2007)</b> .....	156
6.1 Pareceres e informes (1992-1999).....	157
6.2 Pareceres e informes (2000-2007).....	163
6.3 Periódicos produzidos pelo CES: Memórias Anuais, Boletins e Cadernos.....	168
6.4 Analisando a produção do CES no período (1992-2007).....	170

## CAPÍTULO 7

<b>7. PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO ÂMBITO DO CES ESPANHOL</b> .....	172
7.1 Participação e ação concertada na aprovação das matérias pelo pleno do CES (1992-1999).....	172
7.2 Participação e ação concertada na aprovação das matérias pelo pleno do CES (2000-2007).....	184

## CAPÍTULO 8

<b>8. A PRODUÇÃO DO CDES DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO LULA</b> .....	193
8.1 A primeira fase do CDES: das reformas estruturais e das Cartas de Concertação...193	
8.2 A segunda fase do CDES: a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND).....	206
8.3 A terceira fase do CDES: da formulação dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento e a criação do Observatório da Equidade.....	216

## CAPÍTULO 9

<b>9. A ATUAÇÃO DO CDES DURANTE O SEGUNDO GOVERNO LULA</b> .....	221
9.1 A participação nos Grupos Temáticos do CDES no segundo governo.....	225
9.2 Notas sobre a composição do CDES no segundo governo.....	228
9.3 A participação nas Reuniões do Pleno do CDES.....	230
9.4 Principais atividades nacionais e internacionais desenvolvidas pelo CDES.....	234
9.5 Síntese conclusiva sobre as funções desempenhadas pelo CDES brasileiro durante o primeiro e o segundo governo Lula.....	236

<b>10. CONCLUSÃO</b> .....	238
----------------------------	-----

<b>11. REFERÊNCIAS</b> .....	248
------------------------------	-----

<b>12. ANEXOS</b>	
-------------------	--

## INTRODUÇÃO

Os Conselhos Econômicos e Sociais (CES) têm sua origem na primeira metade do Século XX, entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, em países europeus de fortes tradições corporativas, como Alemanha, França e Itália. É na Constituição da República de Weimar na Alemanha, em 1919, que, de acordo com Ríos (1992), encontram-se os fundamentos de um primeiro modelo institucional desses Conselhos. Experiência caracterizada por uma composição numerosa, que expressava a maioria dos interesses nacionais nela representados. Instituição essa que foi pensada, em um primeiro momento, como uma Segunda Câmara Legislativa, exercendo função técnico-consultiva ao governo; inclusive com a capacidade de legislar ou, ao menos, de propor novas Leis ao Parlamento.

A França, inspirada no modelo alemão de 1919, criou o Comitê dos Estados Gerais em 1923, que foi modificado por decreto em 1925, vindo a se tornar depois da Segunda Guerra Mundial a primeira experiência de um Conselho Econômico e Social propriamente dito. Em um breve histórico sobre a origem dos principais Conselhos Econômicos e Sociais europeus, Beurrier (1982) destaca a difícil gestação dessas instituições, principalmente no caso francês, ressaltando que aos poucos elas foram se estruturando, adquirindo credibilidade e tendo suas competências alargadas, sendo melhor definidas a partir de 1946.

De acordo com Pereira (2005), corresponde à França o primeiro experimento de criar uma instituição permanente que pudesse plantar no âmbito nacional os interesses dos setores econômicos e sociais, ao lado dos poderes de Estado. Ao Conselho foram outorgados os meios jurídicos para se firmar com autonomia frente ao parlamento e ao governo, diante do poder Executivo e do poder Legislativo, enquanto uma assembleia representativa de todos os setores e organizações sócio-profissionais daquele país e como um órgão consultivo de ambos os poderes.

Na Itália, foi criado em 1923 o Conselho Nacional das Corporações. Os seus membros eram designados pelos sindicatos e sua função também era consultiva. Estavam representadas no Conselho 22 corporações divididas em três grupos: Agricultura, Indústria e Diversos. Mais tarde, na Constituição Italiana de 1947, estava prevista a instalação do Conselho Nacional de Economia e do Trabalho (CNEL). Este foi instituído em 1957, enquanto órgão consultivo das Câmaras e do governo em matérias de leis, dispondo também de iniciativa legislativa sobre matérias econômicas e sociais.

O CES da França (1946) e o CNEL da Itália (1957) são considerados pela literatura (RODRIGUES, 1996) como órgãos consultivos tradicionais, com um número relativamente grande de membros (França, 231; Itália, 111) e “instalações palacianas”, além de meios operativos que fazem inveja a muitos outros conselhos que foram criados depois. Avilés (1992) destaca que durante o período entre-guerras, esses CES não se caracterizaram como protagonistas dos principais acontecimentos que ocorreram em seus respectivos países, eles nunca tiveram um papel de destaque na sua vida cotidiana, pois se inscreviam no rol de instituições não-majoritárias, com um poder limitado, ao lado do poder Executivo e do poder Legislativo. Contudo, se desde a época de suas criações, tem se ouvido duras críticas no sentido de depreciar tais iniciativas, como autênticos “elefantes brancos”, ou “cavalos em que não se deve apostar” (RODRIGUES, 1996), também não se pode negligenciar o fato de que tanto na Europa, como em outras regiões, o número desses Conselhos só aumentou, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, embora com perfis institucionais às vezes distintos do paradigma tradicional europeu que lhes deu origem.

É em decorrência do pacto de reconstrução nacional dos países destruídos pelas Grandes Guerras, que se observa a derivação de um segundo modelo institucional desses Conselhos (RÍOS, 1992), tendo como exemplos as experiências que ocorreram na Bélgica, Áustria e Holanda. Nesses casos, já não se tem um número tão grande de membros que os integram, reunindo em sua composição, representantes de trabalhadores, empregadores e, técnicos especialistas do governo, uma composição tripartite com vistas a promover uma política econômica centralizada e de cooperação entre as partes envolvidas. Tal modelo é decorrente do reconhecimento e da cooperação dos esforços coletivos para a reconstrução dos países destruídos pelo conflito. Esse processo ocorreu concomitantemente à construção do *Welfare State*, que exigiu não apenas o diálogo e a negociação entre o capital e o trabalho, mas a intermediação das forças produtivas pelo Estado.

Seguindo uma ordem cronológica, a Bélgica foi o segundo país a criar um sistema institucionalizado de consulta socioeconômica logo após a Segunda Guerra Mundial. Isso se dá através da criação do Conselho Central de Economia (CCE) em 1948 e do Conselho Nacional do Trabalho (CNT) em 1952 - dois órgãos consultivos distintos, de âmbito nacional, incumbidos de dirigir ao governo e ao parlamento por solicitação destes, ou por iniciativa própria, pareceres sobre questões de ordem econômica e social (BRITO, 1996).

Concomitante ao processo belga, ocorre a experiência austríaca. Essa foi profundamente caracterizada pela preocupação de evitar os “erros do passado”, uma curta e sangrenta guerra civil. Essa experiência também foi fortemente marcada pelo esforço para a

formação de um consenso que permitisse a preservação da unidade nacional e a superação da precária situação econômica em que se encontrava o país. Em 1947, as quatro organizações que representavam os principais grupos de interesse formaram uma Comissão Econômica. Eram elas: a Câmara Federal da Economia, a Conferência dos Presidentes das Câmaras de Agricultura, o Conselho das Câmaras dos Trabalhadores e a Confederação Austríaca dos Sindicatos. Juntas constituíram um fórum de discussão que desempenhou um papel relevante, entre 1947 e 1950, na celebração de acordos em matéria de preços e salários. Promoveram soluções por meio de uma política equitativa de renda, resolvendo os problemas de repartição dos sacrifícios e dos esforços exigidos para reconstrução do país. Fato que passou a ser visto com bons olhos pelo governo e pelas demais partes envolvidas, face à economia em ruínas e à carência em que se encontravam. Em 1951, uma legislação especial já previa a criação de um diretório econômico (Comissão Paritária), reunindo representantes do governo federal, da bancada nacional e das quatro organizações acima referenciadas, sob a presidência do Chanceler federal (MONAT, 1996).

Somando-se a esses dois casos, a Holanda, que contava com uma forte tradição de diálogo e negociação desde o pós-guerra, criou o Conselho em 1950. A missão da instituição era de aconselhar o governo sobre temas de natureza econômica e social. Tinha como objetivo o crescimento econômico, o desenvolvimento sustentável, a maior participação dos trabalhadores e uma melhor distribuição de renda. Conforme Tapia (2005), duas grandes instituições nesse país tem sido responsáveis pela realização de documentos que aconselham o governo e direcionam a discussão sobre pactos entre os parceiros sociais: a Fundação do Trabalho (STAR) e o Conselho Econômico e Social (SER). A Fundação do Trabalho Holandesa tem uma estrutura de instituição privada. É um órgão bipartite, formado por empregadores e empregados, com a função de servir como plataforma para consulta entre estes no que diz respeito aos temas direcionados ao comércio e a indústria. Já o Conselho Econômico e Social holandês é um órgão tripartite, no qual os empregadores, empregados, e os membros apontados pela Coroa são parceiros envolvidos em “funções consultivas”. A função do Conselho é de aconselhar o Gabinete do Governo e o Parlamento, monitorar as organizações industriais regulatórias, co-administrar tarefas e promover o comércio e a indústria, não sendo apenas responsável por garantir o bom funcionamento destas, mas por promover o interesse geral.

Ríos (1992) ainda apresenta outros dois modelos institucionais desses Conselhos. Um terceiro modelo vem da tradição anglo-saxã, que é decorrente das experiências inglesa (1962) e irlandesa (1973), em que um número reduzido de membros, na média em torno de 20 peritos

ou especialistas, juntamente com a participação direta de membros do governo, têm a função de examinar e avaliar as medidas econômicas e sociais adotadas pelos próprios governantes. Um quarto e último modelo institucional é o escandinavo, ou *neocorporativo*. Esse é parecido com o modelo inglês, composto por um reduzido número de pessoas com alto grau de qualificação, o que expressa o princípio de mediação organizada que caracterizou a formação política dos países escandinavos. Ele se constitui sobre a base de um bom sistema de relações industriais, com um alto grau de informalidade, como se evidencia nas experiências da Noruega e da Dinamarca (1962) (RÍOS, 1992).

É no último quartel do século XX, com os avanços da terceira onda democrática (HUNTINGTON,1995) e acompanhando a tendência da globalização capitalista, que novas experiências ocorrem em outros países. Dentre as mais recentes, podem-se citar Portugal e Espanha (1991) na Península Ibérica, África do Sul (1995) no Continente Africano, e Brasil (2003) na América Latina. Em âmbito internacional, observa-se a ampliação dessas instituições, via a constituição da Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS). Criada em 1989, com 26 membros efetivos, reúne atualmente em torno de 65 experiências dessa natureza em todo o mundo.

Percebe-se assim uma diversidade de elementos estruturais e circunstanciais que servem de base e que permitem a criação e diversificação destes Conselhos ao longo do tempo. Existem países com mais de uma instituição, como é o caso da Bélgica; outros com uma única organização, como no caso da França e da Itália; e, ainda, aqueles em que não se pode falar da existência de um CES propriamente dito, mas de instituições similares. Segundo avaliação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (SEDES), essas instituições ainda estão em processo de consolidação nas democracias avançadas em todo o mundo. Elas não constituiriam, até o momento, um padrão que definisse a estrutura institucional dos diferentes Conselhos Econômicos e Sociais existentes. “Sua estrutura varia conforme variam os objetivos de sua constituição. Por igual motivo variam também os termos que fazem referências às práticas desenvolvidas por intermédio destas instituições, em cada um dos diferentes países que as adotam” (SEDES, 2004, p. 2).

De acordo com Pereira (2005, p.08), o que essas instituições apresentam são recomendações aos poderes de Estado, que podem adotá-las ou rechaçá-las, de forma parcial ou total. O produto da atividade desses conselhos são pareceres, informes e recomendações sobre temas econômicos e sociais. Seus destinatários são os poderes do Estado, em especial o Executivo e o Legislativo, e seu foco varia de uma legislação a outra, de acordo com o regime político em que se desenvolvem. Conforme a literatura (RODRIGUES, 1996), verifica-se que

em muitos estudos sobre os Conselhos tem predominado a conceitualização da representação de interesses em sistemas democráticos, desenvolvendo-se a reflexão sobre a legitimidade e o modo como se dá a representação coletiva dos interesses nessas instituições, em sua relação com os sistemas políticos em cada um dos países.

Para Tapia (2005), as experiências europeias são as que melhor expressam como se situam nesses espaços a maior representação dos interesses do capital e do trabalho. Ocorreu mais recentemente, também, a incorporação do terceiro setor, como as organizações não-governamentais (ONGs) e o voluntariado. Na sua diversidade institucional e de vinculações com os governos, Tapia (2007, p. 195) afirma que esses Conselhos têm desempenhado importantes papéis em termos de informação, consulta, construção de agenda e elaboração de propostas de legislação a respeito de reformas de bem-estar social, mercado de trabalho, desenvolvimento regional, entre outros.

Na opinião de Fleury (2006), a tendência de maior representação do capital e do trabalho em detrimento do terceiro setor é reforçada por alguns motivos: primeiro, pela vinculação de alguns Conselhos aos Ministérios do Trabalho, como são os casos da África do Sul e da Espanha; segundo, por serem originados em acordos entre centrais sindicais e patronais, como tem sido o caso da Áustria; e terceiro, por terem como fonte de financiamento uma contribuição específica do setor produtivo, como é o caso da Holanda. Conseqüentemente, prossegue a autora, a maioria dos Conselhos funciona através de Câmaras Setoriais voltadas para questões trabalhistas e outras que lhes afetam, como questões relativas ao desenvolvimento regional, financeiro e internacional (FLEURY, 2006, p. 82).

Partindo das reflexões sobre algumas das principais experiências dos Conselhos Econômicos e Sociais europeus, dada a diversidade de formato e composição que essas instituições podem assumir, além da relevância que parece ser atribuída à sua criação e funcionamento no quadro atual da organização institucional de importantes democracias representativas liberais, e tendo realizado uma dissertação de Mestrado sobre os dois primeiros anos de atividade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil (2003-2004) (KUNRATH, 2005), o objetivo desta tese é o de aprofundar o conhecimento sobre essas “novas” instituições, através da comparação entre a experiência espanhola e a brasileira.

O recurso à análise comparativa entre essas duas experiências mais recentes de criação de Conselhos Econômicos e Sociais, Espanha e Brasil, leva em conta o contexto de origem desses Conselhos, que, embora guardem alguma semelhança, exibem diferenças bastante

significativas, seja em termos históricos, seja no que diz respeito às conjunturas particulares nas quais esses órgãos foram criados.

Especificamente, pretende-se investigar:

- a) Por que surgem tais Conselhos na Espanha e no Brasil e por que assumem tal ou qual formato institucional?
- b) O que essas duas experiências têm em comum, em que diferem, e o que explicaria diferenças e semelhanças entre elas (especialmente, quanto à estrutura, composição, organização, dinâmica de funcionamento e função que desempenham)?
- c) Como se tem dado a participação e a representação no âmbito destes Conselhos?
- d) E qual tem sido o “produto” (output) das atividades desenvolvidas pelos Conselhos?

Para fins desta investigação, parte-se de duas hipóteses centrais:

1) A primeira é a de que “Os Conselhos Econômicos e Sociais (CES) são instituições criadas como complemento às instituições clássicas da democracia representativa liberal, com o objetivo de respaldar as ações dos governos e/ou dos Estados, atribuindo-lhes maior grau de legitimidade, em momentos que acarretam a necessidade de profundas mudanças econômicas, sociais e/ou políticas, exigindo a adoção de reformas estruturais em dadas sociedades”.

Acredita-se que, no caso da Espanha, entre outros fatores, ganham proeminência as condições requeridas para integrar à Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a conseqüente adaptação às políticas de cunho neoliberal, então hegemônicas, quando se dá a criação do CES (1991). No caso brasileiro, pode-se dizer que a criação do CDES (2003), logo no início do governo Lula, esteve ligada a duas ordens de fatores: a) a busca de apoio, em especial da classe empresarial, por parte de um governo que se elegia num contexto em que, apesar de um relativo reconhecimento sobre a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento que vinha sendo implementado, vivia-se também o “medo” de que o retorno à era da inflação pudesse levar o país a uma situação ainda pior; e b) a defesa que tanto o PT como os demais partidos que apoiavam a candidatura Lula vinham fazendo, já de longa data, sobre a necessidade de criar espaços de participação como complemento à organização própria do Estado Liberal Democrático (KUNRATH, 2005).

2) Na segunda hipótese, afirma-se que “as características ou as especificidades do contexto que lhes deu origem constituem fator determinante do formato institucional que assumem tais Conselhos na sua estrutura e organização, determinando também o tipo de ‘produto’ que emana como resultado do trabalho desenvolvido por eles”.

A opção por uma análise comparativa sistemática entre as experiências dos CES da Espanha e do Brasil leva em conta a compreensão de Lijphart (1971) de que a seleção de um

pequeno número de casos constitui uma abordagem mais promissora em virtude do tempo e dos recursos financeiros exigidos para a análise de muitos casos. Além disso, a atenção voltada para poucos casos permite um estudo mais aprofundado dos mesmos, orientando para uma análise comparada sobre variáveis-chave, reduzindo o espaço de atributos (e sublinhando a importância do aspecto teórico).

Tomando como ponto de partida para a análise aspectos comuns que podem ser identificados entre Espanha e Brasil, no período histórico mais recente, do último quartel do século XX e início do século XXI, pode-se dizer que:

- ambos os países tiveram um passado corporativista;
- os dois países transitaram de regimes autoritários para regimes democráticos;
- ambos tiveram seus modelos de desenvolvimento esgotados (em crise);
- e, em relação aos CES, nenhum dos dois países os implementaram imediatamente, após sua transição de regime (ainda que, no caso espanhol tenha sido previsto na Constituição de 1978).

É verdade que, na Espanha, o processo das mudanças se dá em um período de tempo mais curto, em que transformações econômicas e políticas acontecem quase que concomitantemente. Já no caso brasileiro, existe, anteriormente, um pacto de passagem do regime autoritário para o regime democrático e, posteriormente, a busca por um novo modelo de desenvolvimento econômico, em um período de tempo relativamente mais longo.

É importante ressaltar, ainda, que a seleção realizada para comparação recai sobre dois países que pertencem a regiões distintas do mundo, o Brasil na América Latina e a Espanha na Europa. Portanto, mais que uma comparação binária (de dois casos), trata-se de uma comparação inter-regional, diferente de um estudo de área (intra-regional), como preconizado por alguns comparatistas, como Lijphart (1971) e Sartori (1994). No caso deste estudo, deve-se acrescentar que a Espanha foi também escolhida por outras duas razões: primeiro, por ser uma das experiências mais recentes dentre os estados membros da União Europeia e, segundo, por ter servido de inspiração para a criação do conselho brasileiro, o que permite tornar mais significativa a análise das diferenças.

É preciso destacar ainda que, embora o foco original desta pesquisa tenha sido o estudo do caso brasileiro, a comparação com a Espanha será utilizada para não incorrer em dois possíveis riscos a que uma análise individualizada pode levar: a) de se pensar que o que ocorre no caso brasileiro acontece em todos os outros, ou seja, que é comum a todos; b) de se considerar que a experiência brasileira é tão única e genuína, que não há nenhuma possibilidade de comparação com as demais.

Por se tratar de contextos distintos, de lugares e tempos bem definidos, em que esses mecanismos institucionais são criados (Espanha, 1991; Brasil, 2003), inscritos entre duas décadas que se sucedem, crê-se que os contextos históricos particulares, ao serem analisados, permitem esclarecer os motivos pelos quais essas instituições foram criadas e por que assumiram tal ou qual formato. Levando em conta o próprio desenho institucional do CDES do Brasil e do CES da Espanha, talvez seja possível identificar papéis diferentes, segundo o contexto institucional e político em que se inserem, assim como potencialidades diversas em termos da sua influência sobre as políticas econômicas e sociais implementadas pelos seus respectivos governos.

Em seu clássico trabalho sobre as diferentes estratégias de comparação *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes* Tilly (1991) examina quatro tipos básicos de análise comparativa: a individualizadora, a universalizadora, aquela que busca identificar diferenças e a que denomina globalizadora, procurando destacar as virtudes e os limites de cada uma delas, tendo em vista, especialmente, o grau de adequação com relação aos objetivos da investigação e ressaltando, também, a possível complementaridade entre elas, em muitas situações.

Embora não se esteja tratando propriamente de “grandes estruturas” ou “processos enormes”, concorda-se inteiramente com as observações do autor quanto ao fato de que os quatro tipos apresentam um valor relativo e sua utilização como ferramenta intelectual vai depender dos objetivos específicos da análise.

Seria difícil enquadrar o presente estudo em um único tipo, uma vez que se faz uso de elementos que corresponderiam a mais de um dos tipos examinados pelo autor. Entretanto, tomados em termos puros, acredita-se estar mais próximo do que Tilly define como característica da análise globalizadora. Segundo ele, “*Las comparaciones globalizadoras parten de una estructura o proceso de grandes dimensiones. Seleccionan parcelas de la estructura o el proceso y explican las similitudes y las diferencias entre dichas parcelas como consecuencia de sus relaciones con el todo*” (TILLY, 1991, p. 152). Nas conclusões do trabalho, reiterando a importância das comparações globalizadoras, afirma: “*Las comparaciones globalizadoras poseen unas ventajas gemelas: toman en cuenta directamente la interconexión de experiencias ostensiblemente alejadas y proporcionan un fuerte incentivo para que los analisis se basen, de modo explícito, en los contextos históricos de las estructuras y los procesos que incluyen*” (TILLY, 1991, p. 177).

Dessa forma, a estratégia de comparação aqui adotada procura explicar as características de cada um dos casos (e suas propriedades), tratando de identificar os

elementos que os diferenciam e o que apresentam em comum e quais os fatores contextuais responsáveis por semelhanças e diferenças, tentando atribuir diferentes pesos a esses fatores. Assim, primeiramente, analisa-se o contexto de formação dos Conselhos em cada um dos países, identificando os fatores que contribuíram para a sua criação (internos e externos). Em segundo lugar, serão tratados os aspectos relacionados ao desenho institucional, considerando a natureza, a função, a composição, a estrutura e a dinâmica de funcionamento desses conselhos. Em um terceiro momento, verifica-se a produção, a participação e a representação que se dão nessas instituições.

Seguindo nesta direção, acredita-se que a análise comparada dos CES da Espanha e do CDES do Brasil pode trazer contribuições relevantes para o processo de construção institucional da experiência brasileira, assim como para a construção e o adensamento institucional de instituições similares que se propagam nos âmbitos estaduais e municipais, além da contribuição para aqueles casos que estão sendo criados em outros países da América Latina.

A compreensão de diferentes modelos institucionais assumidos pelos conselhos e de suas atuações em diversos contextos sócio-históricos permite refletir sobre os papéis e funções desempenhadas pelos mesmos. Como consequência desse fenômeno, estudar os conselhos no Brasil vem se tornando uma preocupação constante de muitos pesquisadores, não apenas pelos processos de democratização do Estado, em que estes se constituem como forma alternativa de participação política e de controle da sociedade civil sobre os governos, mas também porque tem sido verificada a existência de situações nas quais os conselhos não cumprem com as funções que lhes são atribuídas. Muitas vezes, carecem de legitimidade e autonomia, ocorrendo a falta de reconhecimento por parte de outros poderes já constituídos e, inclusive, da própria sociedade, dependendo da maneira como esses são criados e operam.

Do ponto de vista aqui adotado, a análise institucional comparada dos CES vem preencher a lacuna de conhecimento sobre esse tema, uma vez que existem poucas investigações que se detiveram sobre o assunto. Como destaca Rodrigues (1996, p. 10), ainda são poucos os estudos que se pautam por detectar os aspectos práticos sobre o funcionamento dessas instituições, perceber os meios concretos de sua atuação, conhecer, em suma, sua contribuição, as funções que desempenham e os resultados que alcançam através do seu trabalho, no contexto histórico, político, cultural e sócio-econômico, em que cada uma dessas experiências se insere. No que se refere ao caso brasileiro, pode-se afirmar que os estudos existentes (KOWARICK, 2003; KUNRATH, 2005; COSTA, 2006, 2008; FLEURY, 2006; TAPIA, 2007; RIBEIRO, 2010; GARCIA 2010) dizem respeito apenas aos primeiros anos de

funcionamento do CDES, em sua maior parte, restritos ao período de 2003 a 2006 (primeiro Governo Lula). Não existe, portanto, registro sobre análise acadêmica que compreenda o período de 2007 a 2010.

Para a realização desta pesquisa, o recorte temporal para a análise comparada compreenderá, no caso espanhol, o período de 1991 a 2007, e, no caso brasileiro, de 2003 a 2010. Para a análise, utilizar-se-á como fonte de dados o referencial bibliográfico produzido sobre os Conselhos Econômicos e Sociais, até este momento, além de uma série de documentos disponibilizados pelos Conselhos em seus sites na internet.

Dentre os documentos que fazem parte da análise do CES espanhol, serão examinados:

- Lei de criação do Conselho Espanhol;
- Regimento Interno;
- Proposições sobre Projetos de Lei do governo e Informes;
- Periódicos publicados pelo Conselho (Boletins Informativos);
- Memórias Anuais sobre a situação socioeconômica da Espanha;
- Coleção Estudos e outros documentos.

Integram a análise do CDES brasileiro os seguintes documentos:

- Lei de criação;
- Regimento Interno;
- Termos de Referência para criação do CDES e dos GTs;
- Pareceres e relatórios sobre Projetos de leis e de reformas;
- Cartas de Concertação;
- Atas;
- Moções;
- Relatórios de Avaliação do CDES;
- Relatórios de Atividades e Gestão.

O trabalho encontra-se dividido em duas partes. A primeira delas dedica-se à constituição do referencial teórico que é utilizado como base para o desenvolvimento do estudo. Destina-se, mais especificamente, ao exame de três grandes temas, subdivididos em três capítulos separados: no capítulo primeiro (1), procede-se a uma avaliação das contribuições do neoinstitucionalismo para a análise dos Conselhos Econômicos e Sociais (CES); no capítulo segundo (2), examinam-se as circunstâncias do ressurgimento do corporativismo no contexto europeu e os conceitos de neocorporativismo e concertação

social; o capítulo terceiro (3) retoma a discussão teórica em torno da questão da democracia, participação e deliberação, e seus desdobramentos, ou apropriações, pelas diferentes organizações da sociedade brasileira, no período da transição de regime, até a criação do CDES.

A segunda parte compreende a análise comparativa sistemática entre os casos brasileiro e espanhol e está dividida em cinco capítulos: no capítulo quarto (4), faz-se uma análise dos contextos que deram origem aos CES espanhol e brasileiro, buscando identificar os elementos mais significativos que ajudam a explicar a criação dos mesmos; no capítulo quinto (5), procura-se examinar quais as principais características em termos estruturais e organizacionais de cada Conselho, estabelecendo as principais diferenças entre ambos; os capítulos sexto (6) e sétimo (7) são destinados à análise das atividades (ou produto) do CES espanhol, cobrindo todo o período selecionado para a análise (1992-2007); nos capítulos oitavo (8) e nono (9), repete-se o procedimento para o CDES brasileiro, que é analisado separando-se suas atividades durante o primeiro e o segundo governo Lula (2003-2006; 2007-2010). Na conclusão final, retoma-se a comparação realizada em cada capítulo, procurando explicitar as diferenças mais significativas, sua vinculação aos diferentes contextos e, ao mesmo tempo, identificando os elementos comuns aos dois casos, o que poderia permitir algumas generalizações para outros casos, ainda não estudados.

# PRIMEIRA PARTE: REFERENCIAL TEÓRICO

## Introdução

A construção do referencial teórico para a análise comparativa dos Conselhos Econômicos e Sociais, de âmbito nacional, na Espanha (CES) e no Brasil (CDES), levou em consideração, em especial, as contribuições de três abordagens: a do neoinstitucionalismo, em suas diferentes versões; a do neocorporativismo, particularmente a discussão levada a efeito no contexto europeu; e a teoria democrática, em suas reflexões mais recentes sobre a democracia participativa e a criação de espaços públicos de deliberação.

Tendo como um dos objetivos do trabalho explicar por que surgem tais Conselhos na Espanha e no Brasil e por que assumem tal ou qual formato institucional, impõe-se como ponto de partida uma reflexão a respeito das contribuições que o neoinstitucionalismo apresenta para a explicação desses fenômenos (os CES). Embora privilegiando o neoinstitucionalismo histórico, em que o peso das variáveis histórico-contextuais assume maior relevância, procurou-se examinar as contribuições das suas outras versões. Questões importantes, tais como a análise das ações estratégicas tanto por parte dos governos como de diferentes grupos sociais, são identificadas com maior clareza através de proposições mais desenvolvidas pelo neoinstitucionalismo da escolha racional. O mesmo se pode dizer de elementos próprios do neoinstitucionalismo sociológico.

O debate em torno do neocorporativismo e da concertação social, que ressurgiu na Europa, a partir dos anos 1990, em grande parte decorrência dos processos de unificação dos países europeus, serve também como complemento para a compreensão dos contextos em que surgem o CES da Espanha (1991) e o CDES do Brasil (2003). Além disso, corrobora na explicação dos seus formatos institucionais e de quem são os atores que deles participam.

Quanto à questão democrática, a discussão da participação, da deliberação e da representação política, econômica e social, no âmbito desses Conselhos, permite visualizar a presença de uma sociedade civil mais ativa nesses dois países nas últimas décadas. Além disso, e a título de exemplo, a discussão desenvolvida em torno do conceito de esfera pública ajuda a compreender tais fenômenos como canais de interlocução e mediação política, como espaços de concertação, diálogo social e civil entre Estado, mercado e sociedade.

# CAPÍTULO 1

## 1.1 A evolução histórica das abordagens institucionalistas na Ciência Política

Desde as primeiras décadas do Século XX até meados da década de 1960, é possível observar a predominância de duas abordagens teóricas na Ciência Política, o institucionalismo e o comportamentalismo. Depois desse período, surge uma terceira abordagem, conhecida como novo institucionalismo, ou neoinstitucionalismo, que se tornou prevacente, ou hegemônica, nos últimos 40 anos (PERES, 2008).<sup>1</sup>

O autor faz uma breve reconstrução histórica do desenvolvimento teórico metodológico do paradigma neoinstitucionalista na Ciência Política, tomando como ponto de partida a revolução comportamentalista que floresceu nos anos de 1920-1930. Afirma que o comportamentalismo tem seu auge na década de 1950, permanecendo hegemônico até meados dos anos 1960. O neoinstitucionalismo seria fruto da oposição ao comportamentalismo, tal como ocorreu com este em relação ao antigo institucionalismo, resultando como uma espécie de simbiose, ou de síntese, daquilo que se produzira por essas duas abordagens, até aquele momento, emergindo e ganhando destaque a partir dos anos 1960.

Pode-se afirmar que na Ciência Política houve um predomínio do institucionalismo até 1930. O hoje antigo institucionalismo, até meados dos anos 1940, centrou-se em análises especulativas, descritivas e formalistas, inspiradas pela Filosofia Política e pelo Direito. Essa primeira abordagem começou a se tornar insuficiente para explicar determinados fenômenos políticos que ocorriam na época, como o nazismo, o fascismo, o socialismo, as crises do liberalismo e de representação política, a apatia e a alienação política dos cidadãos.

A revolução comportamentalista foi uma reação a esta primeira abordagem das instituições. Sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, seus estudos passaram a focar a dinâmica real da política, com ênfase na investigação factual, na proposição de hipóteses testáveis e na busca de generalizações empíricas, incorporando novas técnicas mais avançadas de análise estatística, com pesquisas de opinião e, inclusive, adotando o método comparativo na análise de diversos países (CHILCOTE, 1997). Pode-se dizer, então, que o comportamentalismo foi um movimento acadêmico de rejeição ao antigo institucionalismo, pois existia uma certa insatisfação em relação à Ciência Política convencional, especialmente das abordagens históricas, filosóficas e de descrição institucional prevacentes.

---

<sup>1</sup> De acordo com o autor “é em torno deste paradigma que se movimenta e que se organiza a comunidade deste campo científico, fazendo avançar o conhecimento acerca dos fenômenos políticos no interior do seu próprio sistema cosmológico” (PERES, 2008, p. 53-54).

Peres destaca 4 fatores que contribuíram para a emergência do comportamentalismo: 1) a desvalorização por parte do governo norte-americano dos trabalhos de cientistas políticos institucionalistas da época; 2) a incapacidade que os teóricos institucionalistas tinham para explicar determinados fenômenos, como o nazismo, o fascismo e o socialismo; 3) a ineficácia que a aplicação do modelo norte-americano de democracia tinha em países não-industrializados; 4) e a grande influência de pesquisadores europeus na nova formação de cientistas políticos americanos e na condução de pesquisas sociais, trazendo novas concepções teórico-metodológicas. Destaca-se, neste caso, uma visão multidisciplinar da ciência, bastante eclética e pluralista, que atribuía relevância a outras teorias, sociológicas e psicológicas, para o entendimento da política (PERES, 2008, p. 57).

Foi a perspectiva interdisciplinar que possibilitou o entrecruzamento de interesses das várias disciplinas (Psicologia, Sociologia, Antropologia, Economia e Ciência Política), vistas como as ciências do comportamento, integrando diferentes enfoques e metodologias, uma vez que tinham algo em comum: o interesse em explicar o comportamento humano. O comportamentalismo, portanto, criticava a abordagem institucionalista da época, propondo uma teoria positiva e uma análise empiricamente orientada e bem mais rigorosa em termos conceituais. Sua proposta programática era utilizar, de maneira pluralista, abordagens metodológicas de outras ciências que lhe estavam próximas, como a psicologia, a sociologia e a antropologia, compondo a base sobre a qual se apoiaria sua maior cientificidade e reconhecimento social. Essa perspectiva possibilitou várias contribuições à Ciência Política, tendo grande preocupação com a objetividade do conhecimento e com as generalizações indutivas consideradas essenciais à análise científica.

No final dos anos 1960, o comportamentalismo entrou em crise e surgiu o novo institucionalismo, como um movimento de dupla rejeição: a ausência de cientificidade do antigo institucionalismo e a ausência do contexto institucional nas abordagens comportamentalistas, tanto as indutivas como dedutivas. Como afirmam Dimaggio e Powell (1991), este apareceu como uma reação à revolução behaviorista, buscando encontrar novas respostas para antigas questões, por exemplo, como as escolhas sociais são moldadas, mediadas e canalizadas por arranjos institucionais. As críticas ao comportamentalismo se concentravam basicamente no seu ecletismo teórico e em sua pretensão multidisciplinar, quebrando fronteiras disciplinares, impondo à Ciência Política perda de foco e especificidade analítica em relação às outras ciências do comportamento. A ideia era a de que se fez tábula rasa do contexto institucional da esfera estritamente política, em que a análise das preferências individuais não poderia explicar plenamente as decisões coletivas, as quais

somente poderiam ser explicadas se entendidos os mecanismos pelos quais as decisões individuais são agregadas e combinadas nas decisões coletivas. Submetidas a testes e refutações, as críticas ao comportamentalismo foram apresentadas, chegando-se a algumas constatações, como mostra o quadro a seguir:

#### **QUADRO 1 – As principais críticas ao comportamentalismo**

1. A negação de que a Ciência Política pudesse vir a ser uma ciência capaz de estabelecer leis como as ciências naturais.
2. O comportamento seria apenas uma das dimensões do fenômeno político.
3. A impossibilidade da quantificação de todos os dados relevantes a análise política.
4. A discrepância entre as pretensões teóricas do comportamentalismo e os resultados de suas pesquisas.
5. A necessidade de adoção de algum tipo de pesquisa aplicada.
6. A necessidade de comprometimento moral do pesquisador com a pesquisa realizada, o que afastaria ou pelo menos relaxaria a premissa comportamentalista da radical neutralidade axiológica.
7. A necessidade de uma redução dos enfoques multidisciplinares, a fim de manter a especificidade da análise da Ciência Política.
8. Um excesso de rigor metodológico e teórico, o que poderia levar a anulação da criatividade do pesquisador e, conseqüentemente, a estagnação teórica e metodológica [uma clara preocupação com o contexto da descoberta e não apenas com o contexto da justificativa, segundo os termos popperianos].

**Fonte:** PERES, 2008, p. 61.

Assim, a abordagem institucional ressurge, trazendo para o centro do debate as instituições. Mas agora sob uma nova roupagem, com as preocupações trazidas e evidenciadas pelo comportamentalismo, principalmente em relação à cientificidade. Do antigo institucionalismo, manteve-se a centralidade das instituições para a explicação dos fenômenos políticos; e, do comportamentalismo, o rigor teórico e dedutivo, a precisão conceitual, a orientação empírica da pesquisa e a aplicação de testes quantitativos.

As instituições políticas passaram a ser consideradas variáveis-chave na explicação dos processos decisórios, inclusive condicionando aquilo que estava, naquele momento, no centro das análises – o comportamento dos atores. Portanto, em síntese, o neoinstitucionalismo afirma que as instituições moldam e condicionam o comportamento individual, seja por constrangimentos ou por restrições.

Os novos institucionalistas rejeitam a proposição de que um conjunto de características comportamentais, sociais, e psicológicas pode ser suficiente para explicar a ação individual e a ação coletiva. Conforme Steinmo (1997), os neoinstitucionalistas estão interessados em instituições sociais e estatais que moldam a maneira como os atores políticos definem seus interesses e estruturam as relações de poder com os outros grupos, abrangendo outras dimensões institucionais, como as regras de competição eleitoral, a estrutura do sistema

partidário, e a relação de diversos setores do governo com a estrutura e organização de diferentes atores econômicos e sociais da sociedade, como os sindicatos, por exemplo.

Os neoinstitucionalistas herdam a preocupação com o rigor metodológico e a orientação empírica do comportamentalismo, mantendo o foco nas instituições com acuidade científica. Mais do que constranger e restringir as ações dos indivíduos, as instituições moldam e estruturam as ações, limitando suas possibilidades, estruturando cada vez mais as preferências dos atores. Ainda, segundo Peres, em relação à preferência dos atores é possível identificar duas perspectivas de análise. Na sociológica, há um entendimento de que as instituições moldam as preferências e o que está em jogo são os processos da sua produção. Nela vai se dar maior atenção aos processos de socialização política. Já na perspectiva da Ciência Política, as instituições interagem com preferências já dadas, provocando um processo de transição destas, em relação aos objetos, dentro de uma escala de utilidades, ou daquilo que ocuparia o primeiro, segundo ou terceiro lugar, numa escala dada de preferências. Isso implica dizer que ambas tomam às escolhas como possibilidades de análise, mas a diferença está no fato de que na Sociologia, as variáveis explicativas seriam exógenas a própria decisão e, na Ciência Política, tais variáveis seriam endógenas ao processo decisório. Para ele, a ideia básica que serve de núcleo epistemológico e metodológico das análises acerca dos fenômenos políticos é a de que os atores responderiam estratégica e moralmente a um conjunto de regras formais e informais que são circunscritas às instituições, pois estas moldam, condicionam e induzem os atores a agirem e decidirem de determinada maneira, o que acaba explicando, em grande parte, muito do que ocorre na dinâmica da política atual (PERES, 2008, p. 64-65).

## **1.2 Hall e Taylor e as três versões do neoinstitucionalismo**

Para Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), o neoinstitucionalismo consolida-se na Ciência Política enquanto uma nova abordagem a partir dos anos 1980, constituindo-se em uma corrente de pensamento político não unificada, que compreende três vertentes: 1) Institucionalismo Histórico; 2) Institucionalismo da Escolha Racional; 3) Institucionalismo Sociológico. Segundo esses autores, pode-se compará-las, dando atenção a duas questões que são fundamentais em toda análise institucional: primeiro, como se constrói a relação entre instituição e comportamento? E, segundo, como explicar o processo pelo qual instituições surgem e se modificam?

Primeiramente, considerando a questão de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, de fundamental importância para toda análise institucional, os autores estabelecem duas perspectivas básicas entre os neoinstitucionalistas: a perspectiva calculadora e a cultural, as quais são sintetizadas no quadro a seguir.

## QUADRO 2 – Como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos?

Questões:	Perspectiva Calculadora	Perspectiva Cultural
<b>Como os atores se comportam?</b>	Enfatiza os aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um cálculo estratégico. Indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos e de acordo com suas preferências. Examinam todas as escolhas possíveis, com o fim de obter o benefício máximo.	O comportamento jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela própria visão de mundo, própria ao indivíduo. Reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, enfatiza-se o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos, para alcançar seus objetivos. Enfatiza, ainda, que o ponto de escolha de uma linha de ação depende da interpretação de uma situação, mais do que um cálculo puramente utilitário.
<b>Que fazem as instituições?</b>	Elas afetam os comportamentos dos atores, ao oferecerem uma certeza quanto ao comportamento presente e vindouro de outros atores. As instituições podem fornecer informações concernentes ao comportamento dos outros, aos mecanismos de aplicação de acordos, às penalidades em caso de defeção, etc. Elas afetam o comportamento dos indivíduos aos incidirem sobre as expectativas de um ator dado, no tocante às ações que os outros irão tomar em reação à sua própria ação.	“Fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma identidade profundamente envolvida num mundo de instituições, composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis a situação ou, a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico, mas também afetam a identidade, a imagem de si, e as preferências que guiam a ação” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).
<b>Por que instituições se mantêm?</b>	Porque elas postulam uma certa ordem, um certo equilíbrio. Os indivíduos aderem a tal modelo de comportamento, porque os indivíduos perderiam mais se o evitassem. Assim, quanto mais uma instituição contribui, mais fortalecida ela tende a ser.	Explica a persistência das instituições ao mostrar que elas não são objetos de decisões individuais. Enquanto construções coletivas não podem ser transformadas de um dia para outro pela simples ação individual. As instituições resistem a serem postas radicalmente em causa, porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar.

**Fonte:** Dados sistematizados pelo autor com base nos argumentos de HALL,; TAYLOR (2003, p. 197-199).

### 1.2.1 O institucionalismo histórico

O institucionalismo histórico é a primeira corrente do pensamento neoinstitucionalista que se desenvolveu em reação à perspectiva estrutural funcionalista predominante na época. Sua maior preocupação estava nas assimetrias do poder, nas desigualdades de acesso aos recursos por diferentes grupos. Ela tem dado especial atenção às instituições oficiais, como o

Estado, com um poder de arbítrio sobre os interesses concorrentes. Este é visto enquanto um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos. Mais tarde, passou a verificar como outras organizações políticas e sociais, como, por exemplo, as organizações do capital e do trabalho, podiam estruturar as interações sociais, de modo a engendrar situações políticas e econômicas particulares em cada país. Destaca-se o impacto das instituições no âmbito nacional, principalmente aquelas que estruturam as relações entre legisladores, os interesses organizados, o eleitorado e o poder judiciário.

Os teóricos do institucionalismo histórico (STEIMO, 1992; SKOCPOL, 1985; PIERSON, 2002) definem instituições como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas, inerentes à estrutura organizacional da comunidade política, ou da economia política”. Referem-se às “regras de uma ordem constitucional ou, dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização, até às convenções que governam o comportamento de sindicatos ou, as relações entre bancos e empresas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Tendem a associar as instituições às organizações e às regras, ou convenções editadas pelas organizações formais.

#### 1.2.1.1 Principais características do institucionalismo histórico

- a) Relação entre as instituições e o comportamento concebida em termos muito gerais. Recorre a ambas perspectivas (calculadora e cultural) quando trata da relação entre instituições e ações, mostrando que muitas convenções ligadas a instituições sociais não podem ser vistas como objeto explícito de decisões individuais. Existem exemplos deste tipo de análise (SKOCPOL, 1985; IMMERGUTH, 1992; HATTAM, 1993) que sugerem que as estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem se cristalizar ao longo do tempo tornando-se visões de mundo.
- b) Importância atribuída às assimetrias de poder. As instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional nos processos de decisão. Geralmente são as instituições políticas que estruturam as categorias de interesse representadas nos processos de decisão. Logo, a estrutura do sistema político favorece a constituição de certas condições sociais em detrimento de outras.
- c) Causalidade social. Defende-se uma causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependent*). Atribui-se importância às propriedades do contexto local herdadas do passado, procurando identificar elementos de continuidade e situações críticas – crises econômicas e militares – com capacidade de provocar mudanças de

trajetória. O institucionalismo histórico tem toda uma concepção particular do desenvolvimento histórico, em que o desenvolvimento depende de uma trajetória já percorrida (*path dependent*). As instituições aparecem como integrantes permanentes da paisagem histórica, ao mesmo tempo um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetões. Tentam explicar como as instituições produzem, estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios, de como as capacidades do Estado e as políticas herdadas existentes estruturam as decisões ulteriores, ou as condicionam.

d) Embora chame atenção sobre o papel das instituições na vida política, procuram situá-las numa cadeia causal que deixa espaço para outros fatores, em particular, o desenvolvimento socioeconômico e a difusão das ideias. Apresenta um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições postuladas pelos teóricos da escolha racional, estando sempre atento às relações entre as instituições, as ideias e as crenças.

### 1.2.2 O institucionalismo da escolha racional

Paralelamente ao institucionalismo histórico, desenvolveu-se também o institucionalismo da escolha racional (ARROW, 1963; OLSON, 1999; DOWNS, 1999). Essa perspectiva nasceu para responder à estabilidade das decisões e de maiorias estáveis na aprovação de leis dentro do Congresso norte-americano, buscando uma resposta pelo lado das instituições, pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas, as informações de que dispõem os seus membros. Dessa forma, facilitaram as negociações entre os parlamentares, reduziram os custos de transação na realização de acordos e resolveram boa parte dos problemas da ação coletiva enfrentada pelos legisladores (MCCUBBITS, SULLIVAN, 1987). Nos anos 1990, outros temas recebem atenção dos teóricos da escolha racional (NORTH, 1990; TSEBELIS, 2009; WEIGAST, 1997), como o comportamento das coalizões de governo, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos.

#### 1.2.2.1 Principais características do Institucionalismo da Escolha Racional

Existem 4 principais características ligadas a este enfoque que estão presentes na maioria das análises:

- a) Os atores se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências. De um modo geral, postula-se que os atores pertinentes compartilham de um conjunto determinado de preferências ou de gostos, utilizando-se, com frequência, de estratégias que pressupõem um número significativo de cálculos para poder satisfazê-las.
- b) Tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas da ação coletiva. Dilemas definidos como situação em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação de suas preferências o fazem com um risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (no sentido de que um resultado ainda melhor poderia ser produzido, sem que ninguém fosse prejudicado). Isso se dá pela ausência de arranjos institucionais, o que impede o ator de perceber qual a melhor ação, ou o que seria a melhor opção no plano coletivo.
- c) Enfatizam o papel da interação estratégica na determinação de situações políticas. O comportamento seria determinado não pela ação de forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico que considera o comportamento provável para os demais atores. “As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou a oferecerem informações... que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores ‘ganhos de troca’, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206).
- d) Quanto à origem das instituições, há um enfoque próprio para sua explicação. O processo de criação de instituições geralmente está centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Explica-se a existência da instituição ao valor atribuído a suas funções pelo olhar dos atores que dela fazem parte, e que, ao mesmo tempo, são influenciados por ela.

### 1.2.3 O institucionalismo sociológico

O institucionalismo sociológico surge no quadro da teoria das organizações, ao final dos anos 1970, em contestação a uma distinção tradicional da esfera social, vista como reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios, de tipo burocrático, e de esferas influenciadas por um conjunto de práticas associadas à cultura.

Os teóricos dessa vertente (COLE, 1989; DIMAGGIO; POWELL, 1991; SCOTT; MAYER, 1994) sustentam que as formas e os procedimentos institucionais modernos não são

adotados simplesmente porque são eficazes, tendo em vista a função que devam cumprir, mas sim devem ser considerados como práticas culturais, que são incorporadas pelas organizações. Desse modo, mesmo a prática mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas. Seguindo nessa direção, explicam por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos, ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas.

#### 1.2.3.1 Principais características do institucionalismo sociológico

a) O institucionalismo sociológico tende a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em ciência política costumam fazer, incluindo “os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos, os modelos morais que fornecem padrões de significação, que guiam a ação humana”, revelando existir certa imbricação entre instituições e cultura. Tal concepção reflete uma “virada cognitivista” no interior da própria Sociologia, sobre a concepção de cultura que passa a ser vista como “uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários, que fornecem modelos de comportamento” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209).

b) Tal abordagem tem um modo específico de encarar as relações entre instituições e a ação individual, considerando uma dimensão normativa e uma dimensão cognitiva do impacto das instituições sobre o comportamento humano. A primeira associa instituições aos papéis que indivíduos exercem dentro delas, que são regidos por normas e que influenciam o seu comportamento. A segunda refere-se ao fornecimento de esquemas, categorias e modelos cognitivos, indispensáveis para agir e sem os quais seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores. As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer em determinados contextos. Trata-se de uma relação altamente interativa, na qual os indivíduos se constituem simultaneamente como atores sociais, empreendendo ações dotadas de significado social, reforçando a convenção a que obedecem. É uma visão de que a ação está estreitamente ligada à interpretação, em que o indivíduo, defrontado com uma dada situação, deve encontrar uma saída, e as instituições lhe oferecem os meios para resolver isso.

c) Existe uma maneira específica de tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Sustenta-se que as “organizações adotam

uma nova prática por razões que tem menos a ver com o aumento da sua eficiência, do que com o reforço que oferece a sua legitimidade social e à de seus adeptos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211). As organizações adotam formas e práticas institucionais particulares, porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo, podendo servir mais para satisfazer uma conveniência social do que uma lógica instrumental, por exemplo. Uma determinada escolha institucional pode estar relacionada ao papel social, à concepção de mundo, ou ao próprio estilo de ser e de estar no mundo de seus agentes. A questão fundamental é saber o que confere legitimidade a determinados arranjos institucionais.

### **1.3 Comparando as três versões do neoinstitucionalismo**

Para os autores mencionados acima, Hall e Taylor, cada uma das perspectivas neoinstitucionalistas na Ciência Política apresenta vantagens e desvantagens, seja para compreender o problema da definição das relações entre instituições e comportamento, seja para explicar a origem e as mudanças das instituições. Primeiramente, considerando as dificuldades para compreender o problema das relações entre instituições e comportamento, o institucionalismo histórico tem uma concepção mais ampla, incluindo o enfoque calculador e culturalista. Seria mais eclético, porém dedica pouca atenção à compreensão de como instituições afetam o comportamento.

O institucionalismo da escolha racional apresenta uma concepção mais precisa, mais sistemática dos conceitos que emprega em sua teoria. No entanto, corre o risco de passar ao largo de dimensões importantes do comportamento, ao reduzir a explicação, em seus modelos preditivos, a uma imagem simplista das motivações humanas. Seus pontos fortes são: enfatizar que a ação política envolve a gestão da incerteza; demonstrar a importância dos fluxos de informações para as relações de poder e as situações políticas e, em especial, dar relevo ao papel da interação estratégica na determinação de situações políticas, em que a intencionalidade das ações humanas tem seu peso, sem negligenciar o papel reservado às variáveis estruturais sob a forma de instituições.

O institucionalismo sociológico, por outro lado, nos ensina que mesmo um ator fortemente utilitário pode escolher estratégias de outro repertório (cultural), identificando novas possibilidades de influência do ambiente institucional sobre as escolhas estratégicas dos atores. Ilustra o impacto das instituições sobre o comportamento individual.

Quanto à explicação sobre a origem e as mudanças nas instituições, também é possível identificar vantagens e desvantagens em cada uma das abordagens. A abordagem da escolha racional enfatiza as funções e vantagens que as instituições oferecem. Sobretudo, são as vantagens que uma instituição propicia aos indivíduos que explicam sua permanência. No entanto, torna-se limitada ao tentar explicar a origem das instituições. Esta é explicada pelos efeitos decorrentes da sua própria existência. Por mais que esses efeitos sirvam para explicar a sua permanência, não se deve confundi-los com a explicação da origem das instituições, pois tratam-se de duas explicações distintas. É uma abordagem extremamente funcionalista; postula que as instituições existentes são as mais eficientes e para as ineficientes não existe explicação. Além disso, tende a apresentar a criação das instituições como um processo quase contratual, caracterizado por um acordo voluntário entre atores relativamente iguais e independentes, subestimando o fato de que a assimetria das relações de poder confere muito mais influência a certos atores do que a outros no processo de criação das instituições.

O institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico sublinham que as instituições são criadas e adotadas num mundo que já as tem em abundância. Para o institucionalismo sociológico, parte-se dessa constatação para examinar o modo como as instituições existentes estruturam o campo de visão dos atores, que tem em vista a criação ou a reforma institucional. Os atores que criam novas instituições tomam de empréstimo elementos dos modelos de instituições existentes. Desenvolve-se uma concepção mais ampla das razões pelas quais uma instituição particular pode ser escolhida, que vai bem além das meras considerações de eficácia, para englobar o papel dos esforços interativos de interpretação e uma preocupação com a legitimidade social. Isso permite uma explicação mais aprofundada dos numerosos casos de ineficácia constatados em instituições sociais e políticas.

A perspectiva do institucionalismo histórico chama a atenção, ainda, para o modo como as relações de poder inscritas nas instituições existentes conferem a certos atores ou interesses mais poder do que a outros, no tocante à criação de novas instituições. Eles combinam com esse ponto de vista uma concepção de influência de percurso que reconhece igualmente a importância dos modelos institucionais existentes nos processos de criação institucional. A origem das instituições é apresentada de modo indutivo, mergulhando-se nos arquivos históricos para encontrar as razões pelas quais seus fundadores as criaram, buscando o significado atribuído pelos atores às suas próprias ações.

Nesse sentido, Hall e Taylor (2003, p. 219) concluem o seu trabalho afirmando ser este o tempo de intensificar os intercâmbios entre as diferentes abordagens do neoinstitucionalismo, pois todas elas revelam aspectos importantes do comportamento

humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele. Segundo os autores, ao tornar mais flexíveis os postulados próprios de cada uma dessas versões, é possível encontrar um terreno teórico comum, a partir do qual a análise das instituições de cada um desses enfoques poderia ser complementada ou reforçada pelas demais, existindo vários motivos para seguir acreditando que ainda se tem muito o que aprender com todas elas.

Em artigo intitulado “As instituições entre as estruturas e as ações”, Bruno Théret (2003) afirma que é possível encontrar um desenvolvimento semelhante do (neo)institucionalismo nas áreas de Economia, Ciência Política e Sociologia. Para ele, os novos institucionalismos se diferenciam a partir de duas posições: 1) o peso que atribuem na origem das instituições aos conflitos de interesse e de poder ou à coordenação entre indivíduos; e 2) ao papel que é atribuído à racionalidade estritamente instrumental ou às representações e à cultura (THÉRET, 2003, p. 226).

De acordo com Théret, o novo institucionalismo compreende as instituições enquanto espaços de mediação que precisam ser elucidados, para que se compreendam as ações dos indivíduos e suas manifestações coletivas. O autor chama atenção para o fato de muitos estudiosos das instituições prestarem pouca atenção à própria definição de instituição. Em seu trabalho, apresenta algumas definições precisas do que são instituições, do ponto de vista dos economistas, sociólogos e cientistas políticos. Para além das fronteiras entre as abordagens dessas áreas de conhecimento, o autor aponta que as diferenças podem estar presentes mais em uma mesma disciplina do que entre elas. Ele chama a atenção para a redundância nas diferenciações entre as disciplinas, sinalizando para uma convergência entre as mesmas, e não apenas na interface das correntes presentes em cada uma delas.

Examinando a dinâmica intradisciplinar que leva ao encontro de diferentes paradigmas e, até mesmo, ao diálogo entre distintas abordagens, o que o autor verifica é uma convergência transdisciplinar, que remete a certo retorno ao pensamento institucionalista original, ou seja, ao antigo institucionalismo. Para Théret, apesar de os novos institucionalismos atribuírem significados distintos às instituições, existe similaridades e evoluções convergentes entre os enfoques.

Conforme Théret (2003), os novos institucionalistas em Ciência Política se diferenciam claramente uns dos outros, mas continuam mantendo relações bilaterais de naturezas diferentes. O institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico, por exemplo, fazendo a crítica ao institucionalismo da escolha racional, recusando a atitude funcionalista na definição e no entendimento sobre a gênese das instituições, uma vez que não se aceita a racionalidade instrumental como única explicação dos comportamentos. Também

não consideram que as instituições são exógenas aos comportamentos dos indivíduos ou à conduta dos atores sociais.

Na sua visão, o institucionalismo da escolha racional é a extensão da Nova Economia Institucional para o campo da ciência política. Embora se desenvolvam de modos diferentes, afirma, “compartilham do mesmo *a priori* em relação às instituições – do cálculo otimizador, assumindo uma posição instrumental, funcionalista e contratualista” (THÉRET, 2003, p.232). A gênese das instituições é interpretada como o resultado de uma congruência entre decisões individuais; o resultado agregado do cálculo custo/benefício, como o produto de um contrato entre os agentes.

Sobre as convergências das abordagens, Théret salienta que o institucionalismo histórico seria o pivô da evolução convergente na integração dos paradigmas. Segundo essa perspectiva, os atores históricos selecionam instituições em razão de fins instrumentais, a partir de mecanismos do institucionalismo sociológico e por meio de um conjunto de alternativas que se encontram historicamente disponíveis, através de um *menu* de alternativas institucionais já existentes. Também, para a escolha racional, começa-se a levar em conta o papel das ideias e das visões de mundo em seus modelos de jogos e jogadores envolvidos em contextos culturais específicos. Fatores como a cultura, a história, as ideias e as instituições fornecem as bases para um sistema de crenças compartilhadas, desempenhando um importante papel, em que algumas soluções são mais prováveis, porque os atores crêem que os outros também as escolherão. Dessa forma, a teoria da escolha racional também deve estar pronta para alargar suas hipóteses, dando mais espaço para as dimensões herdadas e os aspectos cognitivos das instituições.

O institucionalismo sociológico mais recente, por sua vez, tem dado atenção aos processos de legitimação e de reprodução institucional. Tem se esforçado para ampliar o foco, enfatizando os elementos políticos e estratégicos da ação e da mudança institucional. Procura articular de modo mais consistente o institucionalismo organizacional, a sociologia geral, incorporando na agenda o papel dos interesses e do poder.

Portanto, na visão do autor, já existem indícios claros da busca de complementariedade com relação às contribuições fornecidas pelas diferentes abordagens do neoinstitucionalismo para a análise dos fenômenos sociais. Seguindo nessa direção, da busca de convergências entre os diferentes paradigmas, de acordo com Théret (2003, p. 247), é possível estabelecer uma posição mediana de instituição. Para tal, seria preciso que cada paradigma se utilizasse dos problemas dos outros, tentando respondê-los à sua maneira, a partir da sua problemática, pois é assim, a partir de respostas alternativas oferecidas a uma

mesma pergunta, ou oferecidas a questões idênticas, que diversos paradigmas podem ser realmente comparados.

A perspectiva aberta pelas interdependências estruturais entre os diversos polos dos paradigmas do institucionalismo atual aponta para uma posição mais eclética e mediana de instituição, considerando que se deve combinar o enfoque de cálculo e de cultura, visto como o resultado de um conflito que utiliza tanto a convenção como a cooperação. Os institucionalistas históricos estariam mais próximos dessa posição. As instituições favorecem comportamentos e transações estratégicas orientadas para o futuro; são assim mediações entre atores e estruturas, exercendo um duplo papel, como via de mão dupla na relação entre ambos. Nesse sentido, não seriam nem as instituições que determinam o comportamento dos indivíduos, nem o comportamento dos indivíduos que determina as instituições, não existindo uma confluência recíproca entre ambos.

O autor lembra que existe no antigo institucionalismo econômico uma concepção de instituição que corresponde perfeitamente a uma postura eclética. John Commons (1989, citado por THERET, 2003, p. 249) define “instituição de forma ampla, como o resultado de toda transação entre pessoas, envolvendo regras operativas que estabilizam a tensão entre as outras duas dimensões das transações, que são o conflito e a cooperação”. A instituição é “o que permite manter, estabelecendo limites, a tensão dinâmica entre os princípios do conflito e da cooperação, que são constitutivos das transações: as regras comuns aceitas pelos agentes nas transações introduzem princípios de ordem, que permite que elas sejam operadas e reproduzidas no tempo” (COMMONS, 1989, citado por THERET, 2003, p. 249). Essa concepção de instituição, como regra da ação coletiva que controla, restringe, ou liberta a ação individual, “permite explicar sua gênese nos desencontros da oposição conflito/cooperação, já que apesar de serem princípios de uma ordem estabelecida pelo conflito, funcionam também como convenções de cooperação e, portanto, como regras de coordenação (COMMONS, 1989, citado por THÉRET, 2003, p. 249).

Nesse sentido,

as instituições são encaradas como redes cognitivas, capazes de estimular a ação individual, ou seja, podem ser vistas como estruturas de estímulo. A partir da perspectiva de futuro, o projeto individual é valorizado ao ponto que passa a fazer parte da representação da pessoa, incorporando as disposições, e a formação de *habitus*,<sup>2</sup> não podendo ser visto como sinônimo de incultação de normas de

---

<sup>2</sup> O conceito de *habitus* foi desenvolvido por Bourdieu (1991) com o objetivo de por fim à antinomia indivíduo/sociedade. O conceito de *habitus* que ele desenvolve ao longo da sua obra corresponde a uma matriz determinada pela posição social do indivíduo, que lhe permite pensar, ver e agir nas mais variadas situações. O

reprodução, correspondente a posições sociais e condutas individuais. É por isso que as instituições não são necessariamente obstáculos a inovação, mas podem ao contrário, estimular a mudança, inclusive, uma mudança profunda e radical. (THÉRET, 2003, p. 250).

Uma concepção dinâmica de instituição pode, então, ser uma concepção extensiva das instituições, compreendendo regulação do conflito, compromisso, convenção e cooperação. Sob uma concepção mediana de instituição, ela pode ser tanto convenção para a cooperação, como forma de regulação do conflito para a ação coletiva estratégica e rotineira.

Tal compreensão de instituição torna-se, portanto, atraente para pensar novos arranjos institucionais, como os Conselhos Econômicos e Sociais, que envolvem tanto a perspectiva de cooperação entre os atores nas relações entre Estado, Mercado e Sociedade, entre diferentes grupos de interesse como capital/trabalho, além de outros setores organizados da sociedade civil e do governo, bem como a manifestação do conflito e o estabelecimento de regras de coordenação, através das quais todos os atores podem se orientar, individual ou coletivamente.

Aceitando as sugestões presentes, tanto no artigo de Hall e Taylor (2003), como no texto de Théret (2003), no sentido de uma posição mediana de instituição, é intenção deste trabalho desenvolver a comparação do CES espanhol e do CDES brasileiro, levando em conta a contribuição dos diferentes enfoques do neoinstitucionalismo na Ciência Política. De um lado, enfatiza-se a importância dos contextos históricos, observando a trajetória e a conjuntura de cada país e, de outro, e isso é mais evidente para o caso brasileiro, examina-se a decisão estratégica (instrumental) por parte do governo Lula, na criação do CDES do Brasil, em 2003.

Observa-se, com base nas três versões do neoinstitucionalismo, que as instituições voltam a ser estudadas com renovado ímpeto nas últimas décadas. Dentre a diversificação teórica metodológica dessas três abordagens na Ciência Política e das possibilidades e limites de cada uma delas, de uma maneira sintética, pode-se aferir duas premissas básicas: primeiro, que a história corrobora a conformação das instituições; e, segundo, que as instituições estruturam o comportamento político dos atores (PUTNAM, 2005).

Assim, as contribuições do neoinstitucionalismo sobre a gênese e a evolução dessas instituições (os conselhos econômicos e sociais) não implicam, necessariamente, passar de imediato à análise sobre os seus contextos de origem, explicando as mudanças que ocorrem no decorrer do tempo. Contudo, é possível ressaltar com as vantagens e desvantagens inerentes a cada uma das abordagens, aquilo que poderá ser útil para o desenvolvimento deste

---

*habitus* traduz, dessa forma, estilos de vida, julgamentos políticos, morais e estéticos. Ele é, também, um meio de ação que permite criar ou desenvolver estratégias individuais ou coletivas.

trabalho, destacando a importância do contexto histórico, a utilização da cultura e do cálculo, as estratégias dos atores, o conflito e a cooperação.

Antes de olhar para os contextos em que surgem essas instituições - buscando compreender os motivos pelos quais foram criadas, identificando seu formato institucional, os atores que delas participam, os papéis que têm desempenhado e as razões pelas quais sobrevivem até hoje, verificando qual o seu diferencial, ou complementariedade em relação a outras instituições já existentes, qual a sua contribuição para a democracia vigente nestes dois países -, será abordado o contexto do ressurgimento do neocorporativismo e da concertação social na Europa, bem como a evolução do debate em torno da democracia no Brasil e na América Latina.

## CAPÍTULO 2

### **2.1 Neocorporativismo e concertação social na Europa e na América Latina**

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

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

Inicialmente, a ênfase nos estudos esteve sobre os arranjos corporativos, quando pouca ou nenhuma importância se atribuiu ao significado da concertação. A preocupação dos especialistas estava em examinar a correlação entre a existência de arranjos corporativos e o grau de estabilidade econômica e social dos países, com base em indicadores como a taxa de sindicalização, o grau de centralização organizacional e a participação dos sindicatos nas decisões públicas. Desses estudos, resultou a identificação de dois subconjuntos de países, os mais corporativos e os não-corporativos, sugerindo que as melhores performances encontravam-se em países onde o poder era exercido por partidos de esquerda, ou social-democratas, a exemplo dos países escandinavos, em que havia uma maior institucionalização das negociações tripartites, entre Estado, empresários e trabalhadores (VATTA, 1998).

Sem dúvida, é nos países de maior tradição corporativa, em que se configurou uma certa cultura de negociação, onde as políticas de caráter neocorporativo, ou as práticas de concertação da primeira geração, alcançaram os seus melhores resultados durante os anos de 1960 e 1970, levando à interpretação do neocorporativismo enquanto um fenômeno cíclico, que varia em função de tendências, associado à natureza das coalizões políticas dos governos. É, sobretudo a partir de 1980, diante das transformações econômicas, políticas e sociais

decorrentes dos processos de globalização, com a revolução tecnológica, a desregulamentação do mercado de trabalho, a liberalização dos mercados financeiros e, ainda, com governos mais conservadores no poder, que se promove seu aparente declínio.

De acordo com Tapia (2005), na esteira da globalização, ocorreram os processos de descentralização das negociações coletivas, induzidas pela internacionalização do capital e pela inserção de novas tecnologias, fazendo com que empresários aderissem ao ideário neoliberal, buscando flexibilizar sua produção, e transferindo os acordos coletivos nacionais para o chão das fábricas, em troca da garantia do emprego para os trabalhadores. Nesse momento, a maior volatilidade do capital passou a tornar a política de concertação menos interessante para a categoria. Afirma o autor que a crise fiscal dos Estados Nacionais, a internacionalização da economia, os organismos bilaterais e os investidores estrangeiros passaram a exercer forte pressão sobre os Estados, para que comesçassem a aderir ao novo modelo, adotando políticas pró-mercado, liberalizantes e deflacionistas.

Tapia ressalta ainda que, em virtude das transformações no mundo do trabalho, da fragmentação da identidade coletiva dos trabalhadores, em função da diferenciação das estruturas sociais e da diversidade de interesses coletivos, resultante do progresso tecnológico, e de uma mão de obra cada vez mais especializada, ocorre o enfraquecimento dos sindicatos em sua capacidade de negociar com os governos. Surpreendentemente, nos anos 1990, o advento da unificação econômica e monetária dos países europeus fez com que esse fenômeno voltasse a aparecer no plano macro, readquirindo legitimidade política e econômica, mesmo num contexto supostamente hostil, como mencionado anteriormente, contradizendo a preconizada americanização das relações industriais e o próprio declínio do neocorporativismo (TAPIA, 2005, p. 26-27).

Quatro interpretações concorrem para explicar as razões de sua retomada: 1) a primeira delas está fundamentada na busca de soluções conjuntas para questões substantivas que, direta ou indiretamente, afetam a todos no aprendizado e desenvolvimento constante de uma cultura de negociação; 2) a segunda interpretação enfatiza que a incidência e a extensão da concertação só podem ser explicadas pela especificidade nacional de cada país; a ideia é de que as práticas usuais de negociação no âmbito nacional persistem sobre as tendências internacionais, colaborando na explicação desse fenômeno; 3) a terceira sustenta a concertação enquanto um fenômeno cíclico, que varia em função de tendências e que também está associado à natureza das coalizões políticas nos governos; 4) a quarta e última interpretação é a de que a concertação, atualmente, resulta dos processos de unificação dos

países europeus, associados às novas condições de competição intercapitalista (TAPIA, 2005, p. 28-29).

Logo, a década de 90 é marcada por uma nova fase de concertação, com os chamados pactos sociais da segunda geração, que têm características muito distintas dos anteriores, incidindo nas ditas tendências da globalização capitalista, num quadro de instabilidade econômica, de desemprego e de uma acirrada concorrência internacional. Segundo Tapia, a nova onda de concertações sociais dos anos 1990 reflete a busca de soluções de compromisso e saídas conjuntas em torno de exigências contraditórias. De um lado, a necessidade de introduzir reformas voltadas para desregulamentar, flexibilizar as relações contratuais e reduzir o Estado de Bem-Estar. De outro, a necessidade de criar fortes apoios, cooperação e compromisso social, para aumentar a competitividade no mercado internacional.

Diferentemente das concertações clássicas dos anos 70, agora elas aparecem fundadas numa agenda de negociação mais ampla. Com a descentralização das negociações coletivas, um traço constitutivo dos arranjos neocorporativos da primeira geração, a centralização das negociações entre os principais atores envolvidos - operários e patrões - começa a sofrer um leve deslocamento, com a emergência de novos temas, como as questões regionais, a luta contra a exclusão social e a geração de emprego. Lijphart (2003) faz menção a questões pós-industriais (educação, saúde, meio-ambiente e outras), frequentemente negociadas entre grupos de interesses relevantes e o governo.

Esses novos pactos sociais têm como agenda um conjunto de reformas em diferentes níveis e dimensões da *regulação social*, principalmente abrangendo o sistema de proteção social e o mercado de trabalho. Existe também uma interdependência dessas políticas com as orientações macroeconômicas adotadas em âmbitos regionais, como vem ocorrendo com o processo de unificação dos países europeus.

De acordo com Tapia e Gomes (2002), a União Europeia é um dos casos mais ilustrativos da importância adquirida por estratégias negociadas de transição e reformas na última década, tendo em vista as características diferenciadas das respostas apresentadas pelos Estados membros para as questões de proteção social e do mercado de trabalho. Segundo Compston (2002) e Tapia (2005), se é verdade que não houve uma convergência na estratégia dos países europeus no sentido da desregulamentação, flexibilização e descentralização pura e simples, dos sistemas de relações de trabalho e das negociações, também não parece existir uma tendência unívoca favorável à concertação. Existem argumentos contrários e favoráveis a esse processo.

Logo, para que se verifique se há continuidade ou ruptura com as experiências europeias de concertação social da primeira e segunda geração, Tapia (2005) considera que devem ser levados em consideração alguns fatores para a análise: tanto os impactos das transformações socioeconômicas trazidas pela globalização capitalista sobre a natureza e a própria arquitetura desses novos arranjos institucionais, quanto os fatores políticos específicos dos diferentes países. Portanto, é diante dessa complexa dialética nacional/supranacional que a Europa está buscando soluções conjuntas para os seus problemas, através de três conceitos que são intercambiáveis: a *concertação social*, o *diálogo social* e o *diálogo civil*.

Segundo Compston (2002), a concertação social é vista como um processo resultante das experiências neocorporativas de negociação tripartite. Trata-se de um processo que deve ser mantido, na medida em que for iniciado, para que se possam atingir determinados objetivos/fins. Particularmente, o autor define a melhor situação em que políticas de concertação podem ocorrer: 1) quando há uma situação crítica; 2) com a presença de atores fortes; 3) e quando um acordo básico e explícito precisa ser adotado, ou tomado pelas partes. Assim, entende a concertação como:

um processo de tomada de decisões baseado em acordos entre Estados, os empresários e os sindicatos. Seu caráter é de co-determinação das políticas e não simplesmente de consulta das mesmas aos atores chaves, porque se trata de um processo que obriga o governo a assumir o compromisso de adotar políticas públicas específicas referidas aos acordos. (COMPSTON, 2002, citado por LICHA, 2003, p. 02).

Na mesma direção, Licha (2003) entende a concertação de políticas como uma opção que têm os governos para lidar com problemas de difícil resolução, o que propicia a mobilização dos atores de acordo com seus próprios interesses, perspectivas e valores, ocorrendo com maior frequência no campo do emprego e das políticas sociais.

O *diálogo social* é outra prática que foi instituída na Europa, a partir de 1985, envolvendo sindicatos, organizações patronais e agrupamentos de empresas públicas, como a Confederação Europeia dos Sindicatos. De acordo com Tapia:

O diálogo social no nível europeu abrange as discussões entre os parceiros sociais europeus e suas ações conjuntas, bem como as negociações estipuladas entre si. Além disso, incorpora o debate entre os parceiros sociais e as instituições da União Europeia (U.E.) sobre as políticas econômicas e sociais europeias [...]. Esse processo foi capaz de melhorar a qualidade política das decisões nas esferas econômicas e sociais europeias e de torná-las mais fáceis de serem implementadas. É comum em muitos países membros da União Europeia a consulta institucionalizada sobre a política sócio-econômica entre os parceiros sociais e o governo, que são também envolvidos na formação dos salários e na regulação das condições de trabalho, tanto de forma autônoma quanto através do envolvimento governamental. (TAPIA, 2005, p. 07).

O *diálogo civil*, por sua vez, é complementar ao diálogo social e ainda é pouco institucionalizado, um modo embrionário de interface da Comissão Europeia com as organizações voluntárias, as quais reivindicam maior participação nos processos decisórios e o maior reconhecimento por parte da própria Comissão e dos demais parceiros sociais já constituídos (empregadores e trabalhadores). Conforme Tapia, o futuro da relação entre diálogo social e diálogo civil pode alterar essa situação e a própria estratégia da Comissão Europeia em relação à natureza dos atores e à própria dinâmica decisória existente (TAPIA, 2005, p. 19).

No entanto, se na Europa torna-se cada vez mais comum a prática de consultas institucionalizadas, principalmente às organizações de interesses do capital e do trabalho, com acesso privilegiado na formação da política na União Europeia, o mesmo não se verifica em outros continentes, como é o caso da América Latina (LICHA, 2003). Nesse continente, segundo a autora, tal processo tem início no final da década de 1990, sendo visto como lento e pouco institucionalizado. Primeiro, por se constatar que não há uma tradição de vida democrática e de negociação nesses países; segundo, por terem instituições ainda frágeis, pouco desenvolvidas, ocorrendo inclusive o uso político de algumas iniciativas.

De acordo com Licha, diferentemente dos países europeus, na América Latina as políticas de concertação estão relacionadas à busca de acordos para reduzir riscos de ingovernabilidade, causados pelo aumento dos conflitos sociais, diante dos altos índices de violência decorrentes do incremento dos níveis de pobreza e desigualdade ocorridos nas últimas décadas. Tais políticas são eficazes como mecanismos de legitimação das reformas em curso, facilitando coalizões e acordos que deem a elas sustentação, quando acordos nacionais também se tornam imprescindíveis para que as reformas aconteçam. Segundo a avaliação de Rápalo Castellano (2001, citado por LICHA, 2003, p. 6), nos países latino-americanos, trata-se de um sistema de acordos muito amplos induzidos pelas crises, os quais não têm impacto duradouro, nem resolvem os problemas para os quais foram convocados. Seguindo nessa direção, Licha (2003) define a concertação, nesses países, como a busca de acordos nacionais para a governabilidade democrática e a transformação social, acreditando ser o social uma das áreas estratégicas, através das quais poderá vir a ser institucionalizada a concertação na América Latina.

## 2.2 O ressurgimento do neocorporativismo e da concertação social no contexto europeu

De acordo com Gomes e Tapia (2008), o debate em torno da concertação e dos pactos sociais na Europa ressurgiu nos anos 1990 em virtude de questões macroeconômicas, como a criação da moeda única, o *Euro* (€), em 1999, e a criação do Banco Central Europeu (BCE), que redefiniram as atribuições entre as instituições comunitárias e nacionais em termos da política econômica. Isso provocou a retomada de arranjos sociais que tinham como objetivo básico a adaptação dos países aos critérios estabelecidos pelo Tratado de Maastricht (1992), na busca pela melhoria da competitividade econômica, através da moderação salarial e da diminuição dos custos do trabalho.<sup>3</sup>

Num primeiro momento, a configuração desse novo cenário econômico repercutiu negativamente sobre a agenda social da região nos campos da proteção social e do mercado de trabalho, que passaram a estar condicionados pela nova divisão de competências multiníveis, principalmente entre o nível europeu e os níveis nacionais. Também teve repercussão negativa pela gestão de uma agenda econômica e social hierarquizada e interdependente, muito embora, em um segundo momento, reconheça-se todo o esforço coletivo, na busca por um novo equilíbrio entre as características econômicas de uma Europa Unificada e a construção da sua dimensão social regional (GOMES; TAPIA, 2008, p. 23).

Portanto, para esses autores, incluindo Condé (2008), o debate em torno da concertação e dos pactos sociais reaparece, inicialmente, em decorrência de desafios internos e externos enfrentados por muitos países europeus, diante da pluralidade de atores e de diferentes interesses que se manifestam em jogo na configuração dos blocos econômicos regionais, de uma economia mundializada. Seja para o estabelecimento de compromissos entre todos aqueles que dela participam, seja para distribuir o bônus e o ônus da integração regional, bem como para superar os desafios ou impasses que inibem um desenvolvimento

---

<sup>3</sup> Mais conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), o Tratado de Maastricht foi assinado em [7 de Fevereiro de 1992](#), na cidade holandesa de [Maastricht](#). Trata-se de um marco no processo de unificação dos países europeus, fixando que à integração econômica até então existente entre os diversos países se somaria a unificação política. Como resultado ocorreu a substituição da denominação [Comunidade Europeia](#) pelo termo atual, [União Europeia](#). Um dos pontos principais do Tratado foi o início do processo da união monetária, que reuniu todos os Estados-Membros que cumpriram os critérios econômicos estabelecidos para fazer parte da moeda única ([Euro](#)), estabelecendo metas de livre movimento de produtos, pessoas, serviços e capital. Esse também atribuiu aos cidadãos dos Estados-Membros o Estatuto de Cidadão Europeu, o qual inclui um conjunto de direitos e deveres que caracteriza a [cidadania europeia](#), como o voto e a participação nas eleições locais e europeias, o direito de petição e o recurso ao defensor do povo europeu.

mais equilibrado dos países, sem que se perdesse a estabilidade, ou o padrão social de vida do modelo europeu (CONDÉ; GOMES; TAPIA, 2008, p.9-10).

Para Pochet (2008), uma das explicações para o ressurgimento desse fenômeno estaria no prospecto da união monetária, da adoção da moeda única (o *Euro*), como sendo o elo catalizador para o estabelecimento de novos acordos, os quais, embora aparentemente instáveis, tornaram as relações bi ou tripartites mais estruturadas (ou institucionalizadas), no decorrer das últimas décadas do século XX. Ao se questionar quais seriam os determinantes externos, ou contextuais, que influenciaram a assinatura de novos pactos, seu conteúdo e a posição dos atores, Pochet afirma que, ao contrário dos pactos concluídos nos anos 1960-1970, num cenário econômico estável, de crescimento sustentável e de pleno emprego, os pactos sociais mais recentes (1990) têm procurado acomodar as incertezas associadas ao difícil e imprevisível cenário econômico.

Ao optarem pela moeda única e pelo regime monetário associado a ela, os governos e diferentes atores sociais foram obrigados a assegurar uma rápida transição, sob o risco de se defrontarem com assimetrias ainda maiores. Daí o papel que órgãos técnicos, bi ou tripartites, têm no estabelecimento da agenda e no direcionamento do debate. Embora insuficientes por si só, os pactos, em sua maioria, decorrem de um contexto severo de desemprego, no qual uma alta taxa de pessoas procurando emprego constitui uma importante alavanca para a determinação de estratégias concertadas. Em um ambiente de grande tensão econômica ou política, tende-se a levar os países a optar por um enfoque mais contratual. O conteúdo dos acordos objetivou responder às mudanças no ambiente econômico e social, e três pontos principais figuraram na agenda: disciplina salarial, flexibilidade do mercado de trabalho e seguridade social (POCHET, 2008).

Assim, pode se observar no Quadro 3, a seguir, apesar do pessimismo dos anos 1980, que a década de 1990 foi marcada por uma segunda geração de concertação e pactos sociais, com características distintas das do período anterior, ou da primeira geração (1960-1970). O contexto dos anos 1990 foi diferenciado sob um quadro econômico de instabilidade e de vulnerabilidade social, de forte desemprego, com o crescimento da expectativa de vida da população e de uma disputa acirrada por novos mercados. Dessa forma, os novos pactos estabelecidos também teriam a função de responder aos desafios da nova lógica industrial, e às pressões internas e externas decorrentes das transformações econômicas, sociais, políticas, tecnológicas e culturais que estavam ocorrendo

Observa-se que não acontecem mudanças apenas de contexto, em função da intensa globalização e da revolução tecnológica, de reformas do mercado de trabalho e do Estado de

Bem-Estar Social. Ocorre também um alargamento das questões negociadas nos pactos, além de seus objetivos serem algumas vezes interdependentes e potencialmente contraditórios, como os temas da desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho e da interdependência entre as decisões políticas na área do *Welfare State* e do mercado de trabalho e seus impactos recíprocos (POCHET, 2008).

**QUADRO 3 - As principais diferenças entre os pactos sociais de 1960 e 1970 e de 1990 na Europa**

	Pactos Sociais de 1960 e 1970	Pactos Sociais de 1990
Contexto	Regulação Nacional <i>Baby boom</i> Regime Monetário de Acomodação Fordismo	Globalização Envelhecimento da População União Econômica e Monetária (UEM) Sociedade da Informação
Mercado de Trabalho	Pleno Emprego Regulação do Mercado de Trabalho	Desemprego Segurança e Flexibilidade
Política Salarial	Redistribuição dos Ganhos de Produtividade	Modernização Salarial e Competitividade
Proteção Social	Expansão do Welfare State	Modernização do Welfare State
Quadro Institucional e de Negociação	Centralizado Controlado pelos Agentes Sociais	Descentralização Coordenada Predomínio do Estado

Fonte: Pochet (2008, p. 84-85).

Pochet (2008) toma como referência o Tratado de Maastricht (1992), para salientar que na segunda metade dos anos 1990, o contexto macroeconômico é completamente diferente do da primeira metade, tanto do ponto de vista do desemprego como do balanço orçamentário, como mostra o Quadro 4, a seguir. Após o Tratado, a inflação tem permanecido sob controle, as dívidas governamentais decaíram de uma maneira geral, com superávits orçamentários em alguns países, com alguns deles experimentando crescentes taxas de crescimento, com baixas taxas de desemprego e com as finanças públicas em dia.

Sob este novo contexto pós-UEM, as negociações passam a se dar em torno da alocação dos superávits orçamentários, gerando novas divergências entre sindicatos e empregadores sobre o aumento de salários e a divisão dos lucros obtidos. Para o autor, não existe uma estratégia de ação coerente, por parte dos trabalhadores, sobre esta matéria. Dois pontos destacados por ele são o fim do consenso sobre restrição de pagamentos e a transição do debate sobre custos salariais generalizados, o que poderia levar a um processo de *dumping* social.

#### QUADRO 4 - A situação pós-União Econômica e Monetária (UEM)

Antes da UEM	Após a UEM
Limitações externas Desemprego, déficit orçamentário, UEM. Discussões no âmbito nacional Aumentos salariais Formação de consenso, diagnóstico compartilhado, estratégia sindical comum.	Queda da taxa de juros, consolidação orçamentária, desemprego em declínio. Custos salariais globais, incluindo imposto, seguridade social, pensões. Fim do consenso sobre moderação do pagamento, divisão sindical.
Discussões no âmbito europeu Obediência ao Tratado de Maastricht	Emprego, exclusão social, pensões, Método Aberto de Coordenação (MAC)
<p><i>Motivação dos atores:</i>  <u>Governo:</u> controla as mudanças em um contexto de baixo crescimento  <u>Sindicatos:</u> mantêm-se como atores centrais  <u>Empregadores:</u> administrar a incerteza</p>	<p><i>Motivação dos atores:</i>  <u>Governo:</u> novo espaço de manobra permitindo reduções nos custos de trabalho  <u>Sindicatos:</u> novo equilíbrio de poder em alguns setores ou regiões  <u>Empregadores:</u> entre descentralização e coordenação</p>

Fonte: Pochet (2008, p. 99).

Pochet ressalta que o resultado de uma prolongada moderação na remuneração em vários países tem sido uma redistribuição desvantajosa aos rendimentos recebidos. Considerando que a restrição salarial não se reflete necessariamente em mais postos de trabalho, em uma melhor condição de empregabilidade, com uma possível fragilidade da demanda agregada, pode-se chegar ao fim do consenso sobre a divisão dos ganhos de produtividade.<sup>4</sup>

Através da análise econômica de alguns países europeus, Pochet (2008) revela a complexa conexão existente entre barganha salarial, mercado de trabalho, reforma de seguridade social e mudanças nas taxas de impostos, sendo que essas trocas variam em natureza e em decorrência da trajetória histórica de cada um dos países e dos objetivos que se quer alcançar com a redução dos custos do trabalho. A questão sobre como financiar as pensões, de como dar sustentabilidade a elas, é um dos temas que ainda predomina na agenda. O assunto não é novo, e as mudanças que ocorrem no campo da seguridade social são graduais e progressivas. A emergência de temas novos depende do debate realizado no interior de cada um dos estados-membros em seus respectivos contextos, compreendendo até o momento temas como flexibilidade, seguridade, reforma do *Welfare State*, preparação de mão de obra e empregabilidade.

<sup>4</sup> Para Pochet, há duas maneiras de recuperar o campo perdido sobre a remuneração. A primeira, pôr fim as modestas demandas salariais e não mais se esforçar para dividir ganhos de produtividade, mas sim obtê-los em sua integralidade. A segunda, dividir os lucros *ex post* entre capital e trabalho.

Seguindo nessa direção, poder-se-ia questionar qual a influência do âmbito europeu sobre as reformas nacionais, confrontadas as recomendações da política da União Europeia com a constelação de interesses domésticos circunscritos na órbita dos estados-membros? De acordo com Pochet, o novo enfoque que circunda a reforma do *Welfare State* refere-se à capacidade de atores legítimos do âmbito nacional pressionarem as reformas defendidas no âmbito europeu, das quais eles mesmos são frequentemente os autores. A novidade não parece ser o desenvolvimento de um consenso positivo sobre a reforma da política social, que não questiona os dogmas econômicos considerados verdades desde Maastricht (1992), mas um novo método de integração e governança - o Método Aberto de Coordenação (MAC), muito mais que um mero instrumento legal.

Longe de esgotar o assunto, Pochet conclui que um novo equilíbrio deve ser atingido. Ao examinar o peso de uma variável externa, como a “união monetária” sobre a assinatura de novos pactos sociais nos anos 1990, argumenta que a pressão exercida por ela foi temporariamente atenuada (POCHET, 2008, p. 110), abrindo-se novas perspectivas e campos de investigações referentes à durabilidade dos pactos sociais nos anos 90 e à natureza das trocas nos campos da barganha salarial, da seguridade social e das políticas de mercado de trabalho.

Assim, o que emerge a partir da década de 1990 é uma nova agenda de barganha, cujo traçado não é fácil de determinar. Se a desvalorização do salário não é mais uma opção, o controle sobre o seu aumento tem sido um elemento chave das negociações mais recentes. A queda nos índices de desemprego impõe a questão dos salários em diferentes termos, e especialmente o equilíbrio entre os clássicos aumentos salariais e outras formas, como a divisão dos lucros, ou o benefício das pensões, sendo que no campo das reformas das pensões considera-se que os sindicatos parecem ter mais dificuldades para se moverem de uma agenda defensiva para uma mais ofensiva, ou mais propositiva.<sup>5</sup>

Para Grote e Schmitter, se os sindicatos não estão tão bem posicionados agora como no passado, importantes questões permanecem em jogo. Segundo avaliam, trabalhadores organizados em diferentes países parecem ter optado por uma maior confiança nas instituições nacionais de negociação e na formulação de pactos macroeconômicos, com um forte impacto indireto sobre as normas europeias e as pressões competitivas. O ressurgimento do

---

<sup>5</sup> O autor questiona a habilidade dos sindicatos em progredir de uma atitude de resistência às tentativas de cortes na seguridade social, de descentralizar a barganha coletiva e, de maneira mais geral, diminuir sua legitimidade, para uma posição de levar adiante demandas em um contexto econômico que melhorou, mas que não pode ser nem comparado com o anterior. Ele levanta a questão do que ainda poderia ser negociado, ou fazer parte de um acordo para os sindicatos.

corporativismo durante os anos 1990 não tem apenas a responsabilidade de associar interesses, mas também de formular políticas, instigado por um Estado nacional mais arquitetônico. A redescoberta do corporativismo nem causou tanto espanto, afirmam, por conta do seu inexorável declínio em décadas passadas (1970-1980), diante da persistente baixa taxa de crescimento e dos frouxos mercados de trabalho que emergiram, seguidos de dois choques de petróleo (1973, 1979), juntamente com a subsequente crise fiscal do Estado. Contudo, mais surpreendente que a sobrevivência do corporativismo à avalanche neoliberal é saber que a negociação e implementação de pactos sociais bi ou tripartites retornaram à agenda, na década de 1990, tanto no âmbito macroeconômico, como em países sem nenhuma, ou quase nenhuma, experiência de concertação (GROTE; SCHMITTER, 2008, p. 130-132).

Os processos de concertação macrocorporativistas permanecem vivos na Europa. Sua possibilidade de crescimento repousa nos esforços dos governos nacionais em se adaptarem às mudanças que estão ocorrendo desde o início da unificação dos países europeus. O futuro do macrocorporativismo depende da evolução da União Europeia. Na opinião dos autores, esta última é incapaz de replicar a experiência do *Welfare State* de seus estados-membros no âmbito europeu, ou seja, é incapaz de definir e defender um grau mínimo de políticas sociais comuns, que isolam seus cidadãos das pressões puras de competição nacional e internacional. A única esperança de quebrar esse ciclo, para os autores, está na supranacionalização da prática do corporativismo, através da sua transposição por toda a Europa. Só assim é possível estender seu escopo e uma ampla gama de direitos de cidadania social, não apenas agregando interesses, mas produzindo políticas, constituindo-se ele mesmo – o corporativismo (estendido) - um componente chave da própria democratização da União Europeia. Ao se perguntarem sobre o renascimento do corporativismo nacional, se este seria um efeito indesejado da unificação econômica e monetária da Europa, ou uma reação calculada à ausência de políticas sociais europeias, eles argumentam que:

[...] há razões para se suspeitar de que o ressurgimento do corporativismo nacional tenha algo a ver com esses desenvolvimentos supranacionais. As instituições da União Europeia podem não ter pretendido produzir tal mudança nas políticas de interesse em seus Estados membros; mas o impacto indireto tem sido substancial. A liberalização do mercado e a competição impulsionada têm posto enorme pressão nos *Welfare States* nacionais sem suplementação ou substituição de suas políticas com um amplo conjunto europeu de padrões de trabalho ou mecanismos de barganha. Suas cidadanias econômicas transnacionais expandidas (principalmente para benefício dos capitalistas e dos consumidores) não têm sido acompanhadas por um desenvolvimento correspondente da cidadania social supranacional (que pode beneficiar trabalhadores, desempregados e aposentados). Defrontados com esse aumento no “desequilíbrio das forças de classe”, os sindicatos, na maioria dos Estados membros, parece ter reconhecido que a concertação política sobre salários e condições de trabalho no âmbito nacional representou sua melhor linha de defesa.

Associações de negócios têm regularmente acompanhado esse esforço como forma de assegurar paz social e ganhar mais flexibilidade no local de trabalho. (GROTE; SCHMITTER, 2008, p. 154).

Como afirmam Schmitter e Grote (2008), o “cadáver” do corporativismo volta à vida, por meio de pactos bi-tripartites estabelecidos entre diferentes atores - governo, setores do capital e do trabalho, ou pelo papel do macrocorporativismo. Isso acontece, embora esse tenha sido um movimento fortemente nacional e estrategicamente defensivo. Há uma tentativa dos países de preservarem sua autonomia sobre os processos políticos, rejeitando a convergência de políticas num sentido único, ou seja, de maior liberalização do mercado e do abandono de estratégias nacionais. Ainda assim, não se tem ou não se percebe uma tendência universalista na busca por um modelo intermediário, ou de um novo equilíbrio sobre as estratégias de ação e interação dos atores, em torno de resultados socialmente desejados, diante das transformações ou da crise econômica internacional mais recente.

Phillipe Schmitter e Wolfgang Streeck, já em 1991, mostravam-se extremamente pessimistas quanto às possibilidades de reconstituição, ou modernização dos arranjos neocorporativos clássicos, seja em termos nacionais, ou comunitários. Schmitter sustenta a tese acerca do caráter cíclico das concertações. Ambos os autores entendem que a construção de uma Europa unificada envolveria a erosão das condições econômicas, políticas e institucionais responsáveis pelo sucesso do neocorporativismo da primeira geração. Eles discordam da ideia da existência de um euro-corporativismo, porque no plano europeu a representação de interesses é mais plural do que corporativa, fragmentada organizacionalmente, menos integrada hierarquicamente e internamente mais competitiva, com um menor controle sobre o direito de associação das organizações filiadas, ou sobre a associação interna de seus membros.

Outros autores já são mais otimistas, como Goetschy (2001), que analisa as possibilidades de articulação entre a política de plano nacional e aquela da União Europeia. Ela argumenta que existe uma dimensão concertada na Europa, embora a negociação se restrinja à Comissão da União Europeia com os governos nacionais, em torno dos compromissos econômicos assumidos a partir do Tratado de Maastricht e daqueles relativos a reformas da regulação social e do *Welfare State*. A autora considera que os pactos da segunda geração são econômicos, mas com implicações sociais. Mesmo que não utilize a ideia de “aprendizado social”, sua argumentação permite identificar na gestão entre os níveis nacional e europeu aspectos positivos desse processo de unificação, principalmente nos esforços somados para o proteção por desemprego. A introdução da moeda única serviria como mola

propulsora para o estabelecimento dos novos pactos, deslocando o debate de questões relativas às modalidades de concertação para novos conteúdos relacionados à existência da própria moeda, não mais pautados apenas por critérios estabelecidos no Tratado de Maastricht.

Seguindo na linha dos otimistas, Crouch (1993) percebe que o neocorporativismo seria capaz de fazer frente às novas identidades e aos novos problemas relacionados aos contextos de liberalização econômica e criação de blocos regionais. O reforço de tais práticas estaria apoiado na possibilidade de que esses arranjos oferecem melhores condições de sustentar programas de reestruturação econômica, onde as redes de relações neocorporativas seriam instrumentos valiosos que propiciariam melhores condições de adaptação, ou que minimizariam os custos dos trabalhadores, às mudanças do mundo do trabalho decorrentes dessa mudança.

Mas assumir tal perspectiva, na visão de Gomes e Tapia (2008), é ser demasiadamente otimista, pois o quadro europeu parece ainda muito distante da situação preconizada por Crouch (1993):

De um lado, no curto e no médio prazo, tende a prevalecer um quadro marcado pela diversidade, isto é, uma situação em que há coexistência de negociação setorial, pacto social e descentralização coordenada. De outro, a dinâmica nacional das negociações coletivas é marcada por mudanças profundas e pela instabilidade, sendo seu futuro dependente do jogo estratégico entre os atores sociais (GOME; TAPIA, 2008, p.54).

Diante disso, Gomes e Tapia (2008) concluem que a europeização da concertação social enfrenta desafios de ordem técnica e política. Com a ausência de mecanismos de coordenação nacional, também sugeridos por Pochet, corre-se o risco de se chegar, diante das condições que estão postas, a uma europeização de geometria variável. Assim, tais autores consideram que as perspectivas mais promissoras para os arranjos neocorporativos dependeriam da capacidade de adaptação e de aprendizado social dos diferentes atores envolvidos em processos de negociação, que permitem afastar o risco de confrontação e ampliação dos conflitos internos, através de uma atitude mais propositiva, ou uma postura mais favorável de entidades patronais e do próprio Estado, por exemplo, em relação a estratégias concertadas e das vantagens que estas acarretam para todos.

Para Regini (2008) as respostas dadas pelas economias nacionais europeias à globalização são diferentes. Conforme o autor, as economias europeias respondem de maneiras distintas aos processos de globalização dos mercados e da competição internacional. Afirma que, por mais que a teoria da convergência tenha sido uma tendência dos anos 1990 e

reapareça nas Ciências Sociais, reduzindo as possibilidades de respostas alternativas, existem diferenças de grau na forma como cada um dos países enfrenta os seus principais problemas.

Prescrições como a desregulamentação geral dos mercados de trabalho, das relações industriais e sistemas de *Welfare*, realizadas pelos Bancos Centrais e sugeridas por Organismos Internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) nada mais seriam, segundo Regini (2008), que uma versão nua e crua da teoria da convergência. O problema de reeditá-la, diz ele, estaria no fato de que certas mudanças recentes apontam em outra direção, senão em sentido contrário, pelo menos de maneira diferente daquilo que se propagou como uma “tendência universalizante”. A hipótese sugerida por ele é de que os países europeus podem estar se movendo em direção ao ressurgimento da concertação, ao invés da desregulamentação de suas economias nacionais, ressaltando que a literatura existente deixa a desejar, nesse sentido, não conceituando as diferenças de grau existentes, ou contidas nas respostas à globalização dadas pelos Estados-membros, como o resultado de trajetórias alternativas e das escolhas dos agentes no âmbito dos estados nacionais.

Entre a desregulação e a concertação, Regini (2008) considera que ambas as perspectivas são insuficientes para responder às diferenças que existem. Jogando trigo no moinho do neoinstitucionalismo, considera que essa perspectiva é que tem maior poder de explicação, inclusive para refutar a tese da convergência, embora a perspectiva neoinstitucionalista, em sua visão, também seja insuficiente, ou insatisfatória, uma vez que não leva em consideração a interação estratégica e os interesses dos atores em jogo envolvidos nos processos da mudança. Como afirma:

Primeiro, elas tendem a produzir uma figura estática na qual é difícil acomodar tensões internas e pressões por mudança e avaliar suas importâncias e implicações. Elas tipicamente empregam um sistema funcionalista de análise que relaciona um dado contexto institucional com os resultados políticos que esse contexto tende a sustentar ou permitir ao longo do tempo. Frequentemente omitidas da análise e, portanto, não explicadas, estão as tentativas dos atores de alterar tais resultados e impor soluções diferentes, as quais não atingem sucesso imediato, mas revelam tensões que podem se acumular a ponto de emergir o consenso necessário para a solução tradicional funcionar.

A segunda frequente deficiência das explicações neo-institucionalistas é que elas falham ao responder pela variabilidade das soluções a serem encontradas em cada país quando uma consideração conjunta é feita de diferentes áreas de regulação política ou socioeconômica. (REGINI, 2008, p. 170-171).

Apesar de que, no entendimento de Regini, o contexto institucional que influencia as respostas seja praticamente o mesmo em cada um desses países, seja no mercado de trabalho, na estrutura de barganha coletiva, ou no sistema de seguridade social, cada economia nacional tende a adotar diferentes soluções, de acordo com a área política em questão, sendo muito

difícil identificar respostas nacionais uniformizadas, ou que o padrão institucional vem a sugerir. O que significa dizer, em outras palavras, que o contexto institucional influencia as mudanças, mas não as determina completamente. Eis os limites do alcance explicativo sob a perspectiva neoinstitucionalista.

Assim, longe de sugerir uma padronização nas respostas dadas à globalização, Regini afirma ser necessário reconceituá-las para compreender as alternativas existentes, que embora mais difusas não deixam de ser importantes. Além de existirem diferentes caminhos para flexibilizar o mercado de trabalho, variações no contexto de descentralização da barganha coletiva e diferenciados graus de consenso para a reforma do *Welfare State*, como mostra o Quadro 5 abaixo, seguem existindo incertezas e instabilidades, quanto às respostas nacionais oferecidas à globalização.

#### QUADRO 5 - As alternativas de mudanças seguidas por economias europeias em três áreas políticas

Alternativas	Áreas políticas sujeitas a mudanças		
	Regime de mercado de trabalho (entrada e saída)	Barganha salarial (estrutura de barganha)	Sistema de seguridade social (pensões, doença, desemprego)
Tipos de respostas (alternativas tradicionais e tendências atuais)			
Rigidez/Flexibilidade			
(a) Flexibilidade com exceção controlada	I, AI, F, E, N		
(b) Flexibilidade como princípio geral	GB, Ir, H, D, S		
Centralização/descentralização			
(a) Descentralização com mais coordenação		I, H, N, E	
(b) Descentralização sem muita coordenação		GB, F, E, D, S, AI	
Expansão/Enxugamento			
(a) Enxugamento através de negociação			I, E, Ir, D, S, N
(b) Enxugamento através de ação unilateral			GB, F, AI, H

Nota: AI = Alemanha, D = Dinamarca, E = Espanha, Ir = Irlanda, F = França, GB = Grã-Bretanha, I = Itália, N = Noruega, H = Holanda, S = Suécia.

**OBS:** A Espanha caracteriza-se por ter um sistema de barganha altamente fragmentado. Em 1994, mudanças foram feitas para o Estatuto dos Trabalhadores impor ordem no sistema, mas elas encorajaram barganha descentralizada. A maioria dos acordos tem sido alcançada sem que eles sejam coordenados, também como um resultado da crise de concertação após 1986 (desde seu ressurgimento no fim dos anos 1990, ela tem lidado com assuntos outros que os salários). **Fonte:** Regini (2008, p. 203).

Ao se questionar como as diferentes respostas aos semelhantes desafios podem ser explicadas, Regini (2008) se concentra no exame de quatro possíveis explicações. 1) A primeira, pode estar relacionada à posição que o país ocupa no sistema internacional, ou seja, um país estaria mais propenso à desregularização, ou à concertação, dependendo da posição (periférica ou central) que ocupa no processo de unificação monetária. Ele argumenta que os países mais periféricos (caso da Espanha), ou com mais problemas de convergência monetária, seriam aqueles mais propensos à concertação, ao estabelecimento de novos pactos sociais, como símbolo do esforço nacional para impedir divisões internas. 2) Uma segunda explicação estaria no equilíbrio de poder entre os atores envolvidos, uma vez que a variabilidade de relações de poder pode depender não apenas de fatores estruturais, mas da conjuntura, e da natureza das alternativas seguidas em diferentes países. 3) Outra explicação estaria na estrutura econômica e no interesse dos atores sobre suas necessidades distintas nos diferentes sistemas de produção, ou seja, da estrutura econômica do país e de sua posição na divisão internacional do trabalho. 4) Uma quarta e última explicação estaria no fato de que as respostas das economias europeias aos seus desafios comuns diferem precisamente porque elas miram na convergência de um modelo intermediário. As direções de mudança exibidas pelas economias europeias são de fato diferentes, mas se inclinam, de forma centrípeta, em direção a um nível intermediário.

Para Regini (2008, p.199), nenhuma dessas interpretações sobre as diferentes respostas é suficientemente satisfatória e todas elas podem e devem, ainda, ser matizadas.

Tudo que podemos dizer, é que em uma economia próxima ao ponto de convergência entre exigências opostas de desregulamentação e concertação, as escolhas feitas por seus atores parecem ser menos condicionadas pelas instituições preexistentes do que baseadas em um jogo interativo entre os próprios atores. Cada um desses atores terá menos incentivo para questionar os pontos de convergência já acertados se os outros continuarem a apoiá-los com convicção. É, portanto, o conjunto de restrições e incentivos a mudança dada por cada ator que determina em grande parte o comportamento dos outros.

No entanto, para ele, essa conclusão ainda é precária, ou bastante fragilizada, carecendo de análises mais sistemáticas. O que se pode afirmar é que a incerteza e a natureza contingente das variáveis que influenciam as escolhas dos atores, no que se refere a problemas mais gerais (ou globais) como no caso da União Europeia, também ajudam a explicar diferentes respostas que são apresentadas por determinados atores em diferentes áreas da política em um mesmo país, por exemplo, sendo que o sucesso de uma ou outra dependerá também da incorporação e análise de outras variáveis.

### **2.3 Neocorporativismo e participação social no Brasil contemporâneo dos anos 1990: algumas mudanças significativas**

No que se refere à participação social e política no Brasil, a historiografia nacional tende a evidenciar uma tradição de conciliação pelas elites, cooptação e exclusão no campo político. Conforme Michel Debrun (1983), o hiato econômico, social, político e cultural existente entre as elites dominantes e as camadas subalternas, situadas próximas à base da pirâmide social, sempre serviu de inspiração para que a conciliação, a cooptação e outras estratégias fossem utilizadas para manter as coisas em seu devido lugar, sem que ocorressem mudanças profundas, ou rupturas significativas, nas relações de poder secularmente constituídas.

Debrun focaliza a conciliação sob o ponto de vista político e destaca que ela não corresponde ao que geralmente se entende por conciliação política, concebida como um acordo entre atores, grupos ou indivíduos de um peso mais ou menos igual. Apresenta, ainda, que a conciliação no Brasil, ao invés de promover o equilíbrio, desenvolveu-se para formalizar e regular a relação entre atores desiguais, uns já dominantes e outros já dominados. E para permitir que os primeiros explorassem em seu proveito a transformação dos segundos em sócios caudatários (DEBRUN, 1983, p. 15).

Em vários países da América Latina os sindicatos nunca deixaram de desempenhar um papel importante na elaboração das leis trabalhistas, na valorização e defesa dos trabalhadores. Sua incorporação à dinâmica social e política ocorre por meio da regulamentação do mercado de trabalho, com o processo de industrialização dos países. O que gerou uma expectativa muito forte de inclusão por parte dos trabalhadores, mascarada, muitas vezes, pelo alto grau de informalidade e rotatividade nos postos de trabalho. O sistema de relações de trabalho se consolidou nos países dessa região, paralelamente ao processo de desenvolvimento econômico, baseado na industrialização por substituição de importações, controlado pelo Estado.

No Brasil, isso se deu a partir de Getúlio Vargas, nos anos de 1930, quando fortaleceram-se e controlaram-se os trabalhadores, expandiu-se a burocracia estatal, subsidiou-se a indústria e criaram-se empresas em setores estratégicos. O modelo de desenvolvimento estadocêntrico (ou desenvolvimentista) significava, em parte, atender a demanda dos trabalhadores, de forma mais ou menos subordinada, ou da forma autoritária, como foi instituída pelo governo da época. Conforme O'Donnell (1978), o modelo nacional-desenvolvimentista, capitaneado por um Estado autoritário e interventor, implantado no país,

a partir de 1930, acabou gerando um padrão de relação entre Estado e sociedade de caráter bi-fronte. Um Estado com um executivo muito forte parecia ser a condição necessária para que as mudanças ocorressem, quando o poder central, além de garantir a unidade política da nação, deveria manter o equilíbrio entre as classes e promover o desenvolvimento econômico. Assim, através do corporativismo estatal, mostram-se claramente as assimetrias de poder existentes entre o *capital e o trabalho* em suas relações com o Estado, evidenciando o modo como tem ocorrido a representação dos interesses no Brasil, ao longo de várias décadas.

De acordo com Costa (1998), a opção pelo corporativismo do Estado, da forma como foi estruturado no Brasil nos anos 1930, institucionalizou padrões de interação diferenciados da classe patronal e da classe trabalhadora com o Estado, sendo esse último o único interlocutor de ambas as partes. Conforme a autora, a estrutura corporativa montada no Brasil combinou tipos de organização distintos, de acordo com as diferenças de classe: sindicatos para os trabalhadores e corporações para os patrões. Do ponto de vista organizacional, o sindicato passou a ser uma organização tutelada, enquanto as associações patronais com status de corporações tiveram maior autonomia (COSTA, 1998, p. 121).

Os trabalhadores, por sua vez, não deixaram de reclamar a sua incorporação econômica, política e social. Mas os sindicatos dos operários, atrelados e controlados pelo Estado, dispondo da prerrogativa de acesso ao mesmo, tinham a tarefa de conduzir suas demandas diretamente ao governo, através da burocracia estatal. Essa diferenciação de percurso para se chegar ao Estado operou em favor da classe patronal e em detrimento dos trabalhadores, principalmente no que diz respeito ao exercício do poder e à influência sobre este, em seus métodos de barganha e capacidades de influir sobre o processo de tomada de decisões. Assimetria essa que teria dificultado a realização de negociações de natureza neocorporativa e o encaminhamento de soluções civilizadas entre as partes, até recentemente (COSTA, 1998).

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

Ao analisar o segundo Governo Vargas (1951-1954), Maria Celina de Araújo (1999), referindo-se às instituições políticas democráticas, afirma que um dos principais problemas desse período relacionava-se à fragilidade das instituições políticas brasileiras, particularmente no que diz respeito às atitudes democráticas. Havia uma nítida dificuldade do sistema político de absorver a participação política de massa, sobretudo a dos trabalhadores e a do movimento sindical. Esse sistema de liberdades públicas e de regras democráticas emergente no Brasil, ainda não consolidado, agravava as condições de instabilidade, com a insurgência desses novos atores, alterando completamente o equilíbrio político do país, visto que o sufrágio universal e as liberdades públicas tornavam a máquina do Estado permeável às pressões das massas.

O fato é que as experiências latino-americanas e brasileiras, diferentemente das democracias liberais europeias, têm sido de um corporativismo estatal em que o Estado promove a criação e o controle das associações de interesse. O corporativismo de Estado, na maioria das vezes, encontra-se vinculado a regimes autoritários, populistas e burocratizados, como tem ocorrido no Brasil. Sua emergência decorreu, principalmente, da necessidade de responder às demandas de participação econômica e social das classes oriundas do processo de modernização e industrialização do país, pois a burguesia, ainda fraca e dividida internamente, encontrou dificuldades para dar respostas adequadas à sua legitimação (SCHIMITTER, 1974, apud TAPIA; ARAÚJO, 1991, p. 11).

É sobretudo a partir do final dos anos 1970 que o chamado pacto corporativo, modelo de intermediação dos interesses do capital e do trabalho pelo Estado, estruturado na década de 1930, começou a ruir, diante do esgotamento do milagre brasileiro, com as transformações subsequentes na economia mundial globalizada e com o surgimento de novas formas organizativas da sociedade, entre as quais podem-se destacar os movimentos sociais e as organizações não-governamentais (ONGs). Na área sindical, ocorre o surgimento das Centrais Sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), e no plano político-institucional surge, como uma novidade da época, o Partido dos Trabalhadores (PT).

Segundo Guillermo O'Donnell, o primeiro acordo democratizante, implicitamente pactuado, estabelecido entre as elites políticas brasileiras, na passagem do regime autoritário para o regime democrático, foi de que não se retornasse ao passado. A principal tarefa para os atores democráticos estava em construir um rico tecido de instituições representativas, tanto as próprias da democracia política quanto as de representação de interesses sociais, inclusive de tipo corporativo, a fim de exercerem a mediação, não excludente dos interesses, identidades e conflitos mobilizados em um determinado período (O'DONNELL, 1988, p. 47).

Contudo, para muitos a democracia política deveria vir acompanhada de sua base indispensável: a democracia social.

Para Diniz (2008), o sistema de representação de interesses se alterou completamente, as estruturas extra-corporativas se fortaleceram em detrimento do corporativismo que existia anteriormente. As organizações sociais se tornaram cada vez mais complexas e diferenciadas em termos de sua representação, acarretando a quebra do monopólio de representação via estruturas corporativas. O que se verificava, até então, era a plena ausência de uma instância superior, capaz de articular os diferentes interesses dos distintos segmentos econômicos e sociais da sociedade brasileira. A falta de uma entidade de cúpula de alto teor de abrangência e poder de agregação persistiria como um fator de bloqueio das práticas de pactos e alianças supra-setoriais, inviabilizando ainda o surgimento de uma instância capaz de funcionar como porta-voz da sociedade como um todo. Diniz (2008, p. 234), referindo-se especificamente ao empresariado brasileiro, considera que,

No contexto do corporativismo implantado no Brasil, o empresariado desenvolveu um estilo de atuação tópico e um padrão fragmentado de demandas, experimentando grandes dificuldades para transcender a ótica de seus interesses mais específicos. Configurou-se como um ator político de peso, porém destituído de percepção de longo alcance e de visão de conjunto, o que teve certamente, alguma relação com o fato de ter surgido e amadurecido a sombra do Estado e sob regimes autoritários. Os parâmetros de convivência e os marcos institucionais responsáveis pela regulação das relações capital-trabalho não estimularam acordos interclasse ou pactos tripartites.

Contudo, a década neoliberal dos anos 1990 foi de mudanças também para o empresariado, em que se

[...] desestrutura o chamado modelo do tripé, que vinha sendo sustentado pelo pacto desenvolvimentista, representado pelo fortalecimento simultâneo das empresas de capital nacional, estatal e estrangeira, em consequência da drástica redução do setor estatal, do enfraquecimento do segmento privado nacional e do fortalecimento das empresas estrangeiras, promovendo-se um acentuado processo de desnacionalização da economia brasileira. (DINIZ, 2008, p.270).

Nesse período, assinala-se o desmonte das arenas corporativas de negociação empresário-estado, no interior da burocracia pública, principalmente no âmbito da política industrial e comercial, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), quando foram eliminados os últimos canais de negociação institucionalizados, rompendo com uma das marcas do antigo modelo corporativo de Estado. Comissões e Conselhos integrados por agentes técnicos e lideranças empresariais desapareceram, como integrantes do quadro de agências setoriais de natureza consultiva, ou deliberativa.

Segundo a autora, o que se reforçou foi o perfil técnico das comissões, como se verifica através do Conselho Monetário Nacional, que teve o seu número de membros

reduzido de 17 para 3, e também por meio da eliminação do espaço das Câmaras Setoriais, que tinham como objetivo enfrentar os problemas que afetavam determinadas cadeias produtivas, as quais sofriam com o impacto das oscilações do mercado internacional e com a concorrência dos produtos importados, após a abertura da economia brasileira. O fim das Câmaras Setoriais, que inauguraram um novo estilo de negociação e de articulação de possíveis acordos de políticas em alguns setores - como foi o caso da indústria automobilística, com a viabilização de um ajuste criativo frente à acirrada crise de abertura comercial pela qual teve de passar, buscando retomar os níveis de produção e preservando os postos de trabalho no setor -, não foi mais que um esforço regionalizado. Essa experiência encontrou resistência dentro do próprio governo Cardoso, que estava identificado com um estilo mais centralizado de gestão econômica.

Para Diniz, o fim da experiência das Câmaras Setoriais foi uma ação deliberada do primeiro governo FHC, tendo em vista o desmonte das arenas corporativas de negociação em prol do livre mercado. Sob a orientação do presidente Fernando Henrique Cardoso, ela afirma que “as elites estatais adotam um estilo centralizador de gestão, optando pelo aprofundamento da prática do insulamento burocrático das decisões, sistema por meio do qual foram elaboradas as regras do regime automotivo a partir de 1995” (DINIZ, 2008, p. 243). As políticas postas em prática determinariam o aumento substancial dos lucros das montadoras, paralelamente ao estrangulamento das empresas de autopeças e à elevação dos custos para o consumidor final, com o consequente aumento do preço médio dos veículos.

Com a eliminação das arenas corporativas de negociação e sem uma alternativa que substituísse o formato anterior, através de canais institucionalizados de articulação com a burocracia estatal, o setor privado, no caso do empresariado, buscou um estilo próprio e, conseqüentemente, defensivo de atuar em relação ao poder executivo. Com o fechamento do processo decisório em torno da cúpula do Estado (do núcleo duro do governo), tornou-se mais difícil para esse setor penetrar nas altas esferas do governo. Mas o empresariado não deixou de se comunicar com o governo, embora o teor dos contatos fosse bem mais informal que antes. Mesmo que em alguns organismos do governo permanecesse a necessidade de representação de alguns setores, essa representação estava contida em espaços bem específicos e laterais.

Sob a égide das diretrizes do mercado e com a concentração de grandes grupos econômicos, em uma estrutura de poder de escopo transnacional, somente uma fração muito restrita do empresariado local, em geral associada a grandes conglomerados, teve condições de ascender aos centros de decisão. Com isso o empresariado nacional deixou de ser

protagonista da nova ordem econômica, além de não mais existir enquanto categoria política, destituída do papel que antes lhe era atribuído pelas estratégias desenvolvimentistas.

Pode-se dizer que a concentração industrial, a desnacionalização das elites empresariais, a internacionalização das empresas líderes não configurou apenas um corte econômico, mas também político em relação ao antigo modelo de desenvolvimento. O que não quer dizer que não existia descontentamento com o novo modelo centrado no mercado, ou de que não se buscassem alternativas diante do agravamento das restrições externas e das dificuldades encontradas para uma melhor integração do país no âmbito internacional.

Cabe ressaltar apenas que o modelo proposto não teve o êxito esperado, em outras palavras, não correspondeu às expectativas geradas de se apresentar como a única e melhor saída, quando críticas já vinham sendo dirigidas ao ponto frágil das políticas liberais, sobre a incapacidade de retomar o crescimento econômico e de definir estratégias de longo prazo. Contudo, não demorou muito para os empresários se adaptarem ao novo contexto.

As últimas décadas do século XX também guardaram muitos contrastes no que se refere à capacidade de mobilização da sociedade brasileira. Dos altos índices de participação e envolvimento dos diferentes segmentos da população na vida política do país (com o aumento substancial dos índices de greves em todos os setores da atividade econômica e com a explosão dos movimentos sociais no campo e na cidade dos anos 1980), ocorre o retraimento e o refluxo da mobilização social e sindical nos anos 1990, decorrência do impacto da globalização e da revolução tecnológica, além do reduzido ritmo de crescimento econômico verificado no Brasil e em outros países da América Latina.

Quanto aos trabalhadores, as transformações ocorridas na estrutura produtiva e tecnológica trouxeram consequências nefastas. De acordo com Sorj e Martuccelli (2008, p.107):

As mudanças na esfera econômica afetaram as leis trabalhistas, a estrutura sindical, a ação coletiva, os modelos de negociação entre capital e trabalho e de intervenção do estado nestas mesmas relações, com maior ou menor intensidade segundo os países. Em resumo, as mudanças afetaram a estrutura mais profunda do modelo de relações de classe e de coesão social consolidado no continente no século passado. Assim nos anos recentes, com o esgotamento parcial do modelo instalado a partir dos anos 1950, o problema do lugar do mundo do trabalho na construção da coesão adquiriu contornos diversos, impondo novos desafios ao sindicalismo que, contudo, em nenhum lugar reassumiu o posto que tinha no modelo anterior, e que ainda não conseguiu reinventar-se para acompanhar os novos tempos.

A partir dos anos 2000, novas questões passam a ganhar visibilidade, com a possibilidade ou não de estratégias alternativas de desenvolvimento, através de uma nova coalizão no poder, agora de centro-esquerda, com Luiz Inácio Lula da Silva (líder sindical) na

Presidência da República (2003), preconizando uma forma mais independente de conduzir as políticas de inserção no sistema internacional, atento às questões urgentes, como a redistribuição de renda e o combate às desigualdades sociais no país. Contudo, a falta de tradição de pactos e negociações entre os principais atores econômicos e sociais do país (empregadores e trabalhadores), cada qual com pouca disposição de dialogar para novos entendimentos, tem sido uma característica marcante do desenvolvimento histórico brasileiro, quando os efeitos do neoliberalismo ainda não foram suficientemente nocivos para mudar tais posturas.

## **2.4 Brasil: três décadas de mudanças?**

As três décadas, de 1980, 1990 e 2000, representam para a América Latina um importante ponto de inflexão rumo a uma nova ordem política e econômica. Sucessivas crises internacionais e o avanço no processo de globalização econômica determinaram pressões por uma nova agenda pública em diferentes países. No Brasil, não poderia ser diferente: mudanças profundas afetaram não só o regime político em vigor, mas o modelo econômico, o tipo de capitalismo, a modalidade de Estado, as características do sistema político e as relações entre Estado e sociedade (DINIZ, 2008, p. 215-216).

Diniz (2008, 2009) chama atenção para as transformações que ocorreram nas últimas três décadas, ressaltando que elas não podem ser vistas, simplesmente, como um processo espontâneo de mudanças. Evidentemente que os países latino-americanos sofreram com as pressões das agências multilaterais que influenciaram tais processos, mas de qualquer maneira essas influências não foram tão imediatas ou determinantes assim. Segundo a autora, “o ritmo e o teor das mudanças sofrem variações expressivas que não são ditadas exclusivamente pelos critérios técnicos estabelecidos, senão refletem também, decisões de natureza política”, algo que, na maioria das vezes, tem sido negligenciado por interpretações dominantes, de vezo mais economicista.

Portanto, mediante um enfoque não determinista, Diniz (2008) enfatiza que as mudanças decorrem de um conjunto de fatores internos e externos, das escolhas feitas pelas elites governantes, diante das crises econômicas e das pressões externas que cada país teve que enfrentar durante esse período. Enfatiza que as transformações ocorridas desde os anos de 1980 não podem ser vistas como mero resultado do processo de globalização, como se não existissem outras alternativas a não ser seguir as diretrizes do modelo neoliberal, ou dos teóricos da convergência.

Boschi e Diniz (2007) são alguns dos poucos autores que se contrapõem à grande maioria dos cientistas sociais brasileiros que têm analisado o Brasil, ao longo das duas últimas décadas (1990-2000), insistindo nos traços de continuidade que marcariam esses quase vinte anos. Esses autores contrariam a perspectiva daqueles que consideram que os dois períodos do governo Lula (2003-2006; 2007-2010) nada mais seriam que um desdobramento, em suas grandes linhas, das políticas implementadas durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002).

Na visão de Diniz (2009), o argumento da continuidade não se sustenta, à luz de uma análise mais acurada acerca das mudanças ocorridas no período (2003-2010). Não parece a ela pertinente considerar o governo Lula como simples retomada de reformas, ou de políticas macroeconômicas executadas durante o período anterior (1995-2002). Não que não haja pontos de continuidade. Sabe-se que existem, principalmente no que se refere à estabilização monetária e à disciplina fiscal. Mas ela salienta que os pontos de descontinuidade são mais relevantes que as linhas de continuidade. Esse traço, aliás, é típico de qualquer governo de transição - ela mesma os caracteriza dessa maneira. No entanto, considera que os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva se destacam através de suas políticas sociais, que ganharam maior alcance e profundidade, além de uma melhor atuação na área da política externa, voltada para a busca de uma inserção mais assertiva no quadro internacional. Além de diferenças que existem em outras áreas, como as da política industrial e de comércio exterior.

Analisando o caso brasileiro, o que as duas últimas décadas do século XX têm em comum são pontos de continuidade e ruptura com o período anterior, mais especificamente com o modelo de desenvolvimento que perdurou durante o período de 1930 a 1980 em nosso país. Conforme Diniz (2008, p. 217), as décadas de 1980 e 1990 podem ser caracterizadas, como uma fase de dupla transição: a primeira, de retorno à democracia nos anos 1980; e a segunda, de mudança em direção a uma economia centrada no mercado, considerando essa última um ponto de inflexão bastante importante na trajetória recente do capitalismo brasileiro.

Contudo, a primeira década do novo milênio retrata um novo momento, de uma transição que passa de um experimento calcado nas reformas orientadas para o mercado para um novo caminho, que não se sabe ainda exatamente qual, marcado por uma série de tensões entre políticas que emanam de diferentes órgãos, de diferentes agências governamentais, algumas convergentes, outras não. Em síntese, ela destaca que, “enquanto os anos 1990 do século passado podem ser caracterizados pela primazia do modelo e da agenda neoliberal, a

primeira década do terceiro milênio está marcada pela rejeição desta agenda, associada a um movimento de aspiração por mudanças nas políticas econômicas e sociais” (DINIZ, 2009, p. 04).

## CAPÍTULO 3

### 3.1 A evolução do debate sobre a democracia no século XX

No início do Século XX, com a industrialização das sociedades europeias e a complexidade administrativa advinda desse processo, levantaram-se sérios questionamentos sobre a viabilidade dos ideais democráticos herdados da Revolução Francesa, da democracia enquanto liberdade, igualdade e fraternidade. Nesse contexto, teóricos elitistas, como Mosca (1992) e Michels (1982), ganharam destaque. Conforme Pateman, o primeiro acreditava que toda sociedade precisava de uma elite no governo, ainda que aliada a instituições representativas. O segundo, além de afirmar que historicamente as sociedades sempre foram governadas por elites, apontava para a necessidade de se fazer uma escolha entre organização e democracia (PATEMAN, 1992, p. 10-11).

A evolução das teorias de Mosca e Michels, conjugada à profunda crise da democracia decorrente dos processos totalitários que se instalaram principalmente na Europa, fez com que a perspectiva teórica de caráter elitista formulada por Schumpeter (1950) se tornasse hegemônica. Trata-se de uma versão elitista-pluralista da democracia, explicitada por Macpherson (1978, p. 81), através do seu modelo de democracia de equilíbrio:

É pluralista porque parte da pressuposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma sociedade plural, isso é, uma sociedade constituída de indivíduos, cada um dos quais é impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo de companheiros, ora com outro. É elitista naquilo que atribui a principal função no processo político a grupos auto-escolhidos de dirigentes. É um modelo de equilíbrio no que apresenta o processo democrático como um sistema que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos.

Inicialmente, elitistas e pluralistas estavam preocupados com as condições que permitiam o êxito dos regimes democráticos, quando percebiam na abundância material vinculada aos processos de industrialização e urbanização das sociedades economicamente desenvolvidas as condições para seu melhor desenvolvimento. Mas a percepção de democracia enquanto regime político aberto somente a civilizações avançadas, ou a tradição do pensamento liberal clássico do século XIX, a qual sustentava que as liberdades econômicas estavam acompanhadas de liberdades políticas ou, ainda, de que havia uma associação positiva entre capitalismo e democracia, começaram a ser questionadas logo após a Segunda Guerra Mundial do Século XX.

Embora existisse uma relação positiva entre capitalismo e democracia, essa não era tão óbvia, considerando a evolução política das sociedades europeias na primeira metade do Século XX. “Em 1920, existia no mundo 35, ou mais, governos de democracia representativa constitucionalmente eleitos; em 1938, esse número se reduziu para menos da metade; e no começo da década de 1940, não restavam mais que 12” (NUN, 2002, p. 24), momento em que não existia expectativa de que a democracia pudesse ser revigorada depois da Guerra.

Conforme os primeiros estudos comparados de Schumpeter (1950) e Lipset (1959), a relação positiva entre desenvolvimento capitalista e democracia não assumia como resultado inevitável a emergência desta última como forma política determinante da modernidade. Schumpeter não acreditava muito nessa relação, pois com o tempo a lógica de criação destrutiva do capitalismo provocaria sua erosão. Para o autor, com a emergência e o êxito das grandes corporações características do capitalismo do século XX, o peso e o prestígio da burguesia seriam diminuídos e, na medida que a vitalidade e a lealdade ao princípio da propriedade privada se tornassem mais abstratos, passaria a ser insustentável a associação entre o capitalismo e uma ordem política em que prevalecessem as liberdades liberais clássicas.

Joseph Schumpeter foi um aristocrata elitista que dedicou boa parte de sua vida ao estudo e à crítica do socialismo. Em sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1950), defendeu a tese de que o socialismo substituiria o capitalismo não por suas falhas, como previa Marx, mas por suas virtudes, ou capacidade que tem de se autodestruir e de se regenerar ao longo do tempo. O que o autor previa era que, na medida que o progresso e as inovações tecnológicas se tornassem constantes, então o capitalismo daria lugar a um sistema mais racional, regido por uma autoridade planificadora centralizada, o que de fato não ocorreu, porém isso não impediu o desenvolvimento de sua teoria dos processos de “criação destrutiva” do capitalismo, considerada por muitos teóricos uma das maiores virtudes deste sistema.

Ao se questionar sobre a compatibilidade entre socialismo e democracia, o autor nos remete primeiro ao que se deve entender por democracia, vista enquanto “método político”, procedimento do qual se utilizam grupos políticos de elite (partidos políticos) para que eleitores elejam seus representantes que se ocuparão das decisões posteriores, levando em consideração que o povo tem a oportunidade de aceitar ou rechaçar os homens que o governam, por meio de eleições periódicas. Trata-se única e exclusivamente de um sistema institucional para se chegar a decisões políticas, em que indivíduos adquirem poder de decidir, através da luta pelo voto do povo, em eleições competitivas.

Assim, seguindo meramente a visão instrumental, ou procedimental da democracia schumpeteriana, esta pode (ou não) contribuir para o desenvolvimento econômico, a justiça social, para que todos tenham acesso à alimentação, saúde e educação, como afirma Schumpeter. O fato fundamental é que a ênfase recaía especialmente sobre os aspectos procedimentais do sistema, sem que se estabelecessem relações com a cidadania, ou com a variedade de direitos civis, políticos, sociais e culturais, hoje conhecidos e existentes.<sup>6</sup>

Lipset (1959) já se tornara mais otimista, afirmando que se a prosperidade criada pelo capitalismo não era condição suficiente, era condição necessária para a democracia, sendo que esta última dependia mais do nível de distribuição da riqueza em uma sociedade. O que o autor propõe é que na medida que se desenvolve a economia de um país, aumentam as expectativas e demandas das massas, ao mesmo tempo que se expandem as possibilidades de as elites poderem satisfazê-las. O que Lipset não deixa suficientemente claro é por que isso deveria ocorrer apenas em uma democracia, e não em outro regime político qualquer. Sua análise não concerne ao desenvolvimento econômico em si, mas ao clima de moderação e de tolerância que este consegue produzir em importantes setores da população, fazendo com que trabalhadores optem por demandas gradualistas - em vez de revoluções -, em que a proliferação de uma classe média intermediária entre a burguesia e o proletariado constituiria a garantia principal de institucionalização e de estabilidade democrática.<sup>7</sup>

Em síntese, os trabalhos de ambos os autores (SCHUMPETER, 1950; LIPSET, 1959) vão apontar para dois pontos centrais da moderna teoria das transições: que a associação entre capitalismo e democracia pode não ocorrer, emergindo em seu lugar uma coexistência de sociedades industriais modernas, com componentes capitalistas fortes e sistemas políticos não-liberais (autoritários); e que existem requisitos prévios de economia política para a coexistência entre capitalismo e democracia, tais como uma relativa igualdade social, o

---

<sup>6</sup> Importantes reflexões sobre cidadania se encontram no ensaio original de T. H. MARSHALL (1950) *Cidadania e Classe Social*, revisitadas por T. BOTTOMORRE 40 anos depois. Ver: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. *Ciudadania y clase social*. 1. ed. Buenos Aires: Losada, 2004, 160 p. Outra obra importante é a de R. BENDIX (1964) “Nation-Building and Citizenship: Studies of our Changing Social Order”, publicada no Brasil nos anos 1990. Ver: BENDIX, R. *Construção nacional e cidadania*. Tradução: Mary Amazonas Laite de Barros. São Paulo, Editora da USP, 1996.

<sup>7</sup> Contrariando a perspectiva de Lipset, Nun (2002) acredita que a verdadeira força democratizadora de um país vem da classe proletária, dos trabalhadores, que buscam aliados para derrotar uma constelação de inimigos, a burguesia e frações da classe média que, segundo ele, sempre se posicionaram de forma ambígua e reacionária em defesa de seus próprios interesses. O que Nun ressalta é que os interesses de classe não são dados, mas são construídos socialmente, e que em determinados momentos é possível abrir caminhos alternativos, por mais que as opções possíveis permaneçam amarradas a compromissos ideológicos e a estruturas organizacionais. Para ele, nenhuma posição de classe pode ser entendida sem considerar a situação, a atitude e o comportamento das outras classes sociais, sem incluir a análise das características do Estado e o comportamento dos atores internacionais (NUN, 2002, p. 86-87).

debilitamento político da classe dominante antidemocrática e um crescimento econômico sustentado, que rende frutos para o conjunto da sociedade (ANDRADE, 2001, p. 23).

Portanto, se o debate inicial sobre a democracia se concentrou em torno de procedimentos e formas de governo com restrições à participação, a sociedade contemporânea chegou a um consenso mínimo em relação aos procedimentos, que podem ser assim resumidos: voto secreto, sufrágio universal, eleições regulares, competição interpartidária, reconhecimento das associações voluntárias e responsabilidade executiva dos governantes (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 25).

É sobretudo em meados de 1950, com a organização da sociedade civil na busca por novos direitos, que começa haver a revisão teórica da democracia enquanto procedimento. De acordo com Nun (2002), teóricos pluralistas, como Robert Dahl (1956), foram os primeiros a adotar a definição procedimentalista da democracia, porém trataram de não se restringir à visão estreita de “governo de poucos”, ou “governo dos políticos”, conforme termos usados pelo autor. Para além dos elitistas, o que os pluralistas fizeram foi disseminar a ideia de que o poder estava disperso (ou difundido) na sociedade, de que existiam vários pontos de acesso à esfera pública e a processos de decisão, em que o Estado atua como árbitro que decide sobre as demandas que recebe, segundo a qualidade das mesmas e o apoio que estas conseguem mobilizar.

*Su fundada e principal crítica a Schumpeter fue que, al operar con un modelo dicotómico compuesto solo por los ciudadanos y los políticos, pasó por alto el hecho nada trivial de que tales ciudadanos participan de una multitud de asociaciones (sindicatos, organizaciones empresarias, grupos de presión, comunidades religiosas y vecinales, etc.), las cuales se encargan de articular e de agregar sus demandas para después promoverlas e impulsarlas ante las autoridades. (NUN, 2002, p. 37).*

Para a crítica à concepção schumpeteriana de democracia, também ganha destaque o trabalho de Carole Pateman (1992). A autora propõe, frente à versão procedimental da democracia, a teoria da democracia participativa, construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente, pois a simples existência de instituições representativas não basta para a democracia.

Ela enfatiza que as pessoas precisam participar e passar por processos de socialização nos mais variados campos de suas vidas, o que permite a aprendizagem e a construção de valores cívicos. A participação cumpre um papel importante no processo educativo do cidadão, na integração dos indivíduos na sociedade, além de auxiliar na tomada de decisões coletivas. Conforme Pateman (1992, p. 61-62):

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas e de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto a estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta, por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo.

Santos e Avritzer (2003) ressaltam, ainda, que paralelamente ao modelo hegemônico de Schumpeter sempre existiram outras modalidades de democracia, consideradas contra-hegemônicas.<sup>8</sup> No interior das teorias contra-hegemônicas, Jürgen Habermas é apontado como um dos primeiros teóricos a abrir espaço para que o procedimento passasse a ser pensado como prática social, e não apenas como método da constituição de governos. Para Santos e Avritzer, a esfera pública habermasiana se constitui no espaço onde os indivíduos podem problematizar a sua situação, reclamar a sua exclusão dos arranjos políticos, através do princípio de deliberação societária, o qual recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo (SANTOS & AVRITZER, 2003, p. 51-52).

Ao discutir as funções da participação democrática, os autores afirmam que o modelo hegemônico *liberal-representativo*, apesar de globalmente triunfante, não está garantindo mais que uma democracia de baixa intensidade. Democracia essa baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e com uma inclusão política abstrata, feita de exclusão social. Conforme Santos e Avritzer (2003, p. 42):

[...] a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais, onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, pelo fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Ao mesmo tempo, o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização implicaram uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática.

Nesse sentido, a democracia participativa nas últimas décadas emerge sob uma nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos subalternos em luta contra a exclusão social, em prol de sua cidadania, inspirados por contratos sociais mais inclusivos e por uma democracia com maior intensidade (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 32). De acordo com esses autores, a variação na prática democrática é vista com maior interesse no debate atual,

---

<sup>8</sup> As teorias contra-hegemônicas dizem respeito ao conjunto de concepções surgidas no período pós-guerra desenvolvidas sobretudo por Leffort (1986), Castoriadis (1986), Habermas (1984, 1995), Lechner (1988), Bóron, (1994) e Nun (2000), conforme Santos e Avritzer (2003).

porque o processo de globalização tem suscitado uma nova ênfase na democracia local e nas variações de formas democráticas no interior dos Estados Nacionais, permitindo a recuperação de tradições participativas em diversos países. (2003, p. 42), o que demanda uma maior reflexão sobre os arranjos participativos emergentes nesse novo contexto.

Ainda, segundo esses autores, diante do pluralismo cultural e das diversas experiências e discussões em torno da democracia existentes no mundo, principalmente nos países onde os processos de democratização são recentes, como é o caso do Brasil, eles entendem que o que vem ocorrendo é uma crise de hegemonia da concepção procedimentalista da democracia. Isso implica ruptura com tradições estabelecidas, na tentativa de superá-las e de estabelecer novas determinações e novas leis. Desse modo, a democracia precisaria ser continuamente renovada e reinventada, frente ao desafios da modernidade, o que também inspira novas experiências de participação e deliberação, sendo que os modelos de democracia *representativa* e *participativa* são vistos como complementares um ao outro, pois é através dessa complementaridade que é possível tecer um novo caminho para ampliar a democracia na prática, capaz de conduzir para uma nova emancipação social dos cidadãos.

Segundo Avritzer (2003, p. 10), a participação encontra três tipos principais de justificação no interior da teoria democrática: 1) o partilhamento de deliberações; 2) a capacidade de facilitar o processo de negociação entre interesses divergentes; e 3) as novas formas de controle democrático que é capaz de introduzir. De acordo com o autor, o partilhamento das deliberações se dá através da capacidade dos atores de se constituírem como parte do processo de decisão. Os interesses divergentes são mediados, ou as negociações facilitadas, na medida que diferentes atores são inseridos em arranjos participativos. Através dessa participação, são proporcionadas novas formas de controle democrático, independentemente dos interesses ou questões a serem negociadas, permitindo o aumento da transparência e da capacidade de prestação de contas (*accountability*) de instituições e governos.

O mesmo autor também ressalta que a deliberação na teoria democrática tem sido tratada de duas maneiras distintas: uma, que recupera os autores clássicos como Rousseau, os quais privilegiam o aspecto decisório da deliberação, através da construção da vontade geral, seguindo a regra da maioria; a outra, que se refere ao debate mais contemporâneo, expressa por autores como Touraine, Habermas, Cohen, Melucci, Bohman e Rawls, os quais tendem a reavaliar o peso do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo (AVRITZER, 2000, p. 25-26).

Segundo Avritzer, a concepção de deliberação argumentativa pode ser tornada pública e institucionalizada, o que leva ao questionamento das formas e locais em que esse processo poderá ocorrer. No tocante ao local das deliberações, as respostas apontadas pelo autor dizem respeito aos diferentes fóruns participativos entre Estado e sociedade, que partilham de três características básicas: a primeira seria a de se constituírem em espaço público ampliado de participação e deliberação, propiciando aos atores a argumentação em torno de seus interesses específicos; a segunda seria a forma como os arranjos deliberativos tratam a informação detida pelos atores sociais, ou seja, de como elas são tornadas públicas, ou socializadas; e a terceira refere-se à possibilidade de testar múltiplas experiências, partilhando resultados.

Explicitando essas características, afirma-se que a ampliação da participação contribui para a argumentação de diferentes atores, que trazem para os arranjos participativos razões anteriormente não contempladas pelas decisões estatais, como se verifica através da experiência do Orçamento Participativo no Brasil. Isso torna os arranjos deliberativos mais democráticos do que os arranjos estatais baseados na aferição de interesses através da formação de maiorias eleitorais, pois eles possibilitam um formato institucional em que maiorias e minorias, ou interesses simplesmente distintos, podem argumentar sobre suas posições, algo que a teoria democrática tradicional julgava desnecessário.

Segundo o autor, a maneira como a informação é processada nos arranjos deliberativos difere, também, da forma como esse processo ocorre nos arranjos decisionísticos, porque o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões, necessitando dos atores sociais para fornecerem informações que contemplem os problemas políticos relacionados, uma vez que as soluções precisam ser buscadas coletivamente.

Em relação à capacidade de testar novas experiências e de compartilhar resultados, esses arranjos trabalham com a ideia de inovação institucional, em que a diversidade e a variação ganham centralidade, sobre a unidade e a repetição, no contexto das experiências de deliberação argumentativa (AVRITZER, 2000, p.43-44). Dessa maneira, os arranjos deliberativos argumentativos adquirem relevância enquanto novas formas de institucionalidade democrática, diante do pluralismo de interesses, valores e concepções morais existentes em nossa sociedade, buscando acomodar as diferenças em novos arranjos administrativos. Nesse sentido, a definição de deliberação argumentativa apresentada por Avritzer (2000) pode perfeitamente ser estendida aos Conselhos Econômicos e Sociais criados na Espanha (1991) e no Brasil (2003), na medida em que estes novos arranjos institucionais contemplam um conjunto diversificado de atores sociais, os quais trazem informações

adicionais à construção de soluções coletivas para os principais problemas que esses países vêm enfrentando.

Como observa Claudia Faria, em artigo intitulado “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”, sem abrir mão da organização de poder vigente nas sociedades complexas (regra da maioria, eleições periódicas e divisão de poderes), a democracia deliberativa afirma que o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação em fóruns amplos de debate e negociação. Para Habermas, no centro, teríamos a administração do estado, os poderes, o parlamento e os partidos políticos, por exemplo, e ao lado destas instituições formais estariam também os formadores de opinião, os grupos de interesse, as associações etc. Da interação entre esses diferentes espaços, é possível se tomar decisões mais acertadas, ou constituir governos com maior legitimidade (FARIA, 2000, p.49).

Conforme Faria, Bohman define a deliberação como um processo dialógico de intercâmbio de razões, cujo objetivo é solucionar situações problemáticas, que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação impessoal. A análise do diálogo estaria interessada em como a interação pública produz os efeitos práticos nos participantes que elaboram razões convincentes. Segundo o autor, citado por Faria (2000, p.62), a deliberação pública possibilita a emergência de duas capacidades sociais cruciais para a cooperação: a *accountability* dos atores em situações problemáticas e a capacidade de se engajarem na comunicação generalizada no âmbito da esfera pública, sugerindo que as instituições públicas promovam espaços em que a deliberação possa ocorrer.

Coelho e Nobre (2004), ao se questionarem sobre o sentido da democracia atual, destacam que ele não está dissociado das lutas históricas, do passado e do presente, pela conquista de direitos civis, políticos e sociais, que se traduzem na modernidade por aquilo que Marshall (1967) denomina de cidadania. O seu sentido também não está dissociado de uma cultura política democrática necessária à sua sustentação, e nem de condições materiais que permitam aos cidadãos o exercício pleno dos direitos conquistados, a promoção da igualdade devendo ser concomitante à promoção de um cidadão que não se resume a mero cliente do Estado. O grande desafio que se apresenta é o de como conciliar o ideal deliberativo com o voto, como acomodar em última instância os ideais de igualdade política, os direitos e as liberdades individuais (COELHO; NOBRE, 2004, p. 25).

Segundo esses autores, muitas das críticas dirigidas a experiências de participação e deliberação consideram que, ao contornar os mecanismos de representação eleitoral e parlamentar, tais mecanismos podem facilmente conduzir a arbitrariedades, à instabilidade e à manipulação na escolha coletiva, assim como à construção de monopólios de representação.

Da mesma forma, críticas são dirigidas a experiências que operem em contextos nos quais recursos são distribuídos de forma assimétrica, apontando para a tendência de aprofundar desigualdades já existentes.

Com base nos argumentos descritos por Coelho & Nobre (2004), pode-se compreender em grande parte as críticas apresentadas ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, logo após sua criação. Esse acontecimento repercutiu na imprensa nacional, que levantou dúvidas a respeito da medida e reagiu em defesa das instituições mais tradicionais de representação do poder político (os partidos e o parlamento).

Conforme lembra Tapia (2005), atualmente a experiência dos diferentes Conselhos Econômicos e Sociais tem tido a difícil tarefa de articular demandas heterogêneas e cada vez mais diversificada dos atores ligados ao mundo do trabalho e à sociedade civil, apresentando questões substantivas para a análise. Uma delas é a problemática da representação dos diferentes atores sociais no processo de discussão e tomada de decisão. Afinal, como através dessas experiências tem se buscado conviver com as modalidades clássicas de organizações vinculadas a empresários e sindicatos e aquelas associações e organizações civis emergentes, não diretamente vinculadas aos interesses de classe, como as ONGs e o voluntariado?

De acordo com Beurier, a consideração de que diferentes grupos são compostos por indivíduos de uma nação leva ao argumento de que eles também devem ser integrados ao Estado. Desde que se instaurou a representação do povo para traduzir a vontade geral, esse argumento vem sendo usado para que se assegure uma melhor repartição do poder político entre as forças econômicas e sociais (BEURIER, 1982, p. 1629). Essa ideia evoluiu ao longo dos tempos em vários países europeus, marcando uma mudança profunda em relação à visão tradicional de inspiração rousseauiana, que confere ao poder legislador, ou aos seus representantes, o monopólio na definição da vontade geral.

Segundo o autor, diversos regimes que se sucedem com a industrialização da Europa têm reconhecido que a noção de soberania nacional não assegura uma representação completa do corpo social ativo; que existem outros elementos suscetíveis de representação ao lado dos poderes públicos, os quais não podem ser considerados como estranhos ao parlamento e nem indesejáveis ao governo (BEURIER, 1982, p. 1639).

Referindo-se à representação dos diversos interesses econômicos e sociais, Beurier chama atenção para o cuidado que se deve ter na constituição dessas assembleias, *os conselhos econômicos e sociais*, considerados por ele compostos de indivíduos representativos do corpo social. Alerta também para a importância da seleção dos grupos de

interesses participantes, diante do argumento, frequentemente propagado, de que só as organizações mais representativas é que são suscetíveis de expressar seus interesses.

Quanto a isso, afirma existirem duas formas de representação: ou a representação dos interesses econômicos setoriais (ex.: indústria, comércio, agricultura) ou a divisão das classes em categorias sociais. Segundo ele, é incontestável que essas instituições se revestem de um caráter corporativo, uma vez que o corporativismo pressupõe um certo poder de decisão, mas ressalta que nem sempre os interesses representados coincidem com o interesse do maior número, pois o interesse particular de um, ou de vários grupos, pode ser contraditório ao interesse geral, oriundo da soberania nacional de um povo, na busca de soluções conjuntas para os seus problemas.

### **3.2 Os conselhos enquanto espaços de participação e representação da sociedade civil organizada**

De acordo com Cortês (2006), na literatura existem dois grupos: o grupo dos “céticos” em relação às possibilidades reais desses espaços de participação, como os conselhos de um modo geral favorecerem a democratização da gestão pública e melhorarem a implementação das políticas, no sentido de torná-las mais eficientes; e o grupo dos “otimistas”, que acreditam que estes mecanismos institucionais provocam a democratização da gestão pública e favorecem a governabilidade.<sup>9</sup>

O grupo dos céticos aponta para alguns problemas relacionados à legitimidade de seus membros quanto à representação da sociedade, das assimetrias de poder entre os grupos que integram os conselhos, não garantindo uma participação igualitária a todos. O próprio desenho institucional destes órgãos não evitaria essas diferenças, e o próprio ambiente político e social reproduziria essas desigualdades.

Seguindo nessa direção, questionam a legitimidade dos participantes, porque somente teriam acesso à participação aqueles grupos sociais que dispõem de maiores recursos econômicos e de poder, de modo que os excluídos continuariam à margem dos processos participativos. As relações de poder existentes na sociedade civil, como a desigualdade de acesso a recursos, por exemplo, afetariam as possibilidades de processos deliberativos equânimes, e o próprio desenho institucional dos fóruns não garantiria o acesso universal à

---

<sup>9</sup> Governabilidade entendida aqui enquanto capacidade de governar, de tornar as políticas dos governos mais eficazes, com a otimização dos processos decisórios em contextos democráticos, por meio da aproximação entre Estado e sociedade, da interação entre os setores público e privado, da participação da sociedade civil organizada na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas, dando ênfase às formas de articulação dos interesses econômicos e sociais.

participação. Além disso, os espaços seriam dominados por gestores e grupos políticos com mais recursos de poder. Portanto, indaga-se sobre os interesses representados, o modo de eleição e a escolha dos participantes, quanto à natureza das relações entre participantes e grupos sociais, supostamente, neles representados (CORTÊS, 2006, p. 16-17).

Céli Regina Jardim Pinto (2004) também apresenta dúvidas em relação ao potencial de participação e democratização desses novos espaços institucionais, em contraposição à democracia representativa e seus mecanismos mais tradicionais de representação de interesses, em países em desenvolvimento, como o Brasil. Para a autora, a tendência é a de que prevaleçam os desequilíbrios na representação, reproduzindo a exclusão e não promovendo a inclusão participativa de novos atores que emergem na cena pública.

Na verdade, existe uma desconfiança sobre a capacidade desses fóruns de democratizar o sistema político, através da incorporação de demandas sociais e econômicas dos setores mais fragilizados e excluídos da sociedade, o que, em outras palavras, significa dizer que, para os mais céticos, esses fóruns não produzem formas mais democráticas de relação entre o governo e a sociedade.

Levando em consideração as formas consolidadas de representação de interesses nas democracias representativas, esses espaços seriam menos democráticos, pois não ofereceriam oportunidades universais de representação a todos os cidadãos. Existiriam sempre aqueles que são preferidos em relação aos “outros”, seja por sua capacidade organizativa, seus interesses particulares, recursos disponíveis, seu status social, sua posição no mercado de trabalho, ou campo profissional. Além disso, na maioria dos casos, sua agenda e dinâmica de funcionamento seriam controladas por representantes do governo, profissionais liberais, ou grupos econômicos e sociais mais fortes, o que, por sua vez, limitaria a participação de uma maneira geral.

Segundo Cortês, os teóricos otimistas se subdividem em duas vertentes, que não compartilham da mesma interpretação sobre a representação de interesses nestes espaços. A primeira vertente a compreende como a expressão do “interesse geral”, apresentada por movimentos sociais e associações da sociedade civil. A segunda vertente a expressa através da representação neocorporativa de interesses, que incorpora a demanda de determinados setores da sociedade, de grupos de interesses distintos, como de empresários e de trabalhadores (capital /trabalho), os quais apresentam demandas mais específicas, ou que lhes são próprias, não defendendo o interesse mais amplo, ou inclusivo, do conjunto da sociedade, como sugerem os teóricos da primeira (CORTÊS, 2006, p. 16-17).

No entanto, os otimistas, sejam eles da primeira ou da segunda vertente, ajudam a entender como a expansão destes espaços vem contribuindo para a institucionalização de novos modos de processar as decisões políticas, tanto para a democratização da gestão pública quanto para a governabilidade. Referem-se, ainda, à maneira como esses fóruns coexistem com os mecanismos tradicionais de participação política (partidos políticos e parlamentos) nas democracias representativas, verificando-se um significativo aumento da presença dos movimentos sociais nas arenas políticas institucionalizadas, contrastando os interesses gerais com os interesses (neo)corporativos, como é o caso dos setores do capital e do trabalho. Começar-se-ia a levar em consideração a capacidade que outros atores sociais (como os movimentos sociais, ONGs, etc.) do chamado terceiro setor têm de transferir práticas e informações do nível social ao nível da administração do Estado, que, segundo a autora, trás contribuição importante para formulação e implementação de políticas públicas e sociais mais eficazes e abrangentes, embora, na maioria das vezes, esses ainda se apresentem como mundos muito diferentes um do outro: o mundo da política *versus* o mundo da sociedade.

Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba (2006, p. 09) ressaltam o abandono do registro celebratório e otimista que marcou a primeira leva dos estudos sobre o potencial democratizador tanto da sociedade civil, como dos espaços participativos que a abrigam. Segundo as autoras, emerge mais recentemente um olhar mais crítico, que perscruta esse potencial, explorando suas condições efetivas de realização em contextos político-institucionais específicos. Enfatiza-se no debate a questão da qualidade da participação, delimitando melhor e com maior precisão os limites dessas experiências, em que se promove também uma adequação das expectativas de quem os analisa.

Em segundo lugar, elas destacam que se conjugam esforços, no sentido de um alargamento do conhecimento empírico destas experiências, sobre a dinâmica e os contextos de participação, em busca do seu aprofundamento e inovação teórica, expressa pela quantidade de variáveis que são analisadas em diferentes espaços e na tentativa de se construir tipologias, dialogando com os diferentes modelos de democracia existentes. Pois é através dessa via de mão dupla que se aprofunda o conhecimento empírico e, ao mesmo tempo, a capacidade de interpretação e generalização dos achados de pesquisa, com o surgimento de novos referenciais analíticos (DAGNINO; TATAGIBA, 2006, p. 10).

Portanto, busca-se a compreensão de como esses novos arranjos participativos se combinam com as instituições tradicionais, em que se destacam alguns aspectos, como o vínculo dessas experiências com o sistema político partidário, os motivos e as formas como ocorre essa participação, qual o impacto disso sobre a qualidade da administração pública e

sobre a elaboração e implementação de novas políticas, ou como pode tornar as políticas dos governos mais eficazes. Observam-se, com isso, alguns sinais de avanço na agenda de pesquisa, incluindo uma maior variedade de temas no debate sobre a qualidade das nossas democracias, reconhecendo a complexidade do processo de construção deste projeto, que está sempre em disputa (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), inspirando direções de pesquisa que ampliam o seu foco, em abordagens que privilegiam relações que se estabelecem entre a multiplicidade de sujeitos e os diferentes espaços envolvidos (DAGNINO; TATAGIBA, 2006, p. 11).

A pouca participação política dos cidadãos e a quebra de confiança nas instituições políticas mais tradicionais da democracia liberal clássica, como os partidos políticos e o parlamento, podem ser vistas como alguns dos fatores que contribuíram para que mudanças ocorressem nos estudos sobre a democracia nas últimas décadas.<sup>10</sup> Assiste-se a uma *virada deliberativa* ou *virada participativa*, em um contexto de maior interesse pelas questões da participação e da democracia deliberativa, ao mesmo tempo que se tem um aumento das experiências de espaços e fóruns deliberativos de escala variável, em várias democracias liberais. Uma valorização da capacidade de diálogo e comunicação dos cidadãos.

As transformações ocorridas refletem não apenas formas distintas de participação na sociedade, como também diferenças no modo como os indivíduos se relacionam com a política (LECHNER, 1994). Nesse sentido, a apatia política poderia ser interpretada como reflexo da insatisfação dos cidadãos com canais institucionais de participação tradicionais, e a proliferação de intervenções na “esfera pública”, nomeadamente, por outros meios, como a internet e as mobilizações pontuais dos cidadãos, indicam novas formas de as pessoas se relacionarem com a política e as instituições.

Assim, os cidadãos estariam mais propensos a se envolverem pontualmente em causas que lhes dizem respeito, usando os novos meios tecnológicos de comunicação em articulação com a participação tradicional, mas menos disponíveis para um envolvimento associativo continuado, em um engajamento de mais longo prazo. Esse comportamento estaria em sintonia com um perfil de um cidadão emergente, caracterizado como mais individualista, mais pragmático, menos ideologizado, mais instruído e menos disposto a delegar poder (INGLEHART, 1997; NORRIS, 1999).

Contudo, mesmo sob o contexto do neoliberalismo, da globalização e do individualismo em alta (GIDDENS, 2007), com a diminuição dos poderes dos Estados

---

<sup>10</sup> Moisés (1995) e Baquero (1994) relatam resultados de pesquisa nesse sentido para diferentes períodos.

nacionais e dos limites impostos às políticas redistributivas, que estiveram na base de legitimação funcional das democracias representativas do pós-guerra (HABERMAS, 1975), tais limitações nunca colocaram em cheque a estabilidade das democracias realmente existentes (HANTINGTON, 1995). Mesmo existindo um distanciamento e um certo descrédito dos cidadãos em relação às instituições políticas, isso não foi suficiente para abalar o funcionamento do sistema democrático representativo. Este nunca foi ameaçado ou sequer se pronunciou qualquer tipo de ruptura com o mesmo.

No entanto, alguns problemas ou dificuldades podem ser evidenciados. Ao mesmo tempo que diferentes formas de organização associativa, como os setores do capital e do trabalho, através das suas confederações e sindicatos, ganham visibilidade no espaço público e lhes é conferida representação pelos órgãos de poder de Estado, tem diminuído o número daqueles que deles participam (PUTNAM, 2000). As margens de negociação também se estreitaram entre essas organizações, sendo que os governos nacionais, sujeitos a normativas internacionais mais alargadas e à redução do seu campo de ação, encontram dificuldade para chegar a um acordo com os representantes específicos de cada um desses setores.

É nesse contexto que se pode compreender a emergência da teoria da deliberação democrática, vista como uma resposta às crises do funcionamento das democracias liberais avançadas. Por existirem menos possibilidades de barganhar nas negociações, por falta de recursos para as políticas distributivas, busca-se encontrar outra via para se chegar ao consenso social e político.

Embora alguns autores tenham apresentado, inicialmente, essa teoria como uma alternativa ao modelo representativo, ancorada no formato de debate aberto a todos os interessados se desenvolvendo no âmbito da esfera pública, esta também pode ser interpretada como uma proposta, uma contribuição, ou reforço para melhorar a qualidade das democracias representativas, a democracia política, ou aquela realmente existente em nossas sociedades.

Não é de se estranhar que a perspectiva neoliberal também se utilize de alguns canais institucionais participativos, na medida que transfere responsabilidades do Estado a determinados segmentos da sociedade civil. O orçamento participativo, por exemplo, é hoje algo que vem sendo estimulado pelas agências internacionais e bancos de desenvolvimento numa perspectiva liberalizante, assumido por distintos governos, independentemente da ideologia ou do partido político que está no poder.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Conforme Ramirez e Welp (2011), entre 2000 e 2006 o número de municípios latino-americanos que recorreu ao orçamento participativo passou de 200 para 1300, sobre um total de 16.000 existentes.

Contudo, se antes essa participação se dava de modo mais informal e flexível, hoje se observa a institucionalização destes mecanismos de participação no âmbito dos Estados nacionais. Valoriza-se a participação direta dos cidadãos e das organizações no coração de uma definição ampliada de democracia e de soberania popular, através de um vasto conjunto de velhos e novos dispositivos de participação e deliberação, que se encontram muitas vezes fixados nas Constituições dos países, como formas alternativas de organização que acompanham as instituições clássicas dos governos representativos (Parlamento, Partidos Políticos, etc.).

Uma literatura crescente analisa as instituições participativas como novas arenas políticas, em que os atores emergentes buscam superar obstáculos institucionais, quebrando com o bloqueio que se dá, muitas vezes, entre os poderes – principalmente em governos com maioria parlamentar adversa, colocando-se o poder nacional frente aos poderes regionais, recorrendo-se à soberania por meio de recursos como o referendo (um mecanismo de democracia direta). Nesse sentido, a consolidação da democracia e o respeito básico às regras do jogo político transferem para o plano institucional conflitos que antes se resolviam por outros meios, ou de outra maneira. Mas a inovação não se detém apenas em mecanismos da democracia direta. Referindo-se a América Latina:

As novas constituições participativas contemplam uma série de mecanismos deliberativos para a elaboração e execução de políticas públicas a nível local e nacional, a criação de instâncias mistas (estado-sociedade) de co-gestão, instituições de controle social e prestação de contas, o reconhecimento da dimensão coletiva da cidadania (organizações, povos e nacionalidades, como sujeitos de participação) e da democracia comunitária, a implicação de mecanismos neocorporativos de representação de interesses sociais e, entre outros elementos, a vigência de novos recursos para a eleição ou designação (sorteio, méritos) dos cidadãos e organizações que ocupam os espaços assinalados para a sociedade civil. Se trata de um conjunto de dispositivos que vão mais além da perspectiva liberal que tem moldado até hoje as instituições da democracia representativa vigente na região. (RAMIREZ; WELP, 2011, p. 14).

Setores de diferentes matizes ideológicos têm aberto severas críticas a essas linhas de inovação democrática, advertindo sobre o risco de cooptação das organizações sociais e a perda de autonomia da sociedade civil em relação ao poder do Estado. Os Conselhos, de um modo geral, não fogem à regra, não são uma exceção. A onda de experimentalismo democrático participativo na região é cada vez mais abundante na literatura acadêmica e em diferentes disciplinas, tornando-se o tema da participação quase que transversal, sugerindo novas perspectivas teóricas e analíticas para examinar as tensões específicas das diferentes experiências e suas contribuições para o fortalecimento do processo democrático.

No caso brasileiro, pode-se dizer que as transformações políticas ou, a mudança política, foi impulsionada em grande medida, pela mobilização popular dos anos 1980. Década que ficou marcada pelo retorno da democracia política, pelo movimento pelas “Diretas Já” e pelo processo constituinte. Através da transição e consolidação do regime democrático, consubstanciada com a vontade política de alguns governos em promover às mudanças que propiciassem uma melhor qualidade de vida a população, também existia uma forte demanda por participação, quando foram implementadas políticas e instituições de participação cidadã, principalmente, a partir da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, em 1988, a Constituição Federal acolheu uma série de demandas sociais e incorporou em seu texto o princípio da participação cidadã, sob a concepção e o desenho das políticas públicas, a ponto de detalhar as instituições disponíveis para a cidadania, provocando assim um amplo processo participativo em diversos setores da sociedade, no âmbito de Estados e Municípios. E se essa institucionalização expressou a crise de legitimidade e confiança nas instituições centrais do governo representativo, também possibilitou novas estratégias de ação para governantes e partidos (RAMIREZ; WELP, 2011).

Os governos democráticos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) no Brasil, por exemplo, podem servir de referência para se observar um interessante processo de mudança na dinâmica dos processos participativos nas últimas décadas, passando de uma participação liderada pela sociedade civil para uma participação mais assistida, fomentada, ou coordenada pelo Estado, ou de um Estado que se desenha para a sociedade civil (NOGUEIRA, 2004).

Luiz Inácio Lula da Silva (PT), diferentemente dos dois governos de Cardoso que lhe antecederam, apostou muito nessa interlocução ativa com a sociedade, criando logo assim que assumiu seu primeiro mandato, em 2003, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Conforme Garcia (2010, p. 51), “havia uma generalizada convicção de que um governo democrático e popular tinha que ser um governo com intensa interlocução com a cidadania”. Não por acaso, afirma, entre 2003 e 2004, foram criados também o Conselho das Cidades, o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial e o Conselho do Agronegócio, além de se ter recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e reativado o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (GARCIA, 2010, p. 52), sem falar dos vários conselhos que já existiam em âmbito nacional e que vinham sendo estimulados e fortalecidos pelo governo. Estava para ser criado, ainda em 2005, o Conselho

Nacional da Juventude. Além disso, foram criados, nesse período, quatro fóruns nacionais de participação: o Fórum de Economia Solidária; o Fórum Nacional do Turismo; o Fórum Nacional do Trabalho e o Fórum de Participação Social. Ainda, dezenas de Ouvidorias foram instaladas em órgãos públicos federais, totalizando 109 delas em todo o país, até o final de 2004. Sem contar que, em dois anos, também foram realizadas dez conferências temáticas nacionais, o que denota o uso intensivo do mecanismo constitucional da consulta pública, para o aperfeiçoamento e a consolidação de diversas medidas e políticas adotadas pelo Governo Federal, abrangendo a infraestrutura, a economia e a política social (GARCIA, 2010).

Um conjunto de ações balizadas por uma rede institucional composta por uma série de órgãos e agências de natureza consultiva buscou estreitar as relações entre o Estado e a Sociedade, tentando um desenvolvimento mais autêntico e equilibrado para o país. De acordo com Boschi e Diniz (2007), somente no Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, ao qual o BNDES está vinculado, foram criados 42 Conselhos, 41 Comissões, 61 Grupos de Trabalho, 22 Câmaras Setoriais e 4 Fóruns Permanentes, além dos comitês de elaboração do Plano Plurianual (PPA), colegiados internos (intragoverno), incluindo os Conselhos de Administração e Fiscal do próprio BNDES, a Câmara de Comércio Exterior (Camex), órgão integrante do Conselho de Governo, cujo objetivo era a formulação, adoção e implementação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior e ao turismo, visando ao aprimoramento das políticas nessas áreas.

É sobre esse contexto que se pretende analisar as oportunidades e desafios que se apresentam para a democracia brasileira, diante da criação de mecanismos institucionais como o CDES, por meio de um novo tipo de relação que se estabelece entre Estado e Sociedade na última década. O intuito é o de verificar “como os Conselhos Econômicos e Sociais, enquanto fóruns de participação e representação política da sociedade civil organizada, podem influenciar a formulação e a implementação das políticas públicas governamentais”.

## **SEGUNDA PARTE**

### **Introdução**

Tendo como referência: 1) as observações anteriores concernentes às contribuições do neoinstitucionalismo para a análise de novas instituições que estão sendo criadas; 2) as referências relativas à questão do neocorporativismo, em especial no contexto europeu; 3) e as reflexões sobre a democracia participativa e deliberativa, decorrentes da necessidade de corrigir as limitações próprias do modelo clássico liberal-representativo de organização política da sociedade, que tiveram influência incontestável em algumas questões fundamentais nas relações entre Estado e sociedade, tanto no Brasil como em outros países de transição política mais recentes; a partir de agora a análise comparativa sistemática, entre os conselhos da Espanha (CES) e do Brasil (CDES), seguirá a linha definida pelas duas hipóteses centrais apresentadas neste estudo.

A segunda parte da pesquisa empírica, ou melhor, da análise dos dados referentes a cada um dos conselhos propriamente ditos, será dividida em três pontos, que serão desenvolvidos visando responder aos objetivos do trabalho e às hipóteses mencionadas anteriormente. O primeiro ponto a ser desenvolvido no capítulo quarto (4) seguinte é a análise sobre o contexto que lhes deu origem e as funções que lhes foram atribuídas em cada um dos países. No capítulo quinto (5), a análise se deterá no perfil institucional de cada um deles, levando em conta estrutura, organização, composição e dinâmica de funcionamento deles, nos contextos em que foram criados. O terceiro ponto, referente ao desenvolvimento institucional e à produção desses Conselhos, compreende outros dois capítulos para cada um dos casos. Os capítulos sexto (6) e sétimo (7) são destinados à análise das atividades (ou produto) do CES espanhol, cobrindo todo o período selecionado para a análise, em dois momentos (1992-1999; 2000-2007). Nos capítulos oitavo (8) e nono (9), repete-se o procedimento para o CDES brasileiro, que é analisado separando suas atividades durante o primeiro e o segundo governo Lula (2003-2006; 2007-2010).

Na conclusão final, verificam-se as hipóteses do trabalho e os objetivos pretendidos com a comparação realizada, procurando explicitar as diferenças mais significativas, sua vinculação aos diferentes contextos e, ao mesmo tempo, identificando os elementos comuns

aos dois casos, ressaltando as contribuições deste estudo para uma análise ainda mais profunda e sistemática sobre a real capacidade dessas instituições de influenciar comportamentos, melhorar as decisões políticas e a qualidade das democracias em curso nesses dois países.

## CAPÍTULO 4

### **4. OS CONTEXTOS DE CRIAÇÃO DO CES DA ESPANHA E DO CDES DO BRASIL**

Neste capítulo serão analisados os contextos de origem do CES da Espanha (1991) e do CDES do Brasil (2003). O objetivo é identificar as condições sob as quais eles surgiram e por que razões foram criados. Como se afirma na introdução deste trabalho, em relação às hipóteses apresentadas, parte-se da análise dos contextos para cada um dos casos, uma vez que eles permitem explicar, em grande medida, as razões pelas quais foram criados, a composição desses conselhos e o formato institucional que adquirem.

Ao tentar responder por que razões e sob quais condições surgem os CES na Espanha e no Brasil, obrigatoriamente, o olhar se volta para a história recente destes países. Ao buscar a identificação de quais fatores e atores estão envolvidos no processo de criação dos Conselhos, adotando-se uma concepção mediana e sintética de instituição, conforme discutido anteriormente, não há como identificar uma única causa explicativa para o seu surgimento. Seguindo nessa linha, observa-se que, apesar de alguns “receios”, especialmente em relação ao caso brasileiro, os Conselhos não constituem uma ameaça às instituições clássicas da democracia representativa, como ao parlamento e aos partidos políticos, mas podem ser interpretados como complementares a essas formas de representação política da democracia liberal em curso nos dois países.

Considera-se aqui a perspectiva de uma comparação globalizadora, de Tilly (1991), ressaltando os pontos comuns entre a experiência espanhola e a brasileira. Seguindo a análise das características próprias de cada um dos casos e tomando como ponto de partida para a análise o período histórico mais recente, do último quartel do século XX e início do século XXI, pode-se identificar que ambos os países tiveram um passado corporativista, embora com algumas diferenças significativas; que estes transitaram de regimes autoritários para regimes democráticos, assumindo, na concepção de alguns autores (SANTOS, 2003), um modelo de “transição por transação” (MAINWARING, 1996). Além disso, ambos tiveram seus modelos de desenvolvimento esgotados (em crise); e, no tocante aos CES propriamente ditos, nenhum dos dois países o implementou, imediatamente após a transição de regime político, como será visto a seguir.

#### 4.1 O contexto de criação do CES na Espanha

Para melhor compreender as razões pelas quais o CES espanhol foi criado, é preciso fazer uma breve análise das principais mudanças que a Espanha experimentou no último quarto do Século XX, principalmente a partir de 1975, com o processo de transição política, a assinatura dos Pactos de Mançloa (1977), a promulgação da Constituição (1978) e a instauração da democracia no país. Além disso, ganha importância preponderante sua incorporação enquanto um dos estados-membros da União Europeia (1986).

Pode-se afirmar que o século XX foi para a Espanha um período de longa e persistente crise política. O regime político autoritário, inaugurado pelo ditador Francisco Franco (1939-1976), depois da Guerra Civil (1936-1939), foi um dos fatores que contribuíram para sua instabilidade. Nos anos 1970, a crise política se manifestou com maior ênfase, por fatores de ordem internacional, como o desenvolvimento da Comunidade Econômica Europeia, que negava a inclusão de países sem instituições democráticas e, também, por fatores internos que fizeram com que o modelo herdado do governo Franco passasse por um processo de auto-reformulação, para enfrentar a crise econômica vivenciada pelo país em meio às crises do petróleo de 1973, e de 1979.

##### 4.1.1 Transição democrática e os pactos políticos e sociais na Espanha

A Espanha conviveu durante 36 anos com a ditadura franquista, a qual criou um complexo de instituições que não poderiam ser aproveitadas pela democracia. A própria monarquia, legitimada historicamente, passou a ser contestada, entre 1975 e 1978. A partir de então, constituiu-se o rei um dos principais pilares das mudanças orquestradas no país. De acordo com Linz e Stepan (1999), o sucesso das transformações ocorridas decorreu, em grande medida, da capacidade de suas lideranças de estabelecer um novo pacto político, em torno de instituições políticas que contassem com autonomia e base de sustentação eleitoral.

No decorrer da Segunda República, a lembrança da crise de 1929 e do fracasso coletivo que a guerra presumiu teve incidência na atuação política e nos esforços desprendidos pelos espanhóis para a construção democrática, uma vez que a crise energética de 1973 ocasionou forte desaceleração do crescimento do PIB, elevou reiteradamente os preços e produziu uma forte contração no mercado de trabalho. Cresceu o desemprego e

houve queda nos investimentos, além de desequilíbrios nas contas do Estado.<sup>12</sup> O esgotamento do modelo econômico contribuiu para a derrocada da ditadura, implicando profundas transformações na vida dos cidadãos espanhóis. As mudanças necessárias para a construção da democracia exigiam a formação de acordos políticos que possibilitassem a criação de instituições que dessem sustentação ao novo regime.

De acordo com Secco (2003), a necessidade de reformas, concomitantemente à morte de Franco, em 1975, pavimentou um acordo político de amplas proporções. O caminho iniciado pela Espanha em meados da década de 1970 foi introduzir a reforma das leis. Por meio desta foi possível a criação de um corpo democraticamente eleito, através de eleições abertas e livres, com a participação dos partidos políticos. Isso se deu por meio do convencimento das Cortes da necessidade de uma reforma política, que foi aprovada pela população através de um referendo popular, em 1976.

No que concerne ao aspecto institucional, Fleury (2006) mostra como o acordo para a restauração da monarquia, a figura e o comprometimento do rei com a democracia foram fundamentais. A reação da população aos pactos estabelecidos entre as elites se expressou por meio dos partidos políticos, fortalecidos com o restabelecimento da disputa política por meio da competição eleitoral e com alternativas concretas de poder.

Em 1976, a Espanha percebeu a necessidade de se ter uma nova Constituição, ao mesmo tempo em que era necessário organizar sua economia. A crise econômica coincidia com a crise política. Enquanto alguns acreditavam que a primeira seria passageira, outros temiam que ela pudesse agravar ainda mais a segunda. Para que fosse possível transitar com êxito para a democracia, optou-se por um acordo entre os partidos políticos, que se tornou conhecido como os Pactos de Mançloa.

Em um momento politicamente instável e complicado, e economicamente muito difícil, no qual, porém, a maioria da sociedade espanhola desejava consolidar com prioridade absoluta o então ainda insipiente processo de transição pacífica para a democracia, os Pactos de Mançloa foram a expressão de um acordo político e de um

---

<sup>12</sup> Conforme Fernández Marugán (2003), o crescimento econômico entre 1976 e 1982 esteve situado em níveis bastante reduzidos de 1,5% de elevação. O crescimento de salários impedia a recuperação dos lucros das empresas, sendo que era preciso estabelecer uma política de moderação salarial. No mercado de trabalho entre 1974 e 1982 caiu o número de empregos existentes, e o desemprego passou de 4% da população ativa em 1975 para 16,4% em 1982. A inflação situou-se em uma média superior a 17% entre 1976 e 1982. E os preços permaneceram seis pontos acima da média da Comunidade Europeia (CE). Ao final de 1982, por dois anos consecutivos, a balança comercial encerrou com um déficit de mais de 4 bilhões de dólares (-2,3% do PIB), que esteve acompanhado de forte perda de reservas. Forçado pelos efeitos da crise, o setor público absorveu de forma crescente as atividades econômicas. O gasto público em relação ao PIB passou de 24% para 37% entre 1974 e 1982. A queda de investimentos no setor produtivo foi na ordem de 6% em relação ao PIB, neste mesmo período, quando era de 24% em 1975, caindo para 18% em 1982 (FERNÁNDEZ MARUGÁN, 2003, p.48).

pacto social com o objetivo declarado de facilitar a transição democrática e a consolidação de um novo sistema político. Estes acordos, firmados por todos os partidos políticos com representação parlamentar, tiveram suas principais repercussões por meio da aplicação de uma nova política em matéria de salários e da instauração da participação institucional de natureza tripartite. Por intermédio deles se foi possibilitando a incorporação das organizações mais representativas dos sindicatos e dos empresários de nosso país aos processos de criação e elaboração de políticas sociais e econômicas, cuja implementação a Espanha exigia naquele momento. (CORREA, 2003, p. 23).

No Pálacio de La Moncloa, é que se discutiam os termos econômicos e políticos da normalização da vida civil do país. O conteúdo desses pactos foi essencialmente de natureza econômica, mas com grande repercussão na vida social, em que entre as principais medidas estavam: um plano de estabilização da economia por meio de ajustes, como a limitação salarial, o controle monetário e inflacionário do país, e a determinação do aumento de salários de acordo com a inflação anual. Ocorreram, ainda, reformas do sistema fiscal e do sistema financeiro, além de contrapartidas à moderação salarial, que previa maior prestação de serviços públicos, educação e serviços sociais (família, saúde), compromisso em relação à destinação de recursos do Estado para a Seguridade Social, aumento de investimentos estatais públicos, e garantia de investimentos em habitação (MARUGÁN, 2003, p. 54).

Nesse sentido, os pactos poderiam ser instrumentalizados, servir de apoio político para governos promoverem mudanças institucionais que consideravam necessárias, tendo uma importância estratégica para o combate a questões como desemprego, por exemplo, ou para promover o crescimento econômico. Ocorre que existem limites na escolha dos instrumentos ou procedimentos para a realização de ajustes e interação dos atores (públicos e privados), pois, por mais negociáveis que sejam as reformas, elas geralmente são lentas e acarretam custos que nem todos estão dispostos a pagar. Por mais que os pactos persigam estratégias econômicas ou sociais desejáveis, eles têm reflexos e impactam a vida de cada um dos atores envolvidos nesses processos.

Do ponto de vista político, o que se levou a cabo nos dois anos seguintes à assinatura dos pactos foi a fixação das regras do jogo político. A consolidação dessas regras e sua institucionalização fizeram com que as Cortes assumissem a tarefa da Constituinte. Não bastasse a necessidade de uma Reforma Constitucional na Espanha, Linz e Stepan (1999) destacam o problema da estatalidade, ou seja, de um poder estatal legítimo dotado de autoridade e capacidade para restaurar a comunidade política, diante da heterogeneidade cultural e dos fortes sentimentos nacionalistas presentes em algumas regiões do país. Problema esse que precisava ser resolvido, concomitantemente ao processo de transição

democrática, num país de relações heterogêneas, com importantes diferenças regionais, culturais e nacionais.

Logo, as primeiras eleições em todo o território nacional (1977) não apenas fortaleceram a legitimidade do governo, como forjaram vínculos entre a sociedade política e a sociedade civil, contribuindo para uma nova relação entre os nacionalismos periféricos e o governo central. Isso ajudou a fortalecer identidades múltiplas e a democracia no país, estabilizando múltiplos níveis de identidades existentes. Ainda, segundo Linz e Stepan (1999), a crise de estatalidade foi contida pela sequência eleitoral escolhida, primeiro pela realização de eleições gerais em todo o território nacional, seguida de outras medidas subsequentes, como os decretos sobre a pré-autonomia das comunidades basca e catalã (1977); a Constituição (1978); e a aprovação dos Estatutos (1979), todas estas medidas referendadas pelo voto da população, o que permitiu um reconhecimento muito menos conflituoso e muito mais institucional das aspirações nacionais (LINZ E STEPAN, 1999, p. 134-135).

Conforme expresso no *Cuaderno del Consejo Económico y Social* (CAUCES, Nº 6/7, 2008), a interlocução social na Espanha tem como marco a Constituição Espanhola de 1978, sendo que a análise desse processo pode ser dividida em três períodos. O primeiro vai da Constituição Espanhola à Lei de Liberdade Sindical (1978-1985). O segundo período compreende a integração e a convergência da Espanha à Europa (1986-1994). E o terceiro compreende desde o Pacto de Toledo aos novos processos de Concertação Social (1995-2008). No caso espanhol, pode-se dizer que a atuação no âmbito socioeconômico foi favorecida pelo desenvolvimento democrático constitucional e vice-versa, sendo que esta atuação influenciou de forma positiva sobre o seu desenvolvimento, dando conteúdo social aos aspectos jurídicos e institucionais. A Constituição Espanhola de 1978, por sua vez, passou a ser conhecida por seu importante conteúdo sociolaboral, desde o reconhecimento do papel institucional dos interlocutores sociais, com a garantia dos direitos de sindicalização e greve, passando pelo compromisso dos Poderes Públicos com o emprego e a manutenção de um sistema público de Seguridade Social (CAUCES, 2008, p. 22).

Seguindo nessa direção, pode-se assegurar que os anos constitucionais da Espanha também foram anos de preparação à sua incorporação a União Europeia. Desenvolveu-se um novo modelo de distribuição do poder político em todo seu território, através da autonomização de suas Comunidades, que gradualmente foram sendo reconhecidas e aceitas. Além disso, promoveram-se processos de concertação social em que não só se consolidam novos interlocutores sociais, como também se fortalecem as normas sociais.

Evidentemente que grupos militares pressionaram e cercearam os governos eleitos até a tentativa de golpe em 1981, quando os principais “linha-duras” foram derrotados e presos. Não restou aos militares outra opção senão se adaptarem às novas regras democráticas, passando, então, as Forças Armadas por um processo de reestruturação durante toda a década de 1980. Conforme Linz e Stepan (1999), antes disso, a base do regime autoritário da Espanha já era de orientação civil, pois não eram os militares que traçavam nem monitoravam as políticas governamentais nem, tampouco, controlavam as suas lideranças, oferecendo menor resistência ao processo de democratização do país, após a morte de Franco (1975).

Diante deste cenário, a interlocução social, o diálogo social, iniciado com o processo de transição democrática, tinha um importante papel: contribuir para a pacificação das relações trabalhistas, a consolidação da negociação coletiva e o estabelecimento das regras do jogo, para o reconhecimento recíproco das partes e de hábitos da negociação, como método de resolução de conflitos.

Da Constituição Espanhola à Lei de Liberdade Sindical (1978-1985), verifica-se, portanto, um primeiro período de elevada densidade neocorporativa. Nessa primeira etapa, o desenvolvimento legal da Nova Constituição Espanhola se expressou, em grande parte, através do *Estatuto dos Trabalhadores* (1980). Este regulou as relações laborais individuais, sem que mudanças profundas ocorressem nas modalidades de contratação e de dispensa individual, dando maior liberdade de participação aos trabalhadores e autonomia nas negociações coletivas. É no *Estatuto dos Trabalhadores* que se encontra a primeira interlocução entre diálogo social e as leis trabalhistas.

A regulação das relações coletivas de trabalho se faz sentir por meio dos primeiros Acordos Interconfederais. O *Acordo Básico Interconfederal* (1979) e o *Acordo Marco Interconfederal* (1980), assinados pela Confederação Espanhola de Organizações Empresariais (CEOE), a Confederação Espanhola da Pequena e Média Empresa (CEPYME) e a União Geral dos Trabalhadores (UGT), continham uma regulação da representação dos trabalhadores nas empresas e da negociação coletiva. Contudo, o início da Concertação Social na Espanha não contou com a participação das Comissões Obreras (CCOO), que iniciaram sua participação em 1981, subscrevendo o *Acordo Nacional sobre o Emprego*, primeiro pacto nacional com a presença do governo e o primeiro que se concentrou na ação contra o desemprego.

Visto o estancamento econômico mundial que a segunda crise do petróleo (1979) produziu, esgotava-se o ciclo político iniciado em 1977 na Espanha. Conforme Marugán (2003), imediatamente depois de promulgada a Constituição, na sequência das segundas

eleições gerais de 1979, começa a se desenrolar um processo de recomposição do mapa político conservador e, conseqüentemente, um enfraquecimento das reformas pactuadas.

A direita política mais evidente (AP) crê que até esse momento havia feito excessivas concessões políticas às forças da esquerda, o que a faz mudar seu comportamento, deixando, pouco a pouco, o consenso sob o qual vinha atuando para começar a posicionar-se em atitudes de confrontação e dissenso. [...]

Publicamente, a direita defende que existe na Espanha uma maioria social partidária e de que se ponha em prática uma política conservadora. Portanto, aqueles que exerciam então o Poder Executivo (UCD) deveriam favorecer a cristalização dessa 'maioria natural'. As dificuldades internas da UCD e alguns fracassos eleitorais de caráter regional serviram para que se visse acentuada a rivalidade no seio dos partidos políticos de direita e de centro-direita. Em virtude dessa fragilidade política, a atuação em relação à política econômica se torna não apenas mais imprecisa como indefinida. (MARUGÁN, 2003, p. 56).

Com o passar dos anos, os problemas só se agravaram e, não havendo uma solução, veio a recessão econômica. Em 1982, Felipe Gonzáles (PSOE), primeiro governo de esquerda eleito na nova democracia chegou ao poder. Este teve que aprofundar as reformas estruturais<sup>13</sup> de modo mais radical, a fim de preservar a confiabilidade do país no cenário internacional, diante de uma conjuntura desfavorável dominada pela ideologia neoliberal. Frente à necessidade de pactuar com a sociedade, propôs uma nova rodada de negociação, na qual a flexibilização na legislação trabalhista, as formas de contratação e a moderação salarial pretendiam ser compensadas pelo aumento do número de postos de trabalho, muito embora, os pactos não se traduzissem, em curto prazo, num crescimento vertiginoso do emprego, assim como se propagara (CORREA, 2003).

Durante os anos de governo dos socialistas, houve luzes e sombras na política de concertação social. Em 1983, sindicatos e empresários assinaram o Acordo Interconfederal. Em 1985 e 1986, vigorou o Acordo Econômico e Social, assinado pelo governo, pela Confederação Espanhola de Organizações Empresariais (CEOE) e a União Geral dos Trabalhadores (UGT). Mas em 1984, 1987 e 1988 não houve acordo social.

O Acordo Interconfederal de 1983 foi de índole salarial, ao passo que o Acordo Econômico e Social (1985-1986) foi de maior projeção econômica e de importante conteúdo social. Foram acordados aspectos fiscais, incentivadores de investimentos e empregos, definiram-se gastos para proteção aos desempregados e para pensões, assim como para investimentos públicos geradores de emprego, ao apoiarem a formação e a orientação profissional. Na parte trabalhista, concentrou-se na revisão dos salários, na produtividade, no fomento ao emprego, na negociação coletiva e na resolução dos conflitos. Conforme Muragán (2003), esse talvez tenha sido o mais importante de todos os acordos assinados desde os

---

<sup>13</sup> Reconversão industrial e reforma do mercado de trabalho.

Pactos de Mançloa. Do ponto de vista normativo, o mais importante foi a aprovação da Lei Orgânica de Liberdade Sindical (1985), que reforçou o papel das duas centrais sindicais espanholas – a União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Comissões Obreras (CCOO).

Desde os primeiros anos de transição na Espanha, a Confederação Espanhola de Organizações Empresariais (CEOE) e a Confederação Espanhola da Pequena e Média Empresa (CEPYME) aglutinaram a representação empresarial sem diferenças por território, setores, ou tamanho de empresa. A CCOO e a UGT foram obtendo cotas majoritárias e crescentes de representação nas eleições para representantes dos trabalhadores nas empresas, através das eleições sindicais. Quando a atuação dessas forças se consolidou em 1985, com a *Lei Orgânica de Liberdade Sindical*, reforçou-se a atuação dos sindicatos nas empresas, situando-se definitivamente o sindicato como interlocutor das organizações empresariais e dos Poderes Públicos, com a figura dessas centrais como as mais representativas. Embora a CCOO tenha participado do *Acordo Interconfederal de 1983*, logo declinou das negociações tripartites, quando ocorreu o *Acordo Econômico e Social*, subscrito entre a UGT e o governo; acordo este que orientou reformas laborais para favorecer o emprego por meio da contratação temporal, em um contexto político e econômico que aproximava a entrada da Espanha na Comunidade Europeia.

O ano de 1985 também foi importante para a Regulação do Sistema de *Seguridade Social* na Espanha, que sofreu modificações com o propósito de racionalizar os gastos, sinalizando para a sustentabilidade econômica do Sistema, diante das mudanças socioeconômicas e demográficas do país. Este momento foi marcado por profundas mudanças nas relações do governo com os sindicatos, em que a própria UGT, sindicato historicamente vinculado ao *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), também rompeu as negociações com o governo. Espina (2007) é quem analisa o protagonismo e o papel contraditório que tem tido a reforma do sistema de pensões na dinâmica de concertação na Espanha, mostrando como a reforma desse sistema foi o fator desencadeante da ruptura de clima de pactos sociais em que havia se desenvolvido o primeiro período da democracia espanhola.

O segundo período compreende a integração e a convergência da Espanha à Europa (1986-1994). A segunda metade da década de 1980 foi marcada por um forte crescimento da economia e do emprego, pela progressiva abertura da economia espanhola para o exterior, com a integração do país à Comunidade Econômica Europeia. Pode-se dizer que a Espanha foi particularmente beneficiada pelos *Fundos Estruturais e de Coesão Europeus*, assim como pela ajuda estrutural da política regional comunitária, que destinou parte importante desses fundos para as políticas de emprego, para a qualificação da mão de obra e a formação

profissional. Este período foi marcado pela construção de *políticas públicas de emprego*, pela tutela da empregabilidade, incluindo ajuda pública às contratações, dando ênfase à qualificação profissional, às chamadas “políticas ativas de emprego” (CAUCES, 2008).

No entanto, isso não melhorou a relação do governo com os trabalhadores organizados. A greve geral de 1988 evidenciou uma forte crise da relação do governo com os sindicatos, em que a unidade de ação por parte dos trabalhadores poderia ser explicada pela busca de uma nova identidade sindical, de uma maior autonomia sindical em relação aos partidos políticos mais tradicionais. Momento em que a possibilidade de assinatura de acordos mais abrangentes não mais existia. Contudo, a imagem geral de ausência de concertação social no país não impediu que acordos sociais de alcance mais limitado se produzissem, como foram os *Acordos tripartites sobre Formação Profissional* que se realizaram no âmbito das Comunidades Autônomas.

Portanto, se a boa situação econômica da segunda metade dos anos 1980 não favoreceu a continuidade da concertação social, a crise econômica da primeira metade dos anos 1990 também não lhe foi favorável, havendo um clima de desacordo entre os sindicatos e o governo, quando este último planejava uma nova reforma trabalhista. O volume de desemprego e de contratações temporárias junto com a perspectiva de estabilidade econômica e saneamento das contas públicas do país, frente à unificação econômica e monetária dos países europeus fez com que o governo socialista espanhol propusesse uma ampla reforma do marco institucional do mercado de trabalho.

A *Reforma Trabalhista de 1994* ocorreu sob forte contestação sindical e com mudanças na legislação do trabalho em duas direções: a primeira, introduzindo adaptações ao conjunto do desenvolvimento das relações trabalhistas, compensando a redução das possibilidades de contratação temporária sem causa, com a ampliação da flexibilidade das relações trabalhistas e da dispensa; e a segunda, ampliando a capacidade reguladora dos convênios coletivos (CAUCES, 2008).

Em 1995, produziu-se uma confluência entre os processos políticos e sociais em matéria de Seguridade Social, quando o governo impulsionou os deputados a tratar dos problemas estruturais do Sistema previdenciário. O resultado foi um amplo consenso político, conhecido como *Pacto de Toledo*. Este pacto é resultante de um amplo consenso político, que recomendava a separação das fontes de financiamento da Seguridade Social, para a contribuição do sistema e a manutenção do poder aquisitivo das pensões, o que marca uma evolução normativa sobre a matéria, bem como, a possibilidades de novos acordos sociais, durante a segunda metade dos anos 1990 (ESPINA, 2007). Ainda, conforme Espina,

precisamente, a reforma de pensões realizada novamente em 1995, depois da assinatura do Pacto de Toledo é que marca a volta dos acordos tripartites que têm prevalecido, com maior ou menor intensidade, no período mais recente.

**TABELA 1- Pactos e concertação social na Espanha (1977-2006)**

Vigencia	Agentes	Acuerdo	Objetivo Perseguido
1977-1978	Partidos	Moncloa	–Constitución y reforma estructural
1979	CEOE-UGT	A.B.I.	–E. T.: Estatuto de los Trabajadores
1980-1981	CEOE-UGT	A.M.I.	–Marco de la negociación colectiva
1982	Tripartismo	A.N.E.	–Tregua social tras el 23-F
1983	Bipartismo	A.I.	–Negociación colectiva centralizada
1985-1986	Gob.-CEOE-UGT	A.E.S.	–Reforma E. T. + Políticas de empleo
1990	Gob.-UGT-CC OO	25-I-1990	–«Deuda social»
1990	Gob.-CEOE	6-III-1990	–Pacto fiscal
1992	Bipartismo+ Tripartismo	I ANFC 18-XII-1992 18-XII-1992	–A. Nacional formación continua A. Nacional formación continua
1993	Tripartismo	Ruptura	–Reforma E. T. heterónoma
1994	Gob.-CC OO-UGT	Septiembre	–Pensiones + Funcionarios + REASS
1995-1996	Tripartismo	Ley 31/95 de 25-IX	–Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo: RD 1879/96 de 2-VIII. Desarrollo de la Ley e incorporación de Directivas europeas
1995-1996	Partidos Gob.-CC OO-UGT	6-IV-1995 I Pensiones 1996	–Pacto de Toledo sobre pensiones –Período: 1997-2000 (II: 2001, pero sin UGT)
1996	Bipartismo + Tripartismo	I ASEC 21-1-1996 18-VII-1996	–Solución extrajudicial de conflictos (II ASEC: 2000; III ASEC: 2004)
1996	Gob.-CC OO-UGT	4-noviembre	–Plan Empleo Rural + R. E. Agrario S. S.
1996	Bipartismo + Tripartismo	19-XII-1996 II ANFC	–II A. N. Formación continua (III ANFC: 2001; IV ANFC: 2006) BASES FORMACIÓN PROFESIONAL
1997	Bipartismo + Tripartismo	28-IV-1997	–Reforma Estatuto Trabajadores + Negociación Colectiva
2001-2007	Bipartismo	ANC 20-XII-2001	–I ANC 2002: Anualmente, hasta VI ANC: 2007
2004	Tripartismo	Julio 2004	–Declaración-programa diálogo social
2006	Tripartismo	9-V-2006	–Acuerdo mejora crecimiento y empleo. Lucha contra fraude en contratación laboral. Fomento de la contratación indefinida. Protección y subsidio desempleo
2006	Tripartismo	13-VII-2006	–Acuerdo sobre medidas Seguridad Social: III AMSS + Sistema Nacional Dependencia + Ley Igualdad. Período mínimo cotización: pasa de 4.700 a 5.475 días efectivos

Fonte: ESPINA, 2007.

Dessa forma, pode-se observar que a concertação social não é um processo linear, se não que experimenta uma série de vicissitudes, as quais, no caso da democracia espanhola, manifestam-se, em um primeiro período de elevada densidade neocorporativa, um segundo período, de interrupção desse processo, com escassa atividade de concertação, e uma recuperação das práticas neocorporativas, em uma etapa mais recente, em que se conjugam

acordos gerais e parciais. Tudo isso coincidindo com a etapa em que a economia realiza seus ajustes, para a incorporação da Espanha à zona do euro (€) (ESPINA, 2007, p. XIII).

A análise da Tabela 1 acima sintetiza a história dos pactos sociais da democracia Espanhola, quando o exame da última coluna permite afirmar, segundo Espina (2007, p. 279), que praticamente todos os elementos do Sistema de Bem-Estar Social na Espanha têm sido objeto de diálogo social, recaindo acordos sobre eles, em alguma ocasião. Em alguns casos, os acordos têm sido bipartites (entre o governo e algum dos interlocutores sociais - do setor patronal, ou sindical, estando este último representado algumas vezes por duas grandes confederações (CCOO e UGT) e, em algumas ocasiões, só por uma delas. Em outros casos, tem sido acordos tripartites. Em duas ocasiões (nos Pactos de Mancloa e no Pacto de Toledo), o consenso se produziu primeiro entre os partidos políticos e só mais tarde foi retomado pelo diálogo social (exemplo típico de coordenação neocorporativa entre o sistema político e o de relações industriais) (ESPINA, 2007). A Tabela 1 ilustra claramente a diferença de intensidade dos pactos sociais na Espanha, durante as últimas três décadas, sendo que um exame do tratamento dado pela concertação social às políticas de emprego, desemprego e mercado de trabalho permite observar a estrutura que se tem alcançado sobre o conjunto destas políticas.

#### 4.1.2 A criação do CES espanhol e as alternativas institucionais existentes

A crise de pactuação em âmbito nacional descentraliza os processos de negociação, conferindo maior importância às Comunidades Autônomas. São as esferas subnacionais que aos poucos vão se tornando gestoras das políticas trabalhistas em seus territórios. Justamente no período em que a concertação entra em crise em âmbito nacional, ampliam-se as competências regionais e responsabilidades nesse setor. Pois é na etapa mais crítica de diálogo social no país que confluem os critérios dos agentes econômicos, sociais e do governo para a criação desses mecanismos de consulta, os CES, como uma estratégia de diálogo social institucionalizada, tanto em âmbito regional como nacional. Ampliam-se, não apenas, os temas a serem debatidos no interior dos conselhos, como também os atores que dele participam pertencentes à denominada sociedade civil organizada.

Conforme Correa (2003), ao ser colocado em funcionamento, o CES em âmbito nacional, visava recuperar o diálogo social interrompido desde 1988 entre o governo e os principais agentes econômicos e sociais da época (capital, trabalho), que haviam tentado sem êxito alcançar algum tipo de acordo social, entre 1989, 1990 e 1991. Para a aprovação da Lei

de criação do Conselho espanhol, em 1991, Correa destaca que algumas questões permeavam o debate, como: 1) Desejava-se, ou não, criar o Conselho que estava previsto no Art. 131.2 da Constituição Espanhola? 2) Quais seriam as funções que esse órgão deveria assumir? 3) Qual deveria ser sua composição? Por exemplo, se o governo deveria fazer parte dele e, se além dos representantes dos setores do capital e do trabalho, deveria se ampliar o espaço para outras entidades representativas da sociedade civil (CORREA, 2003).

De acordo com o previsto no Art.131.2 da Constituição Espanhola de 1978, inicialmente, o CES deveria servir como instrumento para a elaboração de planos econômicos, para a planificação econômica do país, tratando-se de um órgão de assessoramento e colaboração nos projetos de planificação geral propostos pelo governo - competência típica dos Conselhos Econômicos e Sociais oriundos das décadas de 1960 e 1970 (GOMES, 1992). No entanto, os intentos para se ter um Conselho nos moldes da Constituição de 1978 não se confirmaram.

Na percepção de Gomes (1992), a criação do CES responde à demanda advinda das associações sindicais, organizações empresariais, e dos partidos políticos, desde que a Constituição Espanhola de 1978 entrou em vigor. A partir desse momento, afirma o autor, foram várias as declarações institucionais, de diferentes governos, que se comprometiam a criá-lo. O maior interesse por uma instituição dessa natureza se tornou evidente com a realização de alguns acordos, como o Acordo Básico Interconfederal (1979) e o Acordo Econômico e Social (1985-1986). No primeiro, as distintas forças sociais, como a Confederação Espanhola de Organizações Empresariais (CEOE) e a União Geral dos Trabalhadores (UGT), sentiram a necessidade de um espaço comum de diálogo e de negociação em que pudessem debater grandes temas econômicos e sociais que lhes diziam respeito, ou que lhes afetavam diretamente.<sup>14</sup> No segundo acordo, por iniciativa do governo e por convergência das partes envolvidas nas negociações, existiu o entendimento e a disposição para que se criasse um órgão de consulta e de assessoramento do presidente em matéria econômica e social, pelo menos durante a vigência do acordo, algo que não ocorreu (GOMES, 1992).

---

<sup>14</sup> Correa (2003) também faz referência aos acordos. A assinatura desse primeiro acordo foi muito importante porque supôs o reconhecimento mútuo dos interlocutores sociais em seus respectivos âmbitos, o que significava o reconhecimento destes enquanto interlocutores legítimos em relação aos seus representados. Este acordo definiu uma nova filosofia em matéria trabalhista, cujas bases eram: 1) a autonomia coletiva, o poder e a faculdade para se estabelecer, para se organizar e, principalmente, para se auto-regular, isto é, a capacidade ou o poder de determinação conjunta das regras que governam as relações de trabalho; 2) o reconhecimento dos direitos sindicais; e 3) o abandono do paternalismo do Estado (CORREA, 2003, p. 24).

Conforme Avilés (1992), o que se estabeleceu seis anos mais tarde foi um conselho de natureza consultiva, com características muito próximas às do Conselho Econômico e Social Europeu (CESE), além de outros Conselhos que já existiam em países vizinhos, como no caso da França e da Itália, e que também serviram de inspiração para a criação do mesmo. De acordo com esse pesquisador, entre os fatores que mais contribuíram para sua formação estava a necessidade da Espanha de assemelhar-se às condições institucionais da Europa, na medida em que foi aceita e passou a integrar a Comunidade Europeia, a partir de 1986. O objetivo era, portanto, não destoar muito dos outros Estados-Membros, dado que a prática de uma economia planificada e centralizada já se encontrava em desuso em muitos países naquele momento, sob a predominância de uma economia de mercado, aberta, como era o caso.

Voltando a Gomes (1992), esse afirma que a principal polêmica no momento da criação desse Conselho girou em torno de sua adequação constitucional. Em primeiro lugar, o autor destaca que a ausência de uma denominação específica para esse órgão na Constituição Espanhola fez da sua definição a principal disputa no interior do parlamento.<sup>15</sup> Em segundo lugar, se a Constituição fazia referência a um conselho para a elaboração de planos econômicos, ao modelo de planificação econômica imperante nas décadas de 1960 e 1970, esta também solicitava para a aprovação do projeto mediante lei a participação das Comunidades Autônomas na elaboração desse plano, em que o Conselho teria a função primeira e obrigatória, por lei, de assessorar e colaborar em sua elaboração. Porém, o que o autor destaca é que, em nenhum momento, tentou-se uma planificação do tipo estritamente previsto no Art. 131.2 da Constituição Espanhola e, conseqüentemente, não se elaborou Projeto de Lei algum sobre o assunto. Como a planificação econômica a que se refere o artigo constitucional era de caráter facultativo ao governo, e este não assumiu a planificação geral na prática, deixou de ser urgente e tão logo, necessária, a criação do Conselho nestes moldes (GOMES, 1992, p. 14).

Ressalta-se que, em primeiro lugar, nada impediria que os legisladores lhe atribuíssem competências adicionais à restrita planificação econômica. Sendo a única competência constitucional estabelecida pela Constituição, esta poderia ser ampliada mediante um processo de agregação de funções, que logo a equipararia a um conceito socialmente estendido do que

---

<sup>15</sup> *Contitución Española. TÍTULO VII - Economía y Hacienda - Artículo 131.2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.*

“deveria ser” um CES. Argumenta-se que, com isso, seria criado um órgão de relevância constitucional, inserido no conjunto de instituições políticas previstas no texto constitucional. Em contrapartida, o desenvolvimento normativo desse órgão deveria se submeter aos condicionantes impostos pelos preceitos constitucionais, sobre os quais pretendesse se fundamentar (GOMES, 1992). Em segundo lugar, poder-se-ia criar um conselho sem vinculação alguma com o Art. 131.2 da Constituição, quando nada impediria que assim fosse, pois, ao não ser denominado no texto constitucional, tornava-se ambígua sua efetivação, dando liberdade aos legisladores em sua definição. De forma indireta, poderiam ser adotados como referência vários preceitos constitucionais que convidariam a introduzir canais de participação dos distintos grupos sociais na tomada de decisões dos poderes públicos, levando em consideração uma superior descricionalidade política desse órgão, quanto às suas funções, composição e funcionamento, diante da pauta e da dinâmica do sistema político e das relações trabalhistas impostas pela Constituição, o que em sua opinião não o deixariam tão limitado (GOMES, 1992).

É evidente que funções poderiam ser induzidas de dentro do Conselho, na medida que esse começasse a operar, visto que organizações e interesses se manifestariam dentro dele. Mesmo sendo definido como “um órgão consultivo do governo em matéria socioeconômica e trabalhista” (art. 1.2), à sua função consultiva poderiam ser agregados outros papéis, mesmo que esses não estivessem formalmente explicitados na forma da lei, como, por exemplo, servindo como plataforma institucional permanente de diálogo entre um amplo conjunto de organizações sócio-profissionais, somente nele representadas; e como um mecanismo de comunicação entre agentes econômicos e sociais e o governo, tornando a relação entre os mesmos mais fluida e colaborativa, sendo este um instrumento coadjuvante na consecução de possíveis acordos entre as partes envolvidas nas negociações. Mas, mais importante que a competência expressa do Conselho, é o que a sua presença poderia induzir enquanto instância de conhecimento, diálogo e informação, além de um canal informal, porém igualmente permanente, de comunicação do governo com os atores econômicos e sociais da sociedade civil organizada.

Finalmente, no âmbito das competências do Conselho, esse foi definido enquanto um órgão consultivo do governo em matéria sócioeconômica e trabalhista, com a missão única de emitir *informes* e *dictámenes* (proposições) diretamente ao governo, sendo seus pareceres de caráter não-vinculante às decisões do governo. Para Gomes (1992), tratava-se de um órgão que carecia de competência decisória, em que qualquer possibilidade de relação direta com o parlamento foi rechaçada, diferentemente dos casos da França e da Itália, que naquele

momento dispunham de iniciativa legislativa ou da condição de propor novas leis frente às assembleias legislativas (Câmara de Deputados e Senado).

Conforme a Lei de sua criação (*Ley 21/1991, de 17 de junio*), compete ao Conselho Espanhol, dentre as suas principais atribuições:

- 1) Emitir *dictámenes* (pareceres, proposições e recomendações) a instâncias do governo sobre anteprojetos de lei e decretos legislativos que regulem matérias socioeconômicas e trabalhistas (*consulta obrigatória*) de caráter extraordinário ou de urgente necessidade); sendo que os *dictámenes* emitem a percepção do CES sobre cada projeto de lei, cujos pareceres fazem parte de um dossiê sobre cada matéria abordada, manejado por deputados e senadores nas duas casas.
- 2) Realizar estudos e prestar informações sobre temas de interesse do governo, por demanda do próprio governo, por iniciativa própria, ou dos grupos de interesses e organizações que dele participam e que nele estão representados (*consulta facultativa*); sendo que, enquanto observador da realidade social, o Conselho pode advertir o governo sobre determinados problemas a serem enfrentados.
- 3) Elaborar anualmente uma memória da situação socioeconômica e laboral do país, informando a sociedade da sua real condição.
- 4) O CES ainda poderia solicitar do governo e de órgãos competentes, se assim fosse necessário, mais informações para realização dos seus trabalhos.

De acordo com o seu primeiro Presidente, Frederico Duran Lopes (2008), que permaneceu no cargo por dois mandatos (1993-1996; 1997-2000), com a criação do conselho, cumpriu-se o dispositivo constitucional em que se formalizou a participação de organizações representativas do país em decisões relevantes da política econômica, quando também se pretendia integrar formalmente ao processo de formação da vontade legislativa um trâmite de consulta às organizações econômicas, empresariais e sindicais, avançando no sentido da democracia participativa.

Na concepção de Lopes (2008), corriam-se alguns riscos que se tornavam evidentes, como a desconfiança das organizações, que poderiam perceber o Conselho como um procedimento regulado pelo poder público que poderia monopolizar o espaço das relações entre os interlocutores, marcando algumas posições em detrimento de outras, e fazendo com que algumas posições perdessem força e capacidade de pressão nos processos em que as decisões fossem tomadas. Um segundo risco era de que o Conselho pudesse se tornar apenas um órgão auxiliar do governo, um grupo de estudo, de encontro e troca de opiniões entre os agentes econômicos e sociais, acomodando-se ao lado das demais instituições políticas e do

próprio governo, não revelando sua complementaridade, ou a utilidade de um trâmite de consulta institucionalizada, para a formação das leis do país, por meio de uma visão compartilhada das organizações sobre as matérias em debate, segundo os critérios ou pontos de vista de cada uma delas.

Contudo, o Conselho trouxe consigo possibilidades de participação institucional e de diálogo social. A influência de seus pareceres sobre a promulgação de novas leis econômicas e sociais do país não são pequenas, se levados em conta os pontos de vista compartilhados pelos membros do conselho sobre as matérias que o permearam. Isso, segundo Lopes (2008), serviu de estímulo para a adequação de posturas, e para busca de pontos de convergência diante de posições, inicialmente, muito discrepantes. Para ele, duas premissas eram fundamentais: 1) a capacidade de manter uma tensão crítica contínua com os interlocutores políticos; 2) e a consolidação de um prestígio e de uma autoridade, tanto técnica quanto política, que sustentassem os pronunciamentos do Conselho (LOPES, 2008, p.10-12).

Como primeiro presidente do CES, Lopes (2008) destaca que a não submissão da experiência de diálogo social e da concertação ao poder público correspondente (governo) é uma característica importante do Conselho espanhol. Segundo ele, o prestígio e a autoridade do Conselho têm sido conquistados com muito esforço, seriedade e compromisso de seus membros e de suas lideranças, que apostaram nesta instituição e no desempenho das funções que lhes foram delegadas, apesar de contar com o aporte financeiro do poder público para se manter em funcionamento.

## **4. 2 O contexto de criação do CDES no Brasil**

Para compreender as razões da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) no Brasil, em 2003, faz-se necessário olhar para o período da transição brasileira. A lógica desenvolvida aborda o processo de democratização e a busca por soluções para os problemas decorrentes do esgotamento do modelo desenvolvimentista, para caracterizar “as crises” vivenciadas pelo país, que justificam a criação do CDES anos mais tarde.

### **4.2.1 Da transição de regime às eleições de 2002**

Linz e Stepan (1999), preocupados fundamentalmente com a influência dos militares sobre os processos de transição política para a democracia em diferentes países europeus e

sul-americanos, consideram que o Brasil foi o que teve maior dificuldade para consolidar sua democracia dentre os sete países por eles analisados. Conforme tais autores, essa distinção para o caso brasileiro, seria explicada pelo fato de o Brasil compartilhar com outros países da América do Sul as deploráveis consequências da crise internacional da dívida externa, provocada pelo aumento da taxa *Libor*,<sup>16</sup> nos anos 1980. Além disso, o Brasil tinha de longe a distribuição de renda mais desigual, e os piores níveis educacionais e de bem-estar social de todos os países. O país possuía, também, o sistema de partidos políticos menos estruturado dentre os países sul-americanos incluídos na pesquisa, sendo que, no contexto entre 1985 e 1993, sete diferentes pacotes de reformas foram lançados, fracassaram, e foram abandonados, por uma sociedade política incapaz de unir-se para forjar uma coalizão sustentável para a formulação de novas políticas. Argumentam os autores:

O constitucionalismo e o Estado de Direito – que nunca foram fortes na altamente desigual sociedade brasileira – enfraqueceram-se mais ainda. A longa crise econômica diminuiu a capacidade fiscal e moral do Estado para desempenhar um papel integrador na sociedade e as instituições da sociedade política tornaram-se cada vez mais tênues. Como o Estado retirava-se de cena, e a sociedade política não era capaz de forjar um apoio político contínuo em torno de qualquer alternativa política, a sociedade tornou-se cada vez mais anômica, e o valor da cidadania entrou em declínio. (LINZ; STEPAN, 1999, p. 204).

A dificuldade de reflexão teórica sobre a democracia no Brasil e na América Latina residia, principalmente, no fato de que aqui não se teve lugar para uma ruptura radical e integral entre ditaduras e democracias. Em sociedades como a brasileira, que se caracteriza historicamente por mecanismos tradicionais de dominação, as ideias de “pacto” e “estratégias de concertação”, por exemplo, significaram importantes inovações neste período. Porque elas correspondiam diante da experiência de desordem dos governos autoritários à uma aspiração generalizada por uma institucionalidade estável e participativa (LECHNER, 1990).

A transição democrática brasileira também é conhecida como transição por transação (SHARE; MAINWARING, 1986; O'DONNELL, SCHMITTER, WHITEHEAD, 1988; PRZEWORSKI, 1994; SANTOS, 2000), pois foi realizada através de um pacto entre os reformistas do regime anterior e a oposição moderada. O processo de liberalização política, promovido pelo General Ernesto Geisel (1974), foi controlado pelos militares para que se desse de forma lenta, gradual e segura. Tal acordo se expressa na garantia de anistia aos militares e aos perseguidos políticos do regime e na rápida reorganização da direita, quando o sistema tornou-se novamente multipartidário.

---

<sup>16</sup> A principal taxa que afetou os empréstimos latino-americanos, que passou de uma média de 8%, entre 1970 e 1979, para 16,5% em 1981. Fonte: Dabène, Olivier, 2003.

Segundo Guillermo O'Donnell (1988), na passagem do regime autoritário para o regime democrático, o primeiro acordo democratizante, implicitamente pactuado, estabelecido entre as elites políticas brasileiras foi de que não se retornasse ao passado. Para ele, a principal tarefa para os atores democráticos estava em construir um rico tecido de instituições representativas, tanto as próprias da democracia política, quanto as de representação de interesses sociais, inclusive de tipo corporativo, a exercerem a mediação não excludente dos interesses, identidades e conflitos mobilizados naquele período (O'DONNELL, 1988).

Do debate sobre as alternativas democráticas sobressaem duas questões importantes, a revalorização da política e sua ressignificação (LECHNER, 1990). Contrapõe-se à lógica da guerra a lógica da política, em que não se apontou mais para o aniquilamento do adversário (ou inimigo), mas para o reconhecimento recíproco dos sujeitos entre si. Concebe-se uma política democrática a partir das diferenças e da pluralidade existente na sociedade, em que a política perde meramente o seu caráter instrumental, tendo lugar também uma revalorização da sociedade civil.

Ainda nos anos 1970, o chamado pacto corporativo,<sup>17</sup> modelo de intermediação dos interesses do capital e do trabalho pelo Estado, estruturado nos anos 1930, começou a ruir. Isso se dá em decorrência do esgotamento do “milagre” econômico brasileiro, com as transformações subsequentes da economia mundial globalizada e com o surgimento de novas formas organizativas da sociedade nas décadas seguintes. Entre essas é possível destacar: os movimentos populares e sociais, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e o movimento pela anistia política; na área sindical, em consequência da organização do novo sindicalismo no final dos anos de 1970, observa-se o surgimento das Centrais Sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983; e no plano político-institucional, surge, como uma novidade da época, o Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980.

Segundo Lechner (1990), em 1984, no Brasil, a noção de pacto expressou a busca de um acordo complexo em torno da restauração das regras do jogo político, da negociação de um itinerário e uma agenda mínima para a transição, assim como para o estabelecimento de mecanismos de concertação socioeconômica. Podem-se distinguir pelo menos três níveis de

---

<sup>17</sup> O chamado pacto corporativo remete à opção pelo corporativismo do Estado da forma como foi estruturado nos anos 30 no Brasil. De acordo com Costa (1998), ele institucionalizou padrões de interação diferenciados da classe patronal e da classe trabalhadora com o Estado, sendo este último o único interlocutor de ambas as partes. A estrutura corporativa montada no Brasil combinou tipos de organização distintos, de acordo com as diferenças de classe, sindicatos para os trabalhadores e corporações para os patrões. Do ponto de vista organizacional, o sindicato passou a ser uma organização tutelada, enquanto as associações patronais com status de corporações tiveram maior autonomia

pactos que se entrelaçam em uma mesma direção: um pacto constitucional; um pacto político para a transição, que se dá através da Aliança Democrática; e um pacto social *strictu sensu* (acordo patronal-sindical-estatal).

Assim, o pacto instituído na transição democrática brasileira se deu entre forças políticas conhecidas e equilibradas. A negociação permitiu o acesso da oposição ao poder através de eleições indiretas. Isso aconteceu mesmo com as pressões vindas das ruas através da campanha pelas “Diretas Já”, visando à sucessão presidencial de 1985. O presidente civil eleito indiretamente em 1985, Tancredo Neves, faleceu antes de tomar posse, comovendo a sociedade brasileira e reforçando a insegurança sobre a instalação do novo regime. O seu vice, José Sarney, ao tomar posse, tinha em seu gabinete como ministros seis militares, que detinham uma influência muito forte sobre as decisões do governo (LINZ; STEPAN, 1999). Assim, o temor pelo retorno à ditadura adiou o momento das eleições diretas para presidente, mas a campanha pelas “Diretas Já” foi considerada a expressão mais concreta pela redemocratização do país.

Nas eleições de 1986, quase gerais (em que foram realizadas eleições para governador, Assembleias Legislativas Estaduais, Câmara de Deputados e Senado Federal), elegeu-se um Congresso Constituinte. A nova Carta Constitucional Brasileira de 1988 é considerada, até hoje, um marco normativo na transição para o regime democrático, tendo ficado conhecida como a Constituição Cidadã. Nela se instituiu uma série de direitos sociais e contemplaram-se inúmeras instâncias colegiadas, nas quais Estado e sociedade trabalhariam juntos na formação, execução e controle das políticas públicas. É por meio dela que se instituíram os conselhos em todos os níveis da administração pública, abrindo novos espaços de interlocução nacional, setorial e local, visando atender demandas da população desde a ditadura.

Somando-se ao surgimento dos Conselhos em diferentes áreas, ocorrem também experiências de natureza neocorporativa, ou de um corporativismo societário, aproximando-se, assim, do que vinha ocorrendo na Europa. Essas experiências foram estimuladas e começaram a acontecer por meio de Câmaras Setoriais (1991) organismos tripartites que agregam representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores, como instrumentos reguladores de conflitos e definidores de políticas públicas.<sup>18</sup> A criação de instituições desse tipo, que visava à ampliação da participação cidadã, e a propagação de experiências

---

<sup>18</sup> As câmaras setoriais surgiram em 1988, com a reorganização do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), pelo Decreto 96.056. E foram redefinidas pela Lei 1.178 de 1991, que ampliou suas atribuições e composição. Ver: DINIZ (1995).

participativas, através da ampliação do número de atores políticos nos processos decisórios, vão contribuir muito para a instauração da democracia brasileira.

De acordo com Sallum Jr (2003, p. 39), “o aumento da participação popular afetou a hierarquia entre os centros de poder do Estado, a gestão governamental e amplitude dos direitos de cidadania. De fato, a crise de hegemonia enfraqueceu a hierarquia que caracterizava o regime autoritário”. Contudo, além de a Nova Carta ter ampliado o poder do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, que ficou responsável por assegurar o cumprimento dos direitos da cidadania garantidos em lei, também assegurou a inclusão de todos os cidadãos, trabalhadores ou não, na rede de proteção social, ampliou as restrições ao capital estrangeiro, definiu maior espaço de atuação para as estatais, maior controle do Estado sobre o mercado e aumento da estabilidade dos servidores públicos.

Dessa forma, apesar dos avanços e valorização da sociedade civil, obtidos com a Constituinte, esta assegurou a tradicional articulação entre Estado e mercado (SALLUM JR, 2003). Manteve, ainda, um caráter dúbio, ao preservar características de projetos de desenvolvimento distintos, e deixou muitas lacunas para serem regulamentadas e definidas posteriormente, através de leis complementares e reformas. Pode-se dizer que os conflitos foram adiados para quando houvesse uma correlação de forças políticas mais definidas do que na época da constituinte, permitindo, assim, tomadas de decisões que não comprometessem a democracia.

A posse do primeiro presidente democraticamente eleito no Brasil só veio a ocorrer em 1990, contabilizando dezesseis anos de transição, que denotam as condições restritivas impostas pelos militares para deixar o poder, e a influência que estes tiveram na origem e desempenho dos novos governos, civil e democrático. As mudanças ocorridas no Estado brasileiro no final do Século XX tiveram como um dos marcos a liberalização econômica, aprofundada nos anos 1990. Elas promoveram uma transição política que, segundo Sallum Jr. (2003, p. 35), “transformou a forma autocrática e desenvolvimentista de Estado, vigente no Brasil desde os anos 30”. A estratégia adotada pela “Nova República” para enfrentar o estrangulamento externo causou uma crise política complexa, que deu origem à dissociação do governo de sua base de sustentação, o denominado Estado “varguista”.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>O conflito gerado em torno do modelo de desenvolvimento adotado para o país teve como resultado o deslocamento da coalizão do governo, a que adotava o modelo desenvolvimentista, para a oposição. A perda de sustentação política foi reforçada, ainda, pela resistência dos dirigentes das estatais, pela atuação de parlamentares em defesa do “patrimônio nacional” e das manifestações públicas dos funcionários de estatais contra as políticas governamentais que golpeavam as empresas do Estado. (SALLUM JR, 2003, p. 35).

O primeiro presidente democraticamente eleito pelo voto direto, Fernando Collor de Mello (1990-1992), havia enfrentado uma eleição polarizada ideologicamente com o ex-sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em 1989. Ao ser eleito, Collor apresentou seu plano de estabilização econômica para o país (COLLOR I), em rede nacional de rádio e televisão, sem qualquer consulta prévia aos partidos políticos, ou ao Congresso Nacional. Fato que dava mostra do personalismo característico do recém-eleito e que só agravou a crise do Estado vivenciada pela sociedade brasileira. Embora contando com o apoio do empresariado, conquistado durante a campanha política na luta contra Lula, que era tido como comunista e acusado de desejar sequestrar os ativos financeiros de particulares, o Presidente Collor não conseguiu efetivar um novo pacto político, mesmo após reorientar a estratégia governamental, e se inclinar para o liberalismo. Ações como o confisco provisório com o qual iniciou sua gestão; a tentativa de prorrogar a moratória, que obteve a oposição dos norte-americanos e gerou fragilidade para a elite econômica brasileira, contribuíram para esse fato. Além disso, com a finalidade de enxugar a máquina do Estado, ele promoveu demissões em massa de servidores, que desorganizaram a administração pública. O somatório dessas ações, entre outras, levou-o ao processo de *impeachment*. Sem sustentação política, acusado de corrupção, o Presidente renunciou, na tentativa de evitar a cassação de seus direitos políticos por oito anos, assumindo em seu lugar seu vice Itamar Franco.

Itamar Franco, experiente político mineiro, havia entrado para o Partido da Reconstrução Nacional (PRN) em 1988, para candidatar-se a vice do presidente Collor. Ele retornou ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 1992 por não concordar com a linha da política econômico-financeira adotada. Neste mesmo ano, assumiu a Presidência da República brasileira, herdando uma série de problemas para serem resolvidos. O país vivia uma recessão prolongada, com o fracasso dos planos econômicos COLLOR I e II, altas taxas de inflação e de desemprego. O presidente, buscando estabilidade para sua gestão (1992-1993), procurou o apoio dos partidos, constituindo uma ampla coalizão, que incluía também partidos situados mais à esquerda do espectro ideológico. Ele se concentrou em arrumar a administração pública, por meio de uma gestão transparente, e, para tranquilizar a opinião pública, deixou claro que não adotaria medidas que surpreendessem a nação.

Ainda durante o governo Itamar Franco, em 1993, foi realizado, conforme previsto na Constituição de 1988, um Plebiscito para a escolha da forma de governo, Monarquia ou República, e do sistema de governo, Presidencialismo ou Parlamentarismo. Nesse momento, ocorreu um amplo debate com toda a sociedade brasileira, no qual se observou a polarização da discussão em torno do presidencialismo e do parlamentarismo. O resultado desse processo

definiu a República, como forma, e o Presidencialismo, como sistema de governo no Brasil. Foi também no Governo de Itamar Franco que se elaborou o plano de controle inflacionário da nova República, o Plano Real, coordenado pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

O sucesso do plano de estabilização econômica conhecido como Plano Real<sup>20</sup> foi fundamental para a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). À frente de uma ampla coalizão de centro-direita, o ex-ministro de Itamar Franco colheu os frutos da conquista da estabilização monetária, vencendo a eleição presidencial de 1994 em primeiro turno. No cenário político, a disputa eleitoral com Luiz Inácio Lula da Silva (PT) irá marcar um ponto de inflexão importante no que se refere à política de alianças partidárias (SINGER, 2002), resultando na convergência dos partidos em direção ao centro do espectro político ideológico, o que revela a configuração de novos blocos no poder e, em certa medida, uma ruptura com o passado, com o modelo nacional-desenvolvimentista e com uma mudança do posicionamento ideológico de partidos situados mais à esquerda.

André Singer (2002) demonstra como a presença competitiva do PT nas eleições de 1989 e em 1994 estruturou a disputa partidária em torno do campo ideológico eleitoral. Observou-se que, tanto no segundo turno de 1989, como em 1994, os partidos, os candidatos e o próprio público, situado à direita (e parte do centro), mobilizaram-se em oposição à esquerda. Para o autor, o programa de estabilização econômica produziu uma mudança na orientação de parcelas significativas do eleitorado, quando se tornou indiscutível a importância que o Plano Real teve para a decisão do voto, em 1994. A mudança se transferiu do voto por insatisfação com o governo Collor, para um voto por expectativa de resultados (prospectivo), ou seja, no ensejo de que a inflação pudesse ser controlada e a economia voltasse a crescer, trazendo maiores benefícios à população. A aliança do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) com o Partido da Frente Liberal (PFL) também teria beneficiado a eleição de FHC, logo no primeiro turno, e consagrado a sua vitória, com os demais apoios recebidos no segundo turno. Ressalta-se que os eleitores continuaram majoritariamente centristas e à direita, como nas eleições de 1989, superando aqueles que se colocavam à esquerda.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Uma apresentação sobre a economia e a política do Plano Real encontra-se em PEREIRA, B. A. C. A economia e a política no Plano Real. *Revista de Economia e Política*. V. 14, nº 4 (56) de outubro/dezembro - 1994. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/56-10.pdf>> Acesso em: 01 jan. 2011.

<sup>21</sup> “Em síntese, o real cumpriu um importante papel de realinhador dos eleitores do centro e da direita em direção ao candidato que os representava e não de anulador dos alinhamentos prévios” (SINGER, 2002, p. 128). Afirma o autor que, tal como no pleito que elegeu Collor, a autolocalização no espectro esquerda-direita foi um interessante preditor do voto, mesmo numa eleição em que a discussão econômica substituiu o debate ideológico

O efeito mais importante do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, ao lado do controle da inflação, foi o impulso para a reforma constitucional (LAMOUNIER, 2005, p. 210). Tal reforma era fundamental para a reorganização da economia e do Estado; assim, caberia ao governo convencer o país e o Congresso Nacional da necessidade das mudanças.

Sob o primeiro governo de FHC (1995-1998), Brasílio Sallum Jr. (2000) examina em que direção foram transformadas as relações entre política e economia, mostrando que elas reafirmaram o rumo predominante no próprio processo de transformação em curso nos anos 1990. Elas deram sustentação a um programa de estabilização que se fazia hegemônico no âmbito do capitalismo mundial (o neoliberalismo). Afirma o autor que, “mesmo por vias transversas, Collor já havia contribuído para danificar o arcabouço institucional nacional desenvolvimentista e para reorientar em um sentido antiestatal e internacionalizante a sociedade brasileira” (SALLUM JR., 2000, p. 24).

A configuração política do governo FHC permitiu o predomínio neoliberal na política macroeconômica. Sallum Jr. destaca que a economia nacional se fragilizou dramaticamente em relação ao sistema financeiro mundial. A estratégia de estabilização também privilegiou a esfera financeira, se comparada às atividades de produção e comercialização de bens e serviços. O Estado reorientou suas políticas em relação aos setores socioeconômicos, deixando de ser um Estado empreendedor e favorecendo as multinacionais, em detrimento das empresas nacionais. Assim, foi implementado por Fernando Henrique Cardoso um conjunto de reformas orientadas para o mercado, ao lado de reformas constitucionais, todas executadas durante o primeiro governo FHC (1995-1998) e reforçadas, também, no segundo governo (1999-2002).

Para Sallum Jr., a adoção desse fundamentalismo liberal como eixo da política econômica no primeiro Governo de FHC foi uma decisão política interpretada como meio decisivo para assegurar o necessário controle sobre o sistema político. Essa ação visava realizar a pesadíssima agenda de reformas institucionais que constituía o programa do governo. O objetivo central do governo era preservar a estabilidade monetária e mudar o padrão de desenvolvimento brasileiro, rompendo definitivamente com os resquícios do nacional desenvolvimentismo. Sua estratégia política foi agir institucionalmente, dentro dos marcos de uma democracia representativa, sem se abrir ou se articular diretamente com grupos de interesse ou agrupamentos não-partidários de opinião. O governo FHC privilegiou,

---

como tema central. Para mais detalhes ver: SINGER, André. *Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Edusp, 2002.

quase que exclusivamente a relação Executivo-Legislativo (Presidência e Congresso) na relação Estado-Sociedade, desconsiderando em sua articulação e prática política uma maior relação com os movimentos sociais e os sindicatos (SALLUM JR., 2000, p. 45).

As medidas implantadas entre 1995 e 2002 tiveram efeitos importantes no processo político, como a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, e a privatização dos bancos públicos estaduais. Porém, a única medida de reforma política aprovada nesse período foi a da reeleição para cargos executivos para mais um mandato. Dessa maneira, em 1997 o Congresso Nacional aprovou emenda constitucional permitindo a reeleição por mais um período (LAMOUNIER, 2005). Nas eleições de 1998, FHC, que já tinha recebido o apoio dos partidos conservadores, amplia esse apoio entre os partidos de direita e vence as eleições novamente, ainda no primeiro turno.

Por ocasião da reeleição, o regime cambial brasileiro já se encontrava em crise e, após duas semanas do segundo mandato, o governo teve de desvalorizar a moeda para evitar a fuga de capitais. Para quem acreditava que a profundidade das mudanças ocorridas criava expectativas de que a estratégia neoliberal teria um longo futuro pela frente, seu projeto começou a ruir, com a consequente queda de popularidade do Presidente Cardoso, em seu segundo mandato. Entre reformas e privatizações, o que Salum Jr.(2000) identificou dentro do próprio bloco governista de FHC foi uma polarização entre duas correntes, ou visões distintas do liberalismo: uma visão mais doutrinária e fundamentalista (o neoliberalismo), que orientou as ações do governo, principalmente na área econômica (núcleo duro do governo); e uma segunda visão (liberal desenvolvimentismo), que surgiu em decorrência da ação da primeira, das consequências sociais e econômicas supostamente negativas da ortodoxia liberal (SALUM JR., 2000, p.33).

O resultado desse processo foi a ruptura do consenso em torno da estabilidade e do ajuste fiscal como prioridades absolutas da agenda pública. Difundiu-se a percepção de que as políticas neoliberais tiveram um alto custo social, gerando efeitos perversos de grande impacto, como os altos índices de desemprego, a recessão, a redução do mercado formal de trabalho, com a eliminação de 2 milhões de postos formais na indústria, e a destruição do já precário sistema de proteção social vinculado ao padrão anterior (BOSCHI; DINIZ, 2007, p. 42).

Tais resultados fizeram com que um importante segmento do empresariado nacional, os industriais, principalmente, começassem a se afastar e caminhassem em direção a uma crítica mais aberta ao governo, chamando atenção para a necessidade de se redefinir a agenda,

abrindo possibilidades para a configuração de uma nova coalizão de poder, que se desenhou com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002.

#### 4.2.2 A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e a criação do CDES

[...] o fato mais importante da política brasileira desde o rompimento do círculo vicioso político-econômico pelo Plano Real foi sem dúvida, a posição pragmática do PT a partir de 2002, à medida que a vitória eleitoral foi se tornando palpável. Naquele momento, a instabilidade prenunciava-se aguda, como consequência das incertezas da campanha eleitoral. A desvalorização do real e a pressão inflacionária dela decorrente não deixavam dúvida quanto a tendência à deterioração do quadro econômico (e até político) em 2003. (LAMOUNIER, 2005, p. 220).

No processo das eleições presidenciais de 2002, já havia certo consenso entre as elites sobre a importância da estabilidade macroeconômica para o país. O Partido dos Trabalhadores, através de seu candidato, Lula, que se candidatava pela quarta vez à Presidência da República, tendo ao seu lado, como candidato a vice-presidente, José de Alencar, do Partido Liberal, um empresário bem sucedido do setor têxtil, ainda, durante a campanha eleitoral, comprometia-se a honrar todos os contratos assumidos com os Organismos Internacionais, através da Carta ao Povo Brasileiro, manifestando o estilo de governo que viria a ser adotado, em caso de eleição.

Em 22 de junho de 2002, através desse documento, a direção nacional do Partido dos Trabalhadores e Luiz Inácio Lula da Silva tornaram pública sua análise sobre a conjuntura política e econômica vivida pelo Brasil. Naquele momento, foi enfatizado o anseio da população brasileira por mudanças significativas que resultassem em uma melhor qualidade de vida para todos. Afirmou-se, então, o compromisso da Frente Brasil Popular com a produção, a geração de emprego e a justiça social. Ao mesmo tempo, foram assumidos compromissos com o Fundo Monetário Internacional, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o Superávit Primário e com o pagamento da dívida externa. Como afirma o próprio documento, “a premissa dessa transição estava no respeito aos contratos e obrigações do país”.

Dentre os principais objetivos da Carta ao Povo Brasileiro, estavam: reduzir a vulnerabilidade externa, através do esforço conjugado de exportar mais, e de criar um amplo mercado interno de consumo de massa; abrir caminho para combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas; além de realizar as reformas estruturais que de fato democratizassem e modernizassem o país, tornando-o mais justo, eficiente, e ao mesmo tempo mais competitivo no mercado internacional. Processo esse

que seria obtido através da reforma tributária, a qual desoneraria a produção, e por meio de uma reforma agrária, que asseguraria a paz no campo. Seguindo essa lógica, entrariam em pauta a reforma previdenciária, a reforma trabalhista e programas prioritários contra a fome e a insegurança pública (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002).

Naquele momento, a cúpula petista e seus aliados mais tradicionais já tinham consciência de que a elaboração de um novo modelo de desenvolvimento para o país demandaria um planejamento a médio e longo prazo e de que as mudanças pretendidas não se dariam da noite para o dia. Seria necessária uma lúcida e criteriosa transição para o que a sociedade estava reivindicando, ou seja, tinha-se a compreensão de que os males herdados de governos anteriores não seriam tão logo compensados. Segundo o teor da própria Carta: “o novo modelo de desenvolvimento para o país não poderia ser produto de decisões unilaterais do governo, nem seria implementado por decreto, de modo voluntarista, mas seria fruto de uma ampla negociação nacional que deveria conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social capaz de assegurar o crescimento com estabilidade” (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002).

A ideia de estabelecer um novo contrato (ou pacto) social foi amplamente divulgada, por todos os meios de comunicação, durante o período das eleições presidenciais de 2002 e no decorrer dos primeiros anos de gestão do governo. Transmitindo a ideia de que apoiar a candidatura de Lula representava um movimento em defesa do Brasil, várias foram as lideranças de diferentes matizes ideológicas que declararam apoio ao seu projeto (ou programa de governo). A afirmação de Luiz Inácio Lula da Silva nas urnas foi o resultado de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, através da qual se buscou abrir novos horizontes para o país.

De acordo com Coggiola (2004), evidencia-se que o primeiro governo Lula foi formado por uma configuração de centro-esquerda, com clara hegemonia de esquerda, definida pela forte presença do PT e de seus aliados tradicionais. Contudo, além dos partidos de esquerda (PT, PCdoB, PV, PMN, PCB, PSB, PDT e PPS), e dos partidos de centro (PTB, PL e setores do PMDB), o governo foi marcado por um importante matiz não-partidário representado pelos ministros da Agricultura, Indústria e Comércio (COGGIOLA, 2004, p. 14). Isso assinala a tentativa do governo Lula de promover uma interação estratégica com o empresariado nacional, expressando, por sua vez, sua pré-disposição de compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder, estreitando os laços entre o Estado e aquilo que se

denominam “as forças vivas da nação brasileira”, ou seja, com os setores mais dinâmicos, capazes de impulsionar a economia, o progresso e o desenvolvimento do país.<sup>22</sup>

Segundo Tapia (2007), antecede a criação do CDES no Brasil a manifestação de associações empresariais, que reclamavam a existência de órgãos consultivos típicos do corporativismo societal, bem como de outros setores organizados da sociedade, que reivindicavam maior participação nos processos decisórios do governo durante toda a década de 1990. Para o autor, “a iniciativa de criação do conselho, expressou tanto o compromisso programático do Partido dos Trabalhadores, quanto resgatou as aspirações dos interesses empresariais organizados e de outros setores da sociedade civil” (TAPIA, 2007, p. 200).

Como observa Lucio Kowarick (2003), a criação do CDES brasileiro não era uma ideia nova para o Partido dos Trabalhadores, destacada através do seu programa de governo nas eleições presidenciais de 2002. Antecede à sua criação, ainda no período eleitoral, uma série de encontros e debates, com o então candidato Lula e um grupo de lideranças nacionais, oriundas de diferentes setores econômicos e sociais, em que o tema proposto para o debate era a formação deste Conselho.

Em 18/8/02, um dia antes de atender ao convite que [o então Presidente da República] FHC dirigiu aos candidatos para conversar sobre o acordo com o FMI, Lula consulta reservadamente, cerca de 30 pessoas, trabalhadores, empresários, dirigentes de ONGs, economistas, entre outros, num primeiro ensaio formal do estilo de governo que pretende implementar. Outra reunião é feita em 28/9/02, às vésperas do primeiro turno, e em 19/10/02, desta vez com um público mais amplo, o Presidente Lula anuncia, se eleito for a perspectiva de construir um CDES, como foro de celebração do contrato social anunciado no Programa de Governo. Em 07/11/02 [onze dias após o segundo turno], importantes representantes das forças vivas da nação que o Presidente Lula pretende agregar no futuro CDES, já participam de nova reunião, trazendo propostas para a construção e funcionamento do referido conselho. (ANT, 2002, p. 5).

Conforme César (2004), mais de 300 pessoas, representantes de grandes sindicatos, federações e confederações patronais, todas as centrais sindicais, empresários, trabalhadores, lideranças dos movimentos sociais e das ONGs, personalidades acadêmicas, artísticas e religiosas, participaram dessas reuniões, nas quais 200 entidades reivindicaram fortemente sua participação dentro do conselho e apresentaram mais de 400 nomes para que, dentre eles, fossem escolhidos os seus membros.

Como lembra César (2004), a eleição de Luíz Inácio Lula da Silva colocou pela primeira vez na Presidência da República brasileira uma liderança de origem popular, forjada na luta sindical e operária e vinculada a um partido político que, desde a sua origem,

---

<sup>22</sup> Ver primeiro pronunciamento feito por Luiz Inácio Lula da Silva como presidente eleito da República Federativa do Brasil. Compromisso com a mudança. São Paulo, 28/10/2002, p. 12.

proclamou-se representante dos segmentos sociais ligados ao universo do trabalho e que, historicamente, reivindicou-se socialista. O autor destaca que o PT, partido de Lula, era fortemente enraizado nos movimentos e estratos sociais populares, médios e intelectualizados da população, tendo logrado incorporar o apoio de setores integrados ao micro, pequeno e médio capital nacional. O governo eleito em 2002 carecia, pois, de respaldo entre os segmentos sociais e políticos que detinham vínculo com o grande capital e despertava, além disso, os piores temores das elites tradicionais do país e do capital internacional. Segundo o autor, conjugados estes dois fatores, a origem social e política do governo e seus limites em termos de apoio junto às elites econômicas, emerge a explicação para a instituição e a instalação do CDES, imediatamente após a posse do novo presidente da República.

Criado em 1º de Janeiro de 2003, através de Medida Provisória N.º103/2003, e regulamentado em Lei N.º 10.683, de 28 de Maio de 2003, o CDES integrou a Presidência da República, como órgão de assessoramento imediato do presidente Lula, funcionando junto à Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social, que estava subordinada diretamente ao presidente da República.

Conforme Lei N.º 10.683, de 28 de maio de 2003, em seu Art. 8º:

Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, 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 na [sic] articulação das relações do governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.

De acordo com o Termo de Referência para criação do CDES no Brasil, a construção de um novo contrato social passaria por constituir parcerias estratégicas entre diferentes atores econômicos e sociais, em torno de elementos comuns que poderiam alavancar o desenvolvimento do país com maior justiça social. Segundo o Governo, seria preciso promover essas parcerias, assumindo publicamente todas as contradições que pudessem existir, acordando ações e convergindo sobre pontos que permitissem a realização das reformas, criando as condições para o crescimento econômico com distribuição de renda, geração de empregos e oportunidades de trabalho.

Opta-se, inicialmente, pelo debate de ideias como processo de amadurecimento político-decisório, sem que se exercesse pressão sobre os “parceiros sociais”, ou sem que as ideias de contrato social e de concertação social fossem vistas como algo imposto por parte do

governo, ou, ainda, como algo de sua estrita responsabilidade, mesmo que quem detenha o poder de Estado tenha um papel preponderante na sua condução, ou coordenação.

Quando da criação do CDES, o então Primeiro Secretário Executivo do CDES, Tarso Genro (2003), fez referência à necessidade de se criar um “novo bloco social dirigente” não excludente, sem que se levasse em consideração a ideologia ou o partido político daqueles que viessem a integrá-lo. No entanto, ressaltava que esse novo bloco teria por obrigação formar uma coesão social que sustentasse o processo de transição de um modelo econômico perverso para um novo modelo econômico de inclusão e de redução das desigualdades. Conforme Genro, era possível pensar um novo modelo de desenvolvimento para o país, com um novo tipo de relação entre Estado e sociedade.

Segundo o autor:

O conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é um germen de uma nova forma de controle e de interação do Estado com a sociedade, em que, pelo conflito e pela diversidade, se produzem políticas e, portanto, procura-se eliminar as relações burocráticas tradicionais que separam o Estado do cidadão comum. É uma estrutura não-estatal que dialoga com o Estado e com ele compõe relações: ou seja, cria elementos de radicalização do processo democrático. (GENRO, 2003, p.100-101).

Para Genro, o problema maior estaria na constatação de que não havia no Brasil uma tradição de concertação e de negociação, mas uma tradição de conciliação pelas elites, ou de eliminação do “outro” no plano da política. De acordo com ele, nunca existiu no Brasil uma prática de negociação para a formação de novos blocos sociais dirigentes, por meio da concertação, do diálogo e do debate. Para o autor, é isso que estaria tentando fazer o primeiro governo Lula, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil.

Como lembra Cavalcanti (2003), todas as tentativas de patrocinar a engenharia de pactos em governos antecedentes resultaram em fracassos. Mas, segundo o autor, “o governo precisava tentar a pactuação social como instrumento para formar consensos e encaminhar temas polêmicos”, como o das reformas. O Conselho até poderia servir como um dispositivo de pressão sobre o Congresso Nacional; mas, se suas discussões não tivessem objetividade, essa poderia ser uma experiência frustrante.

Na percepção de Vanda Maria Ribeiro Costa (2008), a prática do diálogo e da concertação social no Brasil era ainda muito incipiente, se comparada à sua dinâmica nos países europeus. Se na Europa ocorre o ressurgimento, durante a década de 1990, de várias organizações identificadas anteriormente com o neocorporativismo, como é o caso do CES espanhol, e hoje associadas a uma participação mais ativa da sociedade civil organizada, no

Brasil, a criação do CDES esteve cercada de muitas suspeitas. A própria Câmara de Deputados e o Senado Federal sentiram-se ameaçados, pois interpretaram a ideia de um novo contrato social propagada pelo governo como uma pactuação política que excluiria o sistema partidário e o Congresso Nacional.

No entanto, conforme Costa, a ideia de Contrato Social no Brasil remete a origens hipotéticas de governos modernos e sugere intenções fundacionais, com o propósito de dar início a um processo pactuado de mudança social, conjugando intencionalmente crescimento econômico com desenvolvimento social. Para a autora, os tipos de interação desenvolvidos entre o governo e os grupos representados nesse Conselho escapam dos padrões predatórios de captura do poder do Estado e/ou dos governos, considerando a própria heterogeneidade e a natureza pública desse espaço (COSTA, 2008).

Como destaca o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2004), ao se fazer referência à transição do mandato de Cardoso a Lula, não se tratava apenas de uma simples troca de nomes à frente do país, mas de um momento de grandes expectativas relacionadas à posse de Lula na Presidência da República. Tratava-se também de uma transição em um tempo mais longo – em um contexto mais vago e complexo de transformações relacionadas à suposta capacidade deste de provocar as mudanças estruturais que o país precisava, criando as condições para que elas acontecessem.<sup>23</sup>

Nesse sentido, pode se dizer que, seduzido pela ideia da concertação e do consenso, o primeiro governo Lula buscou explicar e justificar seu programa de ação, ouvir opiniões contrárias e firmar compromissos, procurando obter a adesão de partidos de oposição, sindicatos e associações empresariais, no processo de formulação de suas políticas, na expectativa de que com isso os conflitos se reduzissem e os atores econômicos fossem induzidos a agir de modo mais compatível com a manutenção de algumas linhas básicas do seu programa.

Para Alain Touraine (2005, p. 58), as grandes decisões tomadas nas últimas décadas foram a luta vitoriosa do presidente Cardoso contra a inflação e, mais importante ainda, a continuidade da política econômica adotada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que o

---

<sup>23</sup> Como salienta Adam Przeworski (1994): “Governos comprometidos com as reformas podem se colocar numa posição de isolamento diante de demandas populares e impor políticas econômicas ‘do alto’. Ou, ao contrário, tentando reunir apoio aos programas de reformas, podem procurar obter um consenso orquestrado através da realização de negociações (‘concertações’) com partidos, sindicatos e outras organizações. Como consequência disso os governos tem de escolher entre envolver uma ampla parcela de forças políticas na formulação das reformas, comprometendo, dessa maneira, a solidez econômica dos planos, ou tentar destruir toda oposição ao plano. Diante desse dilema e da resistência engendrada pelos custos sociais trazidos pelas reformas, os governos tendem a hesitar entre um estilo político tecnocrático, inerente a reformas pró-economia de mercado e o estilo participativo necessário a manutenção do consenso”.

sucedeu no cargo, respeitando as instituições estabelecidas e o quadro da economia internacional. Na sua opinião, isso fez com que o país repousasse sobre um “mar de águas tranquilas”, reforçando muito mais a ideia de uma democracia de direitos e de instituições, do que a ideia de uma democracia participativa, de forte mobilização popular, que muitos brasileiros esperavam.

Embora prevalecessem ainda muitas desigualdades no país, sob essa concepção de democracia vigente, não significa dizer que mudanças não estariam ocorrendo no seu interior. Para ele, o Brasil vem se constituindo como uma potência no continente e um ator importante na nova ordem mundial nos últimos anos. No entanto, ressalta que “a força de uma democracia se mede pela capacidade da democracia de direitos de acolher e de reforçar uma democracia de participação” (TOURAINÉ, 2005, p. 63). Não basta o reforço das instituições, se elas correm o risco de não servirem ao tratamento democrático das reivindicações sociais. Logo, a consolidação das instituições depende do avanço das lutas contra a desigualdade e contra todas as formas de exclusão existentes, pois o respeito às instituições e aos direitos só tem sentido positivo e só deve ser defendido, se ele permite levar cada vez mais longe a resposta às reivindicações da sociedade.

Autores como Eli Diniz e Renato Boschi preferem dizer que a democracia no Brasil é sustentável, ao invés de consolidada. Para Diniz (2007, p. 11), o desafio está em promover sua estabilidade a longo prazo, o que requer o enfrentamento de alguns déficits históricos, como o déficit da inclusão social, a incapacidade de produzir os resultados socialmente desejados revertendo o padrão patrimonialista de ação estatal e, finalmente, o déficit de *accountability*, fortalecendo os mecanismos de cobrança, de fiscalização, e de prestação de contas. O que remete à conexão entre governança, *accountability* e responsividade, que, segundo ela, devem figurar no desenho institucional da democracia brasileira.

#### **4.3 Comparação: semelhanças e diferenças entre os contextos de origem do CES espanhol e do CDES brasileiro**

Para além das semelhanças mais gerais entre Espanha e Brasil, evidenciadas com as transformações que ocorreram nas últimas décadas do século XX, ambos os países conviveram por mais tempo com um tipo característico de corporativismo estatal, em que predominava o papel do Estado como promotor, criador e controlador das associações de interesse, principalmente aquelas relacionadas com os setores produtivos (capital/trabalho). Isso ocorreu em decorrência das experiências dos regimes políticos autoritários vividos por

ambos os países ao longo do século XX, em que o poder estava extremamente concentrado nas mãos dos líderes das ditaduras, as instituições políticas, como os partidos políticos, estavam relegadas a um segundo plano, quando não eram extintas. Atribuía-se, na maioria das vezes, mais relevância às corporações de interesse que às próprias instituições políticas.

A onda de democratização que se iniciou na Europa Meridional em 1974, e se estendeu logo para a América Latina, ocorreu em um contexto de crise capitalista e de suas sequelas, durante as décadas de 1970 e 1980. Segundo Poulantzas (1975), os processos de destituição das ditaduras na Europa Meridional (Grécia, Portugal e Espanha) levantaram uma série de questões relevantes também para a América Latina, pois tais regimes não foram aparentemente derrubados nem por um movimento insurrecional aberto e frontal das massas populares, nem por uma intervenção militar do estrangeiro, como foi o caso do nazismo alemão e do fascismo italiano. Países como Grécia, Portugal e Espanha tinham uma peculiaridade por pertencerem ao continente europeu. Embora situados na zona pobre do capitalismo e sendo chamados de subdesenvolvidos, muito do que ali ocorria dizia respeito à relação que estes estabeleciam com outros países da Europa, e também com as relações econômicas que mantinham com os Estados Unidos, principalmente a Espanha (POULANTZAS, 1975).

Na América Latina dos anos 1980, foram os fatores de origem nacional (internos) que ajudaram na explicação dos processos de mudança dos regimes, sendo os fatores externos (internacionais) pouco analisados naquele momento. O'Donnell e Schmitter (1988) afirmam que são os fatores internos que desempenharam um papel predominante na transição, pois é de dentro dos próprios regimes autoritários que cisões importantes aconteceram, embora fatores externos, como a influência internacional, também pressionassem por mudança.<sup>24</sup> Para Linz e Stepan (1999), as políticas externas podem influenciar contextos internos de forma diversa, mas a consolidação da democracia não depende delas. Potências regionais hegemônicas podem desempenhar um papel importante no processo transitório, de apoio à democracia, mas não são determinantes para sua consolidação, que, segundo eles, é definida pelas forças internas relevantes em cada país.<sup>25</sup>

Dessa forma, não é por acaso que as transições para a democracia na Espanha e no Brasil são consideradas por vários autores como transição por transação. Nelas reformas foram pactuadas, negociadas, e alguns acordos, inclusive, postergados, pela fragilidade

---

<sup>24</sup> Isso se torna mais evidente, no caso da Espanha, com o processo de unificação dos países europeus.

<sup>25</sup> Neste sentido, deve-se considerar que independentemente do modelo de democracia perseguido por cada país, ele se fixa como um modelo a ser alcançado, um modelo político desejável (tipo ideal), quando é a negociação entre as elites, ou seja, os pactos, que darão forma definitiva à ordem política emergente (DABÈNE, 1997).

institucional existente. As experiências autoritárias traumáticas de ambos os países (na Espanha agravada pela guerra civil) provocaram uma mudança de trajetória que permitiu a formação de novos pactos em torno da constituição de um novo regime político, consagrando a democracia como a ação mais vantajosa para todos os agentes. Pode-se dizer que a formulação das novas Constituições caracterizou-se como um momento emblemático na construção das instituições democráticas, em que a falta de previsibilidade da ação dos atores políticos fez do adiamento de acordos em torno de questões polêmicas a atitude mais racional a ser seguida.

Dentre os fatores que determinaram o desenvolvimento das mudanças, ou a passagem de um regime político a outro, no caso brasileiro de forma lenta gradual e segura, estava a atuação dos atores que participavam desses processos e suas estratégias para promover essa passagem. A mudança de regime não implicava necessariamente a mudança dos principais atores da cena política, militares e as forças que ainda apoiavam o regime de um lado e opositores do outro, mas a incorporação de novos atores que porventura surgissem.

No caso da Espanha, as pressões advindas do contexto regional e internacional, somadas às consequências do segundo choque do petróleo, exigiram a adoção de medidas fortes associadas ao combate do desemprego e ao controle da inflação. Em suma, a crise política e econômica contribuiu para condições do desenvolvimento de acordos, entre o governo, empresários e trabalhadores. Nesse sentido, os pactos de Mancloua tiveram um efeito positivo sobre o comportamento desses atores como parte integrante do processo de transição para a democracia, a partir da política de rendimentos, adotada e acordada entre as duas principais confederações sindicais, as associações patronais e, por duas vezes, o governo, em acordos subsequentes.

As negociações em torno dos Pactos de Mancloua facilitaram os acordos sobre os conteúdos da nova Constituição, o desenvolvimento de novas leis para a regulação do quadro de relações industriais e para o reconhecimento dos sindicatos, enquanto representantes legais dos trabalhadores. Reduziram-se, assim, os conflitos industriais e promoveu-se uma maior integração dos atores sociais, dos sindicatos e das organizações empresariais, no novo sistema político e econômico (ROYO, 2001).

Contudo, as pressões induzidas pela reestruturação tecnológica alteraram o meio econômico internacional nos anos 1980, tendo um forte impacto sobre a concertação. O conseqüente processo de reestruturação produtiva alterou a correlação de forças entre esses setores, existindo um desequilíbrio de poder em prol do capital, uma vez que os sindicatos não conseguiram organizar e mobilizar os trabalhadores para fazer frente às políticas laborais

de liberalização do mercado de trabalho. Isso fez com que as estratégias dos atores mudassem, ocorrendo a quebra dos acordos firmados, o que significa dizer que as escolhas feitas passaram a ser menos condicionadas por instituições pré-existentes. A mudança no equilíbrio de poder afetou a predisposição dos atores em desenvolverem suas estratégias por meio de um novo conjunto de instituições, em que limitações e incentivos à mudança determinaram o curso das interações. O governo, em parte, também se sentia incapacitado para alcançar os objetivos da política macroeconômica estabelecidos pelo plano de convergência para a unificação econômica e monetária dos países europeus. Os sindicatos se retiraram das negociações em determinado momento (a partir de 1986), e a ausência de acordos em âmbito nacional trouxe consequências graves para a economia do país. Como se viu, as principais Centrais Sindicais passaram a adotar uma nova estratégia de ação, buscando agir com mais autonomia, não estando mais tão atreladas ao governo e aos partidos políticos tradicionais, como foi o caso da UGT, que rompeu relações com o governo do PSOE, e reforçando a unidade sindical.

Em decorrência da fragilidade política do governo socialista nos anos 1990, diante dos altos índices de inflação e do enfraquecimento das organizações sindicais no âmbito das empresas, os atores voltaram à mesa de negociações. Nesse contexto, os sindicatos buscavam mitigar o seu declínio, através do apoio aos acordos de concertação tripartite. O regresso à negociação se deu pela percepção de que a sua estratégia estava equivocada, pois não tivera a influência que esperavam sobre as decisões políticas. Além do mais, não contavam com a adesão de muitos de seus membros, ou seja, o movimento trabalhista não conseguiu reverter a unidade sindical em poder efetivo. Muito embora a greve geral de 1988 tenha lhe dado um sopro de vida na cena política, esse não foi capaz de inverter as políticas governamentais sobre o trabalho.

A combinação de desemprego, alto nível de trabalho temporário, associada a mudanças na estrutura ocupacional e na individualização das relações de trabalho, obrigou os sindicatos a reverem suas posições. Para isso passaram a adotar uma estratégia mais abrangente, com seu foco voltado também para as empresas, de modo a aumentar o número de seus membros, recuperar o controle sobre o conselho de trabalho e do processo contratual frente aos empregadores. Isso lhes permitiu melhores condições para lidar com as questões do desemprego e da estabilidade do trabalho, através da retomada da concertação nacional com o governo e os empregadores. É sobretudo a partir da reforma trabalhista de 1994 e da reforma da seguridade social, que ocorreu em 1995, a partir da assinatura do conhecido Pacto de Toledo, que novos acordos em âmbito nacional se tornaram possíveis.

Seguindo nessa direção, observa-se que a emergência do CES espanhol serviu para promover a negociação entre governos, empresas e sindicatos, estimulando a negociação e o estabelecimento de novos acordos, conseqüentemente institucionalizando a luta política entre o governo, os empregadores e os sindicatos, contribuindo, também, para uma transformação do padrão das relações industriais na Espanha. É nesse contexto que se opta por institucionalizar o CES, que, de alguma maneira, estava previsto na Constituição de 1978, embora ainda não tivesse sido implementado.

Portanto, adotando-se como marco referencial as Constituições dos referidos países, observa-se que a criação e efetivação destes Conselhos nos dois países, tanto na Espanha como no Brasil, somente ocorrerão mais tarde, praticamente 15 anos depois de promulgadas as novas Cartas. Na Espanha, a Constituição foi promulgada em 1978 e o CES foi criado por lei em 1991, começando a exercer suas atividades de fato a partir de 1993. No Brasil, a Constituição Federal é de 1988, sendo que o CDES é efetivado através de Medida Provisória, pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. Não por coincidência, ambos os Conselhos foram instituídos quando governos de esquerda, ou de centro-esquerda, estiveram no poder (O PSOE, no caso da Espanha, e o PT, no caso brasileiro), pois chegara o momento de resgatar das Constituintes as concepções democráticas que exigiam a ampliação da participação política no processo de tomada de decisões, sendo a elaboração de um novo modelo de desenvolvimento para esses países, uma vez que o modelo anterior estava esgotado, a mais importante decisão governamental a ser tomada.

Os conselhos seriam, então, instituições oriundas de respostas concretas oferecidas, através do jogo e da interação entre diferentes atores sociais, às necessidades específicas de cada um dos países, e fundamentados em diversas inspirações de conselhos dessa natureza existentes em outras partes do mundo. Percebe-se que ambos os conselhos foram criados pela combinação de um conjunto de fatores de ordem econômica, política e social, não necessariamente nessa ordem, nem com o mesmo grau de intensidade, ou importância, para cada um dos casos existindo diferenças significativas quanto às razões e aos momentos em que se promove a prática concertada, a busca de uma saída conjunta para as crises estruturais dessas sociedades.

Portanto, tratando-se de uma comparação de dois casos abrangendo momentos distintos do tempo, com dimensões espaciais e temporais bem definidas (Espanha, 1991; Brasil, 2003), contrastando os contextos nacionais com o contexto regional e internacional, interno e externo, pode-se formular uma explicação/interpretação para os processos de

instalação destes mecanismos institucionais em cada um dos dois países, percebendo as condições e os fatores que mais incidiram sobre a gênese dessas instituições.

No caso espanhol, de acordo com a perspectiva adotada para esse trabalho, não resta dúvida de que o CES tem origem no momento em que mudanças importantes deveriam ser processadas no modelo de desenvolvimento econômico do país, com as repercussões correspondentes no âmbito político e social. Fica clara, também, a importância dos fatores externos, no caso da adaptação necessária às políticas sociais decorrentes da integração à Comunidade Econômica Europeia e os conteúdos abertos como consequência da mesma, entre os dois tradicionais setores (empresários e trabalhadores) e, frente a isso, a necessidade de se retomar o caminho da concertação iniciado na conjuntura da transição política, que ameaçava ruir, frente à crise econômica proveniente do segundo choque do petróleo (1979), o processo de reestruturação produtiva e da adoção de políticas no modelo neoliberal, que acabaram sendo uma exigência para a integração da Espanha à Comunidade Europeia.

No caso brasileiro, havia também a necessidade de se pensar em mudanças (alterações) profundas no modelo de desenvolvimento que vinha sendo aplicado, uma vez que se faziam presentes, de forma bastante expressiva, as consequências das políticas neoliberais. Nesse caso, também havia condicionantes externos pelo nível de dependência que a economia brasileira tinha com os países dominantes no modelo capitalista hegemônico internacional. Fatores internos combinavam a busca por legitimidade, uma vez que as mudanças, em princípio, poderiam alterar as relações ora com os opositores, ora com os “parceiros” históricos. O primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) precisava do apoio da classe empresarial para garantir governabilidade, orquestrando as reformas estruturais necessárias ao país, inscritas na agenda pública brasileira antes mesmo de se eleger. Para isso, passou a promover o diálogo e o desenvolvimento de uma cultura de negociação e participação, através da criação de espaços como o CDES, em que diferentes atores econômicos e sociais pudessem convergissem para questões importantes, como eram os temas das reformas, como a Reforma da Previdência Social, aparentemente contrária ao ideário de várias forças sociais e partidos políticos que o apoiaram durante o processo eleitoral de 2002.

Valendo-se das contribuições trazidas pelas principais vertentes do neoinstitucionalismo, pode se dizer que há também, para o caso brasileiro, uma combinação de elementos históricos/contextuais e elementos estratégicos/instrumentais (da Escolha Racional) que explicam a sua criação. Primeiro, do ponto de vista histórico, a trajetória, ou emergência dos movimentos sociais organizados nos anos 1980, que surgiram em decorrência da abertura política, do processo constituinte, e da redemocratização do país. Segundo, a

importância atribuída aos conselhos gestores criados a partir da Constituição Federal de 1988, principalmente na área da saúde, assistência social, educação, meio ambiente, entre outros. Terceiro, a experiência das Câmaras setoriais vivenciadas na década de 1990, por vários dos atores que passaram a compor o governo recém-eleito do PT em 2003, constituindo um importante modelo disponível para o resgate do diálogo e da concertação. Quarto, o compromisso que o Partido dos Trabalhadores, na maioria das vezes, assumiu com os movimentos populares e sociais do campo e da cidade, na representação de suas demandas junto ao parlamento e na luta por melhorias da qualidade de vida da população. E, quinto, a experiência administrativa que o PT acumulara nas prefeituras de capitais e em alguns Estados, onde a participação popular, através do conhecido OP, constituiu uma de suas marcas mais fortes, a partir da experiência de Porto Alegre.

Do ponto de vista do institucionalismo da Escolha Racional, a adoção de uma visão estratégica e/ou instrumental do PT, mostrava-se anterior à eleição de Lula, ao escolher como Vice José de Alencar, um empresário bem sucedido do ramo têxtil. Segundo, confirmada a sua vitória eleitoral em 2002, era importante para a estabilidade política do país e para o governo que começava contar com o apoio e, principalmente, com o respaldo do setor industrial brasileiro, o qual já havia se sentido muito desprestigiado pelo governo que lhe antecedia. Afinal de contas, Lula tinha de governar para todos e retribuir a confiança que lhe fora depositada nas urnas, atraindo a atenção também desse setor, acalmando os mercados. Terceiro, é importante lembrar que a conjuntura econômica lhe era desfavorável e, ainda, seus atributos pessoais e a origem sociopolítica, com sua vitória nas urnas, fortaleciam o receio do resgate de um governo populista, que iria na direção de um certo “imediatismo” nas políticas sociais a serem implementadas. Quarto, era preciso convencer seus aliados históricos, vários setores da sociedade civil organizada, desde sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, entre outros, de que reformas precisariam ser enfrentadas no campo da legislação trabalhista e previdenciária, além da reforma política e da reforma tributária que estavam inscritas na agenda pública brasileira. Quinto, como sugeriu o próprio Secretario Executivo do CDES, Tarso Genro, era chegado o momento de promover uma mudança radical na forma de se fazer política no país, deixando de lado a velha conciliação pelo alto, típica das elites tradicionais e mais conservadoras para promover a concertação social com todos os setores organizados e ativos da sociedade brasileira. Assim, pode-se dizer que o CDES é, na perspectiva do governo, uma instituição criada com o intuito de promover uma mudança de comportamento dos atores econômicos e sociais, uma nova cultura política, começando pelo reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, de diferentes setores

organizados da sociedade civil. Nesse sentido, fortaleceu a democracia, ao resgatar e ressaltar a importância que as organizações empresariais, os sindicatos, as Centrais Sindicais, os movimentos sociais e populares, as organizações do terceiro setor e, até mesmo, a juventude (os estudantes), enquanto categoria social, têm para pactuar mudanças no modelo de desenvolvimento econômico que, até então, vinha sendo gestado no país.

No capítulo quinto (5), diante do exposto até o presente momento, dando continuidade à comparação propriamente dita desses conselhos, será feita a análise do formato institucional dos mesmos, dando início à verificação da segunda hipótese deste trabalho, ao afirmar-se que as características ou as especificidades do contexto que lhes deu origem constituem fator determinante do formato institucional que assumem tais Conselhos na sua estrutura e organização, determinando também o tipo de “produto” que emana como resultado do trabalho desenvolvido por eles.

## CAPÍTULO 5

### **5 ESTRUTURA, COMPOSIÇÃO, ORGANIZAÇÃO INTERNA E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DO CES ESPANHOL E DO CDES BRASILEIRO**

Tendo examinado no capítulo anterior os contextos espanhol e brasileiro que ensejaram a criação dos respectivos conselhos e vistas às funções a eles atribuídas, em que foi possível identificar as semelhanças e diferenças de um e de outro nesses aspectos, neste capítulo, busca-se estabelecer uma comparação sistemática, a partir do perfil institucional adotado em cada um deles.

O objetivo é examinar em que medida essas diferenças de contextos podem explicar as diferenças que serão identificadas no desenho, ou formato que assumem tais instituições, o que ganha relevo, especialmente, quando se sabe que o Conselho espanhol serviu de inspiração para a criação do CDES brasileiro, por parte do governo. Nesse sentido, serão analisadas as seguintes variáveis, ou atributos, de cada um deles (estrutura, composição, organização interna e dinâmica de funcionamento). A exemplo do procedimento adotado para a análise dos contextos, inicia-se pelo caso espanhol, depois passa-se ao brasileiro, seguindo-se a comparação entre os dois.

#### **5.1 A estrutura do CES espanhol**

De acordo com a *Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social*, o órgão que se cria reforça a participação dos agentes econômicos e sociais na vida econômica e social, reafirmando seu papel no desenvolvimento do Estado Social e Democrático de Direito. Este cumpre com uma função constitucional, servindo de plataforma permanente de “diálogo e deliberação”. Como órgão consultivo, sua função se exerce, precipuamente, em relação à atividade normativa do governo em matéria socioeconômica e trabalhista e se materializa através de informes e pareceres (*dictámenes*), de caráter preceptivo, ou facultativo, dependendo do caso.

Conforme essa Lei, art. 1, Criação e Natureza Jurídica, item 3, o Conselho desfruta de ampla autonomia e organização que garantem a sua independência.

*El Consejo Económico y Social se configura como un Ente de Derecho Público de los previstos en el artículo 6.5 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, con personalidad*

*jurídica propia y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, estando adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

Formalmente, desde o início de suas atividades, o CES está vinculado ao Ministério de Trabalho e Seguridad Social.<sup>26</sup> Conta com uma sede própria em Madrid e, também, com um orçamento anual. Segundo Teixeira (2003), as despesas do Conselho giram em torno de US\$ 11 milhões por ano, as quais ficam a cargo do governo espanhol. A prestação de contas é feita todos os anos, sendo que os conselheiros discutem e votam no início de cada novo ano o anteprojeto do orçamento do Conselho. Os membros do CES não recebem salários, mas uma indenização por assistência. Os valores diferem, de acordo com o tipo de assistência/ou atividade (Reuniões do Pleno – Comissão Diretiva – Comissões Permanentes).



**Figura 1** – Sede do CES



**Figura 2-** Plenário do CES

**Fotos:** Alfonso Esteban. **Fonte:** CAUCES, nº 001, verão de 2007, p.65.

### 5.3 A composição do CES espanhol

A Constituição Espanhola de 1978 já previa a participação em Conselho de sindicatos e outras organizações profissionais, empresariais e econômicas da Espanha. Conforme consta da Constituição:

*El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.*<sup>27</sup>

De acordo com a *Lei 21/1991*, de sua criação, o órgão é composto por 61 membros, incluindo o seu Presidente. Todos são nomeados pelo governo, sob prévia designação das associações e entidades representativas da sociedade espanhola. Observa-se que o texto constitucional de 1978 concedia tratamento privilegiado a sindicatos e organizações

<sup>26</sup> Atualmente denominado *Ministerio de Trabajo y Assuntos Sociales*.

<sup>27</sup> De acordo com a Constituição Espanhola. TÍTULO VII. Economía e Fazenda, Artigo 131.2.

empresariais, frente aos outros tipos de associação de representação de interesses de grupo. Para Correa (2003), quando criado, o CES espanhol constituiu a expressão máxima da participação institucional por meio do reconhecimento dos agentes sociais: organizações empresariais e sindicais, e outras instituições da sociedade civil que participam formalmente dos processos de formação e adoção de estratégias e decisões políticas. Para ele, trata-se desde então de uma instância de colaboração entre o governo e a sociedade, cuja atuação depende das organizações que a integram, sendo que a dimensão de sua ação não pode estar dissociada da atuação de seus agentes.

Desde o início, no interior do Conselho, os representantes dessas organizações e de setores organizados da sociedade civil foram dividido em 3 grupos, da seguinte maneira: um *primeiro grupo*, composto e integrado por representantes das organizações sindicais; um *segundo grupo*, composto por representantes das organizações empresariais; e um *terceiro grupo*, composto por representantes de outros setores organizados da sociedade, como o agrário, o marítimo-pesqueiro, de economia social e de usuários e consumidores, mais 6 especialistas nomeados pelo governo. Cada grupo conta com 20 membros, distribuídos como mostra o Quadro 6 a seguir.

#### QUADRO 6 - Composição do CES espanhol

<p><b>Primeiro Grupo:</b> 20 membros designados por organizações sindicais mais representativas</p>	<p><b>Organizações:</b> <u>UGT - Unión General de Trabajadores</u> <u>CCOO - Comisiones Obreras</u> <u>CIG - Convergencia Intersindical Galega</u> <u>ELA - Euskal Languilen Alkartasuna</u> <u>STV - Solidaridad de Trabajadores Vascos</u></p>
<p><b>Segundo Grupo:</b> 20 membros designados pelas organizações empresariais mais representativas</p>	<p><b>Organizações:</b> <u>CEOE - Confederación Española de Organizaciones Empresariales</u> <u>CEPYME - Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa</u></p>
<p><b>Terceiro Grupo:</b> 20 membros de extração complexa (diversa), de uma diversidade de sujeitos, grupos, ou setores sociais relevantes: 3 membros - setor agrário 3 membros - setor marítimo-pesqueiro 4 membros - consumidores e usuários 4 membros – economia social 6 membros - técnicos e especialistas (nomeados pelo governo)</p>	<p><b>Organizações:</b> <u>ASAJA - Asociación Agraria Jóvenes Agricultores</u> <u>COAG - Coordinadora de Organizaciones Agricultores y Ganaderos</u> <u>UPA - Unión de Pequeños Agricultores</u> <u>Cooperativa de Armadores del Puerto de Vigo</u> <u>Federación Nacional de Cofradías de Pescadores</u> <u>ONPROA - Organización Nacional de Productores de Ostra y Almeja</u> <u>CEACCU - Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios</u> <u>HISPACOOP - Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios</u> <u>OCU - Organización de Consumidores y Usuarios</u> <u>UCE - Unión de Consumidores de España</u> <u>CEPES - Confederación Empresarial Española de la Economía Social</u> <u>Expertos nombrados por el Gobierno</u></p>

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados e informações disponíveis na Lei 21/1991, de 17 de junho, de criação do Conselho Econômico e Social e do Site Oficial do CES.

Os 20 membros do *Primeiro Grupo* são indicados pelas organizações sindicais, de acordo com a representação de cada uma delas, em proporção à sua representatividade, conforme exposto nos artigos 6.2 e 7.1 da Lei Orgânica 11/1985, de Liberdade Sindical. Os 20 membros do *Segundo Grupo* são indicados pelas organizações empresariais, de acordo com a sua representação, em proporção à sua representatividade, com ajustamento ao exposto na Disposição Adicional Sexta da Lei 8/1980, de 10 de março.

Os membros do *Terceiro Grupo*, de extração mais complexa, de uma diversidade de sujeitos e grupos, ou setores sociais relevantes são propostos, em cada caso, pelas entidades ou associações de cada setor. Para o setor agrário, as organizações profissionais do referido setor; para o setor marítimo-pesqueiro, as organizações de produtores de peixes com presença no setor; para os consumidores e usuários, os membros são indicados pelo Conselho de Consumidores e Usuários; e para o setor de economia social, pelas associações de cooperativas e dos trabalhadores das empresas públicas, como se evidencia na segunda coluna do Quadro 6. Já os técnicos e especialistas desse grupo são indicados através de proposta conjunta apresentada pelos Ministros do Trabalho e da Fazenda ao governo, pois é ele quem os nomeia, mas antes são consultadas as organizações no CES a respeito dos nomes propostos. Geralmente, opta-se por peritos, técnicos altamente qualificados, reconhecidos por sua competência nas áreas em que atuam.<sup>28</sup> Composto por 61 membros no total, pode-se dizer que é uma instituição mediana, quando comparado ao caso francês (231) e ao italiano (111).

Os membros do CES, designados ou propostos pelas entidades e associações, são nomeados pelo governo. Eles são apresentados pelos Ministros do Trabalho e da Fazenda, que são aqueles que solicitam às entidades e associações a designação, ou proposta de seus respectivos representantes. Após serem nomeados, incluindo o seu presidente, eles têm de exercer um mandato, que é de 4 anos, podendo serem reconduzidos aos cargos por igual período, assim que findar o primeiro mandato.

Os mandatos podem ser interrompidos: por decisão do Governo, em proposta conjunta dos Ministros do Trabalho e da Fazenda; pela expiração de seu mandato; por solicitação das organizações que promoveram a sua nomeação; por renúncia aceita pelo Presidente do Conselho; por falecimento; por violação da sua função enquanto conselheiro, tendo esta de ser apreciada pelo Pleno do CES; ou quando estes forem condenados por algum delito doloso.<sup>29</sup>

Além disso, a condição de membro do CES será incompatível com o exercício de qualquer cargo ou atividade que impeça, ou limite o desempenho das funções que lhes são

---

<sup>28</sup> Lei 21/1991, de 17 de junho, de criação do CES. Artigo 2. Composição. Itens 1 a 6.

<sup>29</sup> Lei 21/1991, de 17 de junho, de criação do CES. Artigo 3. Nomeação, prazo de mandato e rescisão. Item 5.

próprias. Ela será incompatível com as funções de: a) membro das Assembleias Legislativas das Comunidades Autônomas; b) membro do Governo Nacional e dos Conselhos de Governos Regionais; c) membro de outros Órgãos Constitucionais; d) alguns cargos da Administração Pública; e) membro eleito em Corporações Locais.<sup>30</sup>

#### 5.4 A organização interna do CES espanhol

Constituem órgãos do CES: o *Pleno*; uma *Comissão Permanente Diretiva*; e outras sete *Comissões de Trabalho Permanentes* (ou Grupos de Trabalho Temáticos). Além do *Presidente*, de dois *Vice-Presidentes*, e mais o *Secretário Geral*. Ainda, o Conselho conta com dois Comitês, um de Ação Exterior e outro de Publicações e Atividades Institucionais, além de um grupo de trabalho específico de Política Informativa, como mostra o Organograma a seguir.



**Figura 3** – Organograma do CES espanhol (Fonte: Site oficial do CES. <http://www.ces.es/>)

Do *Pleno* participam todos os membros do Conselho, sob a direção do Presidente e com a assistência técnica do Secretário Geral. Suas reuniões ocorrem ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, quando convocadas pelo seu Presidente, por iniciativa

<sup>30</sup> Lei 21/1991, de 17 de junho, de criação do CES. Artigo 4. Incompatibilidades.

própria, por acordo da Comissão Permanente, ou em virtude de solicitação motivada por, pelo menos, 20 conselheiros. Conforme Regulamento Interno do CES espanhol, ao *Pleno* compete:

- *Establecer las líneas generales de actuación del Consejo.*
- *Emitir los dictámenes y atender las consultas que se le soliciten por el Gobierno de la Nación o los Ministros.*
- *Solicitar información complementaria sobre los asuntos que se le someten a consulta.*
- *Aprobar los estudios o informes elaborados a solicitud del Gobierno o de sus miembros.*
- *Acordar la elaboración de estudios e informes por iniciativa propia y, en su caso, aprobarlos.*
- *Aprobar y elevar anualmente al Gobierno la Memoria en la que expone sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.*
- *Aprobar la propuesta de anteproyecto de presupuesto del Consejo.*
- *Regular el régimen de organización y funcionamiento interno y aprobar las directrices e instrucciones que sean necesarias para su desarrollo.*<sup>31</sup>

Por fim, cabe ao Pleno assumir qualquer outra competência estabelecida na Lei de Criação e no Regulamento de Organização e Funcionamento Interno do Conselho, que não esteja atribuída a outro órgão do Conselho.

A *Comissão Diretiva Permanente* é integrada pelo seu Presidente, assistida pelo Secretário Geral e mais seis (6) membros de cada um dos três (3) grupos que o integram, sendo os mesmos designados por cada um dos grupos, totalizando nesta Comissão 20 integrantes. Sua função, basicamente, é de manter a organização e garantir o bom funcionamento do Conselho, supervisionar suas atividades, aprovar seu orçamento, prestar informações e fixar diretrizes que se acharem necessárias para o bom andamento dos trabalhos. Esta se reúne, em sessão ordinária, ao menos uma vez por mês, podendo ser convocada extraordinariamente pelo Presidente, por iniciativa própria, ou por solicitação de seis (6) de seus membros, quantas vezes forem necessárias. Corresponde a essa Comissão Permanente as seguintes funções:

- *Adoptar las medidas necesarias para la aplicación de las directrices generales de actuación del Consejo aprobadas por el Pleno.*
- *Colaborar con el Presidente en la dirección de la actuación del Consejo.*
- *Decidir la tramitación y distribución de las consultas, demandas y propuestas formuladas al Consejo.*
- *Decidir la contratación de consultas o dictámenes externos, a iniciativa propia o a propuesta del Presidente, de las Comisiones de Trabajo o de los grupos de representación del Consejo.*
- *Elevar al Presidente la propuesta de fijación de orden del día de las sesiones del Pleno y la fecha de su celebración.*
- *Solicitar al Presidente la convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno, y conocer las que acuerde aquél o soliciten veinte Consejeros.*

---

<sup>31</sup> Regulamento Interno do CES, aprovado em 25 de fevereiro de 1993. Título III, Capítulo I.

- *Conocer, cuando lo considere oportuno, la preparación de la documentación, informes y estudios necesarios para el mejor conocimiento por los miembros del Consejo de los temas que se hayan de tratar en el Pleno.*
- *Emitir los dictámenes del Consejo cuando el Pleno le hubiera delegado tal atribución.*
- *Fijar las directrices y disponer lo necesario para la elaboración del borrador de Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.*<sup>32</sup>

Existem outras sete (7) *Comissões de Trabalho Permanentes*. Essas são compostas de acordo com a deliberação do Pleno, respeitando os critérios de proporcionalidade e assegurando a presença dos distintos grupos do Conselho. Cada organização ou setor pode substituir os membros que o representa nas Comissões de Trabalho, a qualquer momento, designando quem os irá substituir.

As Comissões se ocupam dos estudos, informes e pareceres que lhes são dirigidos pelo *Pleno* ou pela *Comissão Diretiva Permanente*. Reúnem-se de acordo com a demanda, ou necessidade. O Regulamento Interno do CES é que estabelece as normas que regem o trabalho das Comissões, dotando-as de ampla autonomia para se organizarem internamente. As *Comissões de Trabalho* de carácter permanente são:

- *Economía y Fiscalidad.*
- *Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo.*
- *Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.*
- *Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura.*
- *Agricultura y Pesca.*
- *Políticas Sectoriales y Medio Ambiente.*
- *Para la elaboración de la Memoria sobre la situación Socioeconómica y Laboral de España.*<sup>33</sup>

Além destas sete comissões, em reunião do Pleno do CES de 23 de novembro de 2005, acordou-se a criação de uma Comissão de Trabalho específica, de carácter não permanente (temporária) para tratar da situação sócio-trabalhista da mulher na Espanha. Seu objetivo, durante os quatro anos que se seguiram, foi de elaborar os pareceres que, pela especificidade da matéria, lhe eram solicitados, assim como a apresentação de informes sobre a matéria.

O *Presidente* do CES é nomeado pelo Governo Nacional, em proposta conjunta dos Ministros do Trabalho e Assuntos Sociais e de Economia e Fazenda, com prévia consulta aos grupos que integram o Conselho e sempre que este contar com o apoio de, ao menos, dois terços dos membros do Conselho. São funções do *Presidente*:

<sup>32</sup> Conforme Regulamento Interno do CES, aprovado pelo Pleno do CES, em 25 de fevereiro de 1993. Título III, Capítulo II.

<sup>33</sup> Conforme Regulamento Interno do CES, aprovado pelo Pleno do CES, em 25 de fevereiro de 1993. Título III, Capítulo III, Art.20.

- *Dirigir, promover y coordinar la actuación del Consejo.*
- *Ostentar la representación del Consejo y ejercer las acciones que correspondan al mismo.*
- *Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente del CES, dictando, de acuerdo con la Comisión Permanente, las directrices generales para el buen gobierno de dichas sesiones, y moderando el desarrollo de los debates.*
- *Fijar el orden del día de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, teniendo en cuenta las propuestas y peticiones de sus miembros.*
- *Dirimir los empates que se produzcan en las votaciones con su voto de calidad.*
- *Visar las actas, ordenar la publicación de los acuerdos del Consejo y disponer su cumplimiento.*
- *Solicitar, en nombre del Consejo, la colaboración que estime pertinente a instituciones, autoridades, organismos, entidades, asociaciones y particulares.*
- *Requerir, en nombre del Consejo, la información complementaria que sea necesaria sobre los asuntos que, con carácter preceptivo o facultativo, son sometidos a consulta del CES.*
- *Pedir al órgano demandante, previa consulta al Pleno o a la Comisión Permanente, la ampliación del plazo de emisión de dictámenes cuando el asunto así lo requiriese.*
- *Presentar a la Comisión Permanente la propuesta inicial de anteproyecto de presupuesto anual del Consejo, como trámite previo a su elevación al Pleno, y remitir la propuesta de anteproyecto de presupuesto ya aprobada al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.*
- *Conocer, a través del Secretario General, las propuestas de gasto y contratación de servicios, dar el visto bueno a su realización y ser informado de su ejecución.*
- *Contratar y separar al personal al servicio del Consejo.*
- *Cumplir y hacer cumplir el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, proponiendo al Pleno su interpretación en los casos de duda y su integración en los de omisión.*
- *Cuantas otras se le otorguen, sean inherentes a su condición de Presidente o asuma por delegación de los demás órganos del Consejo.*<sup>34</sup>

O CES tem também dois *Vice-Presidentes*, eleitos pelo Pleno entre os membros do Primeiro Grupo (Organizações Sindicais) e do Segundo Grupo (Organizações Empresariais), respectivamente. Os *Vice-Presidentes* exercem as funções que lhes são expressamente delegadas pelo Presidente, e o substituem quando de suas férias, ausência, ou enfermidade. Nesse caso, estabelecer-se-á um turno anual entre os *Vice-Presidentes*, começando por aquele que a Comissão Diretiva Permanente indicar. Mesmo assim, ambos são informados regularmente pelo Presidente em exercício sobre as atividades do Conselho e prestam sua colaboração em todos os assuntos nos quais são requeridos.

O *Secretário Geral* é nomeado pelo governo da Nação, em proposta conjunta dos Ministros de Trabalho e Assuntos Sociais e de Economia e Fazenda, com prévia consulta aos grupos de representação que integram o Conselho e sempre que contar com o apoio de, ao menos, dois terços dos membros do Conselho. A Secretaria Geral presta toda a assistência

---

<sup>34</sup> Conforme Regulamento Interno do CES, aprovado pelo Pleno do CES, em 25 de fevereiro de 1993. Título III, Capítulo IV, Art. 24.

técnica e administrativa ao CES e é a depositária da fé pública de seus acordos. Suas funções são as seguintes:

- *Dirigir y coordinar los servicios administrativos y técnicos del Consejo, velando porque actúen conforme a los principios de economía, celeridad y eficacia.*
- *Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo.*
- *Extender las actas de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, autorizarlas con su firma y el visto bueno del Presidente, y dar curso a los acuerdos adoptados por los órganos del Consejo.*
- *Archivar y custodiar la documentación del Consejo.*
- *Expedir certificaciones de las actas, acuerdos, dictámenes, votos particulares y otros documentos confiados a su custodia, con el visto bueno del Presidente.*
- *Elaborar la propuesta de anteproyecto inicial de presupuesto del Consejo y elevarla al Presidente, así como preparar informaciones periódicas sobre la ejecución presupuestaria.*
- *Ser depositario de los fondos del Consejo, formular las propuestas de gasto y librar los pagos autorizados.*
- *Ejercer la jefatura del personal al servicio del Consejo*<sup>35</sup>.

Por fim, deve desempenhar quantas outras funções lhe forem outorgadas, sejam inerentes à sua condição de Secretaria, ou assumidas por delegação dos demais órgãos do Conselho.

#### **5.4 A Dinâmica de funcionamento do CES espanhol**

O funcionamento do CES é regido pela Lei 21/1991, de 17 de junho, de Criação do Conselho; pelo seu Regulamento Interno, aprovado pelo Pleno do Conselho, em 25 de fevereiro de 1993, e pelas diretrizes e instruções, que para o seu desenvolvimento estabelecem o próprio Conselho.

As sessões plenárias do CES são públicas. Não obstante, determinados debates podem ser declarados reservados, por decisão do Pleno. Às sessões do Pleno podem assistir os membros do governo, sob prévia comunicação ao Presidente, ou por solicitação do Conselho, podendo, inclusive, fazer uso da palavra. Também podem assisti-las demais autoridades e funcionários da Administração do Estado, quando convidados, ou autorizados, para informar ou responder questões relacionadas a assuntos de sua competência.

A emissão e aprovação dos pareceres sobre os assuntos que lhes são submetidos à consulta pelo governo se realizam no âmbito do Pleno do CES, ou, se for o caso, pela

---

<sup>35</sup> Conforme Regulamento Interno do CES, aprovado pelo Pleno do CES, em 25 de fevereiro de 1993. Título III, Capítulo VI, Art. 28.

Comissão Diretiva Permanente, quando o Pleno delegar a esta tal função, algo que raramente acontece.

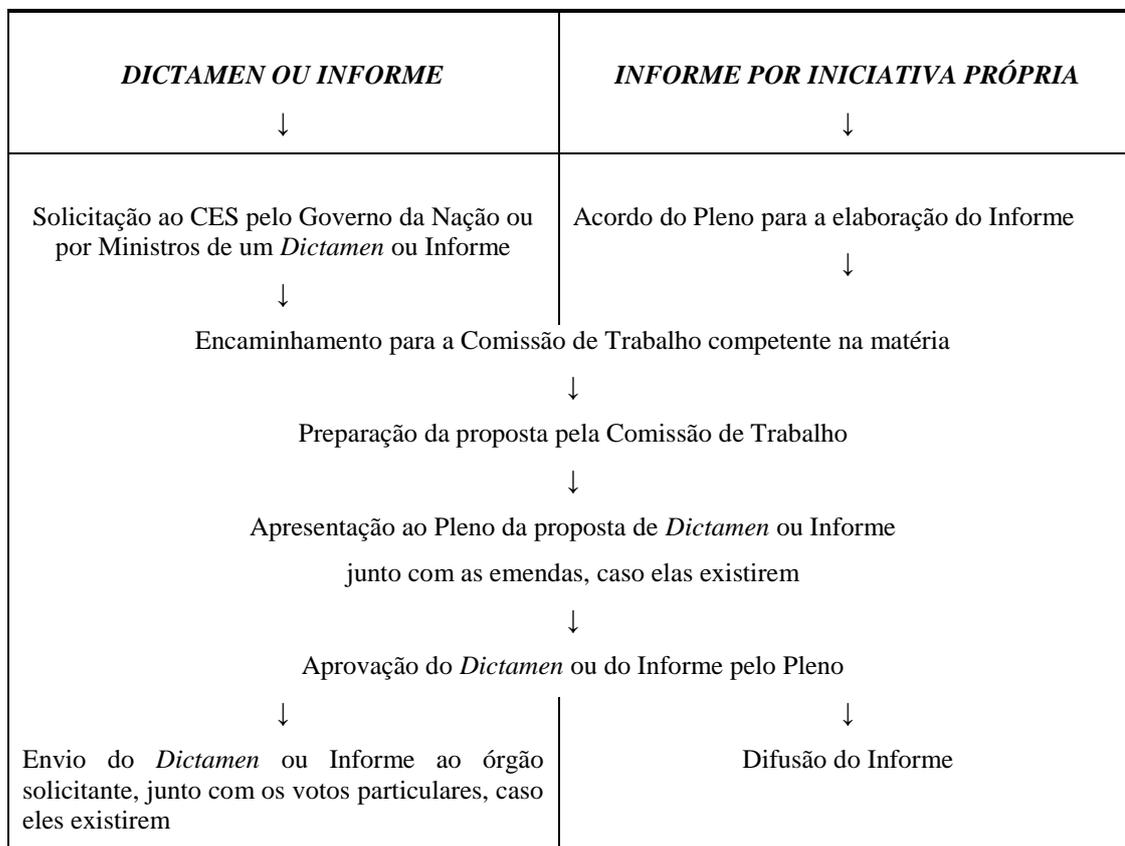
Em relação aos pareceres apresentados pelo CES, referentes aos anteprojetos de lei do governo, por exemplo, é o Pleno do CES quem os aprova. Quando um Ministro solicita uma consulta ao Conselho sobre uma determinada matéria, ou projeto, que esteja sendo elaborado, tal consulta deve vir acompanhada de um histórico, com seus antecedentes, a trajetória percorrida pela temática ao longo do tempo, pois é com base neste histórico, sobre a sua trajetória, que o assunto começa a ser debatido no interior do CES. Portanto, se vier acompanhado do que se pretende fazer a respeito, o CES avalia e se posiciona em relação à proposta, apresentando um parecer mais detalhado. A metodologia adotada pelo Conselho é o de obter o maior número de informações possíveis, buscando identificar sobre quais aspectos, ou pontos da matéria existem consensos e sobre quais há divergências, o que é possível acordar e quais são as alternativas possíveis, ou os efeitos que determinadas decisões podem ter. Diante disso, elabora-se um documento texto (*dictamen*), no qual se apresenta a avaliação efetuada pelos conselheiros e as conclusões a que se chegou, com a assinatura do Secretário Geral e do Presidente.

Cada documento (*dictamen*) elaborado sobre um anteprojeto de lei do governo, por exemplo, quando apreciado pelo Pleno do CES, passa por uma votação em plenário, em que se destacam os posicionamentos de seus membros (votos contra, votos a favor, abstenções e votos particulares, quando existirem). Se algum conselheiro ou organização não se sentir contemplado pelas resoluções do Pleno, ou pelo conteúdo do documento aprovado em plenário, poderá se manifestar por escrito. Essa manifestação será anexada ao *dictamen*, como um voto particular, em relação ao conteúdo/parecer aprovado pelo CES, onde se ressalta a sua discordância, ou diferença, e onde se esclarece melhor seu ponto de vista sobre o assunto e/ou posicionamento particular.

É importante ressaltar que o CES cumpre com uma função constitucional importante como afirmado anteriormente; serve como uma plataforma permanente de “diálogo e deliberação”, na medida em que é o único órgão onde estão representadas várias organizações junto à administração pública do Estado. Além disso, o Pleno, ou em seu lugar a Comissão Diretiva Permanente, quando o primeiro delegar a esta tal função, poderá também emitir estudos e informes relacionados a matérias que entenda de sua competência. Estes são realizados por solicitação do governo, de seus membros, ou por iniciativa própria do CES. A decisão de se promover a elaboração de um informe ou estudo por iniciativa própria do CES ocorre no Pleno, podendo ser solicitada por intermédio do Presidente, da Comissão Diretiva

Permanente, ou de um grupo de 11 conselheiros, através da Comissão Diretiva Permanente. O procedimento é ilustrado no quadro abaixo.

#### QUADRO 7 - Tramitação dos pareceres e informes no âmbito do CES



**Fonte:** Elaboração própria com base em informações disponíveis na Lei 21/1991, de Criação do Conselho, do Regimento Interno e do Site Oficial do CES <http://www.ces.es/>.

### 5.5 A estrutura do CDES brasileiro

Criado por iniciativa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003, através de Medida Provisória N.º103/2003 e regulamentado em Lei N.º 10.683, de 28 de Maio de 2003, o CDES passou a integrar a Presidência da República como órgão de assessoramento imediato do presidente da República,<sup>36</sup> funcionando junto à Secretaria

<sup>36</sup> Conforme Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, Capítulo I, Seção I (Da Estrutura), Art. 1º, Parágrafo 1º, Inciso II.

Especial de Desenvolvimento Econômico e Social, que estava subordinada diretamente à Presidência.<sup>37</sup>

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social foi criada pelo Poder Executivo, como órgão-meio, articulador e gestor das maiorias, tanto no que se refere ao apoio da sociedade, quanto perante os órgãos do poder Legislativo, sobre matérias que o governo entendia serem de interesse público, ou sobre temas que pretendesse acordar ou obter maioria. Por exemplo: em questões polêmicas relativas às reformas estruturais, que estiveram e que se faziam presentes na agenda governamental naquele momento.<sup>38</sup>

Assim, com base no termo de referência para a sua criação, ressalta-se que essa não tinha qualquer cruzamento de funções com outros ministérios ou secretarias da Presidência da República, nem exercia qualquer tipo de interferência sobre suas funções. Sua atuação está estreitamente ligada ao centro político do governo (Casa Civil, Ministério da Fazenda, Secretaria Geral da Presidência, Secretaria de Comunicação), onde eram eleitos os temas prioritários da agenda governamental e remetidos ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social para análise. Logo, a agenda do CDES não era arbitrada por partes do governo, mas definida pelo Executivo, com a presença dos ministros das referidas pastas, que integravam o núcleo central do governo.

No que se refere ao seu financiamento, para o cumprimento de suas funções, o CDES conta desde o início dos seus trabalhos com recursos orçamentários e financeiros consignados do orçamento da Presidência da República. Quanto à participação dos membros, esta não é remunerada, entendendo-se “como serviço relevante à nação”.

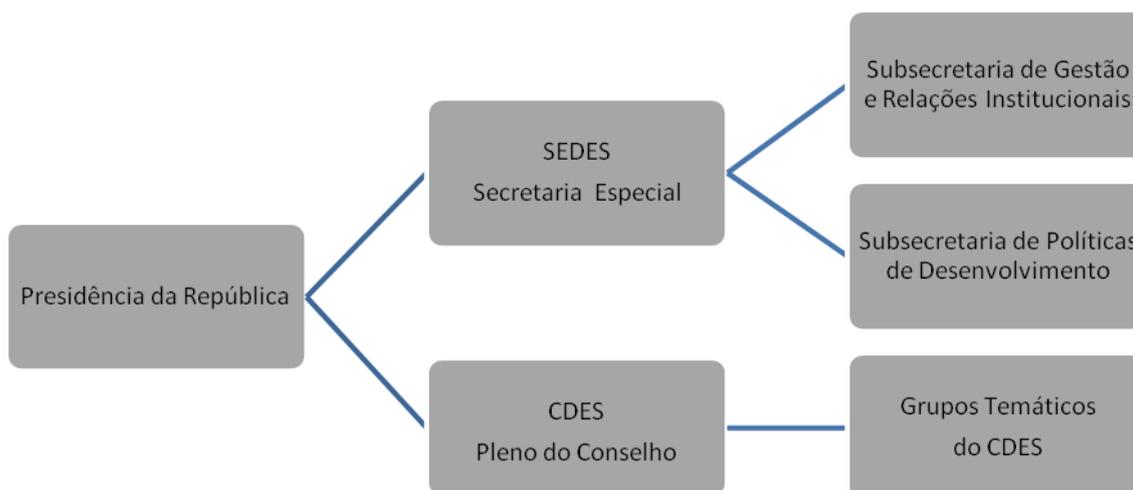
O apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CDES e dos seus Grupos Temáticos são fornecidos pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), a quem compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas. Também é de responsabilidade dessa secretaria “coordenar e secretariar o funcionamento do CDES visando à articulação da sociedade civil organizada para a consecução de um modelo de desenvolvimento configurador de um novo e amplo contrato social, tendo como estrutura básica o Gabinete e até duas Subsecretarias”.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Conforme Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, Capítulo I, Seção I (Da Estrutura), Art. 1º, Parágrafo 3º, Inciso II.

<sup>38</sup> Termo de Referência para a formação da SEDES e do CDES. Fundamentos e Pressupostos. Ponto 5 – Órgão Gestor do Contrato.

<sup>39</sup> Conforme Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, Capítulo I, Sessão II (Das Competências e da Organização), Art. 21º.



**Figura 4** - Organograma do CDES brasileiro 2003/2004. (Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Balanço de Atividades, SEDES, 2004.)

## 5.6 Sobre a composição inicial do CDES brasileiro

A composição inicial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Brasileiro, como a da maioria dos conselhos econômicos e sociais dos países europeus, contou com lideranças vinculadas a segmentos da produção econômica (setores do capital e do trabalho), mas também contou com a participação de líderes originários de segmentos e setores sociais de espectro mais diversificado. Inicialmente, ele foi composto por 10 ministros de Estado e 82 cidadãos brasileiros, com os seus respectivos suplentes. Essa primeira composição foi ampliada para 12 ministros de Estado e 90 representantes da sociedade civil, ainda, em 2003, quando a Medida Provisória que o instituiu se transformou em Lei.

De acordo com o Decreto-Lei Nº 4744, o CDES é presidido pelo Presidente da República e integrado: pelo Secretário Executivo da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social, que tinha na época, status de ministro, e que era também, o seu Secretário Executivo; por 12 ministros de Estado; e mais 90 cidadãos da sociedade brasileira. Nova ampliação do número de integrantes do Conselho ocorreu em 2004, com a nomeação do Presidente do Banco Central como mais um conselheiro entre aqueles que detinham cargo ministerial, totalizando 104 membros, sendo 90 integrantes da sociedade e 14 membros do governo, permanecendo essa distribuição até o final do segundo governo Lula (2010).

Desde o início de suas atividades, em 2003, todos os seus membros foram escolhidos e nomeados diretamente pelo Presidente da República, segundo critérios de liderança e

representatividade para um mandato de dois anos, sendo facultada sua recondução por igual período.

Fazem parte desse Conselho pelo Governo: o Presidente da República e o Secretário Especial de Desenvolvimento Econômico e Social, respectivamente, o Presidente do Conselho e o Secretário-Executivo do CDES. Os Ministros de Estado Chefes da Casa Civil, da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Secretaria de Articulação Política e Assuntos Institucionais e do Gabinete de Segurança Institucional. Os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego, do Meio Ambiente, das Relações Exteriores e o Presidente do Banco Central do Brasil, tendo como suplentes dos Ministros de Estado os Secretários Executivos ou Secretários Adjuntos das referidas pastas. Isso até janeiro de 2007, quando a lista de suplentes dos conselheiros foi extinta, permanecendo apenas os membros titulares do Conselho.

Entre os cidadãos brasileiros, citam-se: “indivíduos de ilibada conduta e notório saber, representativos da sociedade brasileira, lideranças com experiência nos temas agendados para a concertação, com função dirigente em organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não-governamentais e outros setores da sociedade civil”.<sup>40</sup> No início, os suplentes dos integrantes da sociedade eram previamente indicados pelos membros titulares, e nomeados pelo presidente da República.

Analisando a primeira composição do Conselho, Kowarick (2003) evidenciou uma super-representação do setor empresarial: 45 empresários, das mais diversas áreas – serviços, comércio, indústria e finanças –, ocupavam 50% dos acentos destinados aos representantes da sociedade brasileira, em detrimento de outros setores, como o do trabalho, no qual 13 sindicalistas ocupavam 14% das cadeiras; 16% das vagas estavam destinadas a professores universitários, vistos enquanto personalidades, sendo que 20% das vaga restantes, reservadas a lideranças sociais vinculadas a entidades de cunho cívico (religiosas - como a CNBB -, de gênero e raça, culturais - artistas -, de profissionais não diretamente ligados a reivindicações do trabalho - OAB -, movimentos sociais e organizações ligadas à questão da terra - como o MST, a OCB -, associações de pesquisadores e estudantes - UNE - etc.), classificados pelo autor, de acordo com sua esfera de atuação, como mostra a tabela abaixo:

---

<sup>40</sup> Termo de Referência para criação do CDES (2003).

**TABELA 2 - Distribuição dos conselheiros por esfera de atuação no CDES 2003/2004**

Esfera	Quantidade	%
Empresarial	45	50
Social	18	20
Trabalho	13	14
Personalidades	14	16
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>100</b>

Fonte: KOWARICK, 2003.

Referindo-se às críticas feitas sobre a super-representação do empresariado, Genro (2003, p. 105) afirma:

Isso não foi gratuito: o Conselho é um instrumento de ampliação política das relações do governo. Vários companheiros do movimento sindical cobraram que tem muitos empresários no Conselho. E respondo que, em primeiro lugar, o Conselho não é deliberativo; em segundo lugar, o Conselho é um instrumento de ampliação política do governo, para incluir neste diálogo vários setores empresariais. Os trabalhadores, na visão que temos de representação política, estão muito bem representados pelo presidente da República neste novo contrato social.

Duas ideias ficam claras nessa declaração do Secretário Executivo do CDES: em primeiro lugar, o caráter não deliberativo *stricto sensu* do Conselho e, em segundo, a estratégia de “ampliar” o apoio ao governo.

Além disso, Kowarick observou também uma maior representação da região Centro-Sul do país, em contraposição às regiões Norte e Nordeste, com a predominância de conselheiros que residem, principalmente, em São Paulo, onde se reconhece estarem concentradas as principais atividades econômicas, organizações sindicais e associações cívicas do país (KOWARICK, 2003).

**TABELA 3 - Distribuição dos conselheiros do CDES por regiões e unidades da Federação 2003/2004**

REGIÕES	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
Unidades da Federação	AC - 1	AL - 1	DF - 7	MG - 3	PR - 5
	AM - 2	BA - 0	GO - 1	RJ - 9	SC - 1
	PA - 1	CE - 2	MS - 2	SP - 46	RS - 7
	RR - 1	PE - 1	-	-	-
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>58</b>	<b>13</b>

Fonte: KOWARICK, 2003; GARCIA, 2010.

Distribuindo os 90 membros do CDES, Kowarick ainda classificou a representação no interior deste órgão em três categorias (*ampla, restrita e particular*). Segundo essa classificação, evidenciou que: 42 membros do Conselho tinham naquele momento uma representação qualificada de *particular*, na maioria das vezes, proprietários de empresas e personalidades; 23 membros do Conselho foram definidos por ele como tendo uma representação *restrita*, referindo-se a sindicatos ou associações patronais de trabalhadores ou profissionais liberais, entidades raciais ou de gênero, de atividades culturais, etc.; e 25 membros do CDES tinham uma forma ampla de representação, englobando as centrais sindicais, federações operárias e empresariais de âmbito nacional, entidades religiosas e movimentos sociais (KOWARICK, 2003, p.8-9).

Na opinião de Leonardo Avritzer (2003), a primeira composição do CDES estaria muito aquém da capacidade de representação acumulada pela sociedade civil organizada durante o período pós-democratização. Na visão desse autor, o modelo de constituição do Conselho brasileiro é derivado de experiências anteriores, com uma forte representação dos interesses já constituídos, especialmente representados por empresários e lideranças sindicais, evidenciando além disso uma representação muito distinta desses setores. O setor empresarial, por exemplo, conta com figuras ilustres, independentemente de entidades empresariais, e com um perfil bem definido das grandes empresas; já os pequenos empresários e o setor da economia informal parecem pouco representados neste Conselho. Os trabalhadores, por sua vez, são representados pelas centrais sindicais, constituindo um problema saber até que ponto aqueles que integram o setor informal, o meio rural, os aposentados e os profissionais liberais estão incluídos neste tipo de representação (AVRITZER, 2003).

Tadeu César (2004), enquanto integrante da equipe técnica do governo, esclarece que os integrantes do Conselho recebem um mandato que advém da própria vontade do presidente da República, e não da vontade delegada dos seus pares. A escolha dos membros do CDES se faz sob a responsabilidade do Presidente da República e recai sobre personalidades com reconhecida atuação social, e não sobre representantes formais de categorias, ou designados por setores ou organizações da sociedade civil, como no caso do CES espanhol. Evidentemente, diz ele, que o Presidente leva em consideração a representatividade dos escolhidos; o próprio conjunto da legislação constitutiva do CDES explicita a necessidade de se observar esse quesito no momento da escolha. Porém, não existe uma atribuição formal de responsabilidade e de autoridade aos conselheiros do CDES que seja conferida diretamente por seus pares. A delegação é indireta, através da eleição aos cargos dirigentes das entidades da sociedade civil das quais eles fazem parte e em função do que são escolhidos pela

Presidência. Acontece que tem uma parcela dos conselheiros que são escolhidos pela proeminência alcançada em seus empreendimentos (personalidades), seja da academia, das artes, que desenvolvem atividades sociais e religiosas de “inestimável valor”, cujo critério para escolha não é outro senão a competência em suas áreas de atuação, dos quais, por sua vez, não se poderia exigir qualquer tipo de representação.

Em pesquisa por mim realizada (KUNRATH, 2005, p. 113-116), procurou-se captar, do ponto de vista subjetivo dos membros, o que eles acreditavam representar no CDES. Diferentemente da pesquisa apresentada por Lucio Kowarick (2003) a respeito dos tipos de representação por esfera de atuação dos conselheiros, por meio de uma questão aberta, colocou-se a seguinte questão: Considerando a sua atuação como membro do CDES, que organizações ou setores o(a) Sr(a) acredita representar mais especificamente?

**TABELA 4 - Setores e organizações que os conselheiros acreditam representar no CDES 2003/2004**

Setores/Organizações	%
Setores Empresarial, Industrial e Financeiro	37%
Sindicatos e Trabalhadores	30%
Setor Acadêmico/Educação	17%
Setor Agrário, Meio Ambiente e Cooperativismo	16%
ONGs, Org. Sociais e Religiosas/Marginalizados e Excluídos	13%
Outras Organizações da Sociedade Civil Organizada	4%
Não representa nenhuma organização ou setor específico	7%
Todos os setores ou o interesse geral	4%
Não respondeu	2%

**OBS:** A soma da porcentagem é superior a 100%, por conselheiros afirmarem que representam mais de um setor.

**Fonte:** Elaboração própria, com base em dados apresentados por KUNRATH, 2005. N=46.

Com base nas respostas oferecidas a essa pergunta, percebeu-se que a representação no Conselho estava diretamente vinculada ao campo de ação, ou esfera de atuação de cada conselheiro, como evidenciado anteriormente por Kowarick (2003), embora alguns tendam a ser mais corporativos que outros. Existiam aqueles que estendiam sua representação para outros setores que estavam notadamente marginalizados na composição inicial do Conselho, comparativamente, em desequilíbrio com determinados setores majoritários, ou mais representativos, como no caso do setor empresarial.

Quando se examinou a relação entre as categorias ocupacionais dos conselheiros e os setores ou organizações que acreditam representar, observou-se que empresários e sindicalistas tendiam a ser mais corporativos, em sua representação, que as demais “personalidades” da sociedade civil. Em sua maioria, empresários afirmaram representar os interesses econômicos do setor financeiro, indústria, comércio e serviços (de pequeno, médio

e grande porte); sindicalistas, em sua maioria, disseram-se representantes das centrais sindicais, sindicatos e trabalhadores. Consultores e intelectuais, incluindo nessa categoria professores universitários, pesquisadores e gestores técnicos, admitiram uma representação mais diversificada e abrangente. Os professores universitários, disseram representar, mais especificamente, o setor acadêmico e estenderam sua representação também a questões do meio ambiente, aos setores sociais, marginalizados e excluídos, às micro e pequenas empresas e aos trabalhadores; enquanto consultores, pesquisadores e diretores técnicos estavam mais diretamente relacionados ao setor agrário, cooperativo e de meio ambiente. Lideranças sociais e religiosas se diziam representantes de setores sociais das igrejas, movimentos sociais e ONGs, que sempre lutam por políticas de inclusão na sociedade brasileira.<sup>41</sup>

Ao findar o primeiro mandato do CDES, completando-se o ano de 2004, existia a oportunidade de renovação da composição do Conselho. Mas como a legislação facultava a recondução por mais dois anos dos conselheiros, sua renovação foi de apenas 11% (10 novos membros) em 2005. A análise da distribuição dos conselheiros do CDES, por setores e regiões, para o seu segundo mandato, revelou a prevalência de certos desequilíbrios percebidos anteriormente pelos pesquisadores, embora algumas ações tenham sido tomadas para tentar minimizá-los.

Observa-se que ocorreu uma pequena diminuição das regiões Sudeste e Sul e um leve aumento da presença de conselheiros de outras regiões. Contudo, a região Sudeste e, principalmente, o estado de São Paulo, permaneceram super-representados. Se, em 2003, a Região Sudeste detinha 64% de representatividade no Conselho, em 2005, passou para 62%. Já a região Sul, que tinha 14% das cadeiras em 2003, ficou com 11% em 2005. As outras três regiões do país mantiveram-se, cada qual, com 9% das vagas correspondentes à sociedade brasileira no âmbito do CDES. Quanto à distribuição dos conselheiros por esfera de atuação, verificou-se também uma diminuição do número de empresários (7%) e um relativo aumento das lideranças vinculadas ao mundo do trabalho (6%), ocorrendo também a inclusão de um membro (1%) na categoria social.

---

<sup>41</sup> Ainda, em alguns casos, conselheiros não se sentiam representantes, por participarem do CDES através da indicação realizada por algum membro titular (caso dos suplentes), ou por nomeação direta do Presidente da República (titulares), pois argumentam não estar ali para representar um determinado setor ou organização. No entanto, afirmaram que, nem por isso, deixavam de levar para o debate no Conselho questões relativas a suas áreas de atuação, como afirmou um dos professores universitários, ao responder o questionário da pesquisa.

**TABELA 5 - Distribuição dos conselheiros por esfera de atuação no CDES 2005/2006**

<b>Esfera</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Empresarial	39 (- 6*)	43
Laboral	18 (+5*)	20
Outros	33 (+1*)	37
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>100</b>

\*Diferença em relação ao primeiro mandato do CDES.

**Fonte:** Elaboração própria, com base em dados apresentados por CÉSAR (2005 e RIBEIRO (2010).

### 5.7 Sobre a organização interna do CDES brasileiro

Inicialmente, no âmbito do CDES, existiam dois órgãos, ou instâncias de participação e deliberação dos conselheiros: as reuniões do *Pleno*, ou “o Pleno” a que se referem os membros que o integram; e as *Comissões de Trabalho* temporárias, denominadas *Grupos Temáticos*, ou de trabalho (*GTs*). Além disso, o CDES conta com um *Presidente*, que é o próprio Presidente da República brasileira, e com um Secretário Executivo, tendo como suporte para realização do seu trabalho o apoio da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), que, desde o início de suas atividades, esteve vinculada diretamente à Presidência da República.<sup>42</sup>

Durante o primeiro Governo Lula, os conselheiros se reuniram em seções plenárias ordinárias (reuniões do Pleno), uma vez a cada dois meses (5 reuniões por ano), por convocação do seu presidente, com antecedência mínima de sete dias e com pauta previamente comunicada aos seus membros, ressalvando as situações de excepcionalidade. Conforme consta do Regimento interno do CDES, tanto as reuniões plenárias ordinárias quanto as reuniões do pleno extraordinárias podem ser assistidas por cidadãos convidados pelo Presidente da República, pelo Secretário Executivo do CDES, ou por deliberação majoritária dos seus membros.

Com relação ao *Presidente*, formalmente, compete a ele convocar as sessões plenárias e presidir seus debates, solicitando a seus conselheiros estudos propostas e pareceres considerados de interesse público ou de relevância para a nação e para o seu governo. O Presidente poderá, ainda, em caso de impedimento, atribuir suas funções ao *Secretário Executivo* do CDES, a quem compete também a função de constituir e organizar o

<sup>42</sup> Em 2005, esta foi vinculada à Secretaria de Relações Institucionais do Governo, hoje Ministério de Relações Institucionais.

funcionamento dos Grupos Temáticos, além de convocar os conselheiros para as devidas reuniões dos respectivos grupos, cumprindo com um papel importante, a fim de agilizar e promover a dinâmica dos trabalhos do Conselho.

### **5.8 Sobre a dinâmica de funcionamento do CDES brasileiro**

Quanto à dinâmica das reuniões plenárias, ocorridas em 2003 e início de 2004, seguiu-se a dinâmica de exposição dos temas, por parte do governo e o posterior debate livre do assunto em pauta, com os conselheiros. No início das atividades, cada tema proposto foi apresentado por comunicação de um dos membros do primeiro escalão do governo, seguido do debate e discussão com os conselheiros. Uma vez apresentada a temática, por parte do governo, sob a coordenação de seu Secretário Executivo, em um primeiro momento, os conselheiros destacavam os pontos sobre os quais desejam emitir opiniões, respeitando o tempo estipulado para cada um e a ordem das inscrições realizadas, junto à mesa diretora, seguindo-se o debate e a discussão dos pontos de vista apresentados.

Argumentação e contra-argumentação obedeciam ao limite de tempo estipulado para cada um (tempo igual de 3 minutos para cada um dos membros inscritos). Definidas ou refutadas, as opiniões eram contrapostas, cabendo à mesa diretora (ou à Secretaria do Pleno) traduzi-las em propostas a serem referendadas, ou não, pelo plenário. Depois de referendadas, ou aceitas consensualmente, elas eram levadas ao governo como recomendações do coletivo. Propostas majoritárias, mas não consensuais também eram registradas, e sob essa classificação também chegavam ao conhecimento do Presidente. Aquelas sobre as quais não se teve consenso, podiam também ser registradas por escrito, pelo conselheiro ou grupo minoritário proponente, e também, serem conduzidas ao governo, se fosse do interesse dos mesmos (COSTA, 2006, p. 05).

Em meados de 2004, essa dinâmica das reuniões do Pleno foi modificada, quando, após as exposições por parte do governo, passaram a ser ouvidos três conselheiros como debatedores. Esses conselheiros, mais familiarizados com o tema em discussão têm o papel de apresentar seus questionamentos, polemizar e ponderar sobre o assunto em pauta. Somente após a intervenção destes (que é de 7 minutos para cada um), é aberto o debate para os demais conselheiros, sendo que, para a escolha dos três primeiros debatedores, são seguidos critérios estabelecidos pela SEDES, e sua alternância ocorre de acordo com o tema em discussão, levando-se em consideração a participação de todos os segmentos (ou setores) que o integram.

Os relatórios e/ou pareceres das reuniões são todos encaminhados à Presidência da República.

Quanto aos *Grupos Temáticos*, de acordo com a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003:

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social poderá instituir, simultaneamente, até nove comissões de trabalho, de caráter temporário, destinadas ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, a ser submetidos à sua composição plenária podendo requisitar, em caráter transitório, sem prejuízo dos direitos e vantagens a que façam jus no órgão ou entidade de origem, servidores de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal, necessários aos seus trabalhos.<sup>43</sup>

Essas comissões de trabalho, de caráter temporário, são criadas de acordo com as necessidades. Elas se reúnem com intervalos de tempo menores e de acordo com as exigências do trabalho. Cada Comissão de Trabalho, denominada Grupo Temático, é composta por: (I) um integrante da administração pública federal, designado pelo Secretário Executivo do CDES, que exercerá a função de coordenador; (II) um representante indicado pelo Ministro de Estado, da área pertinente ao tema objeto da discussão, que será seu relator; (III) dez conselheiros indicados pelo CDES; (IV) até nove cidadãos convidados pelo Secretário Executivo, ouvido antes o Conselho.<sup>44</sup>

Tais GTs são criados por solicitação ou demanda apresentada ao Pleno do CDES, sendo aprovada sua criação pelo Plenário. Antes mesmos de serem formalmente instalados, já aguardam as inscrições dos conselheiros interessados em participar dos mesmos, de acordo com as temáticas que serão debatidas em cada um deles. Na medida que termina o trabalho de um grupo, com a apresentação de um parecer sobre um determinado tema, por exemplo, este poderá ser substituído ou, então, seus membros poderão constituir um novo grupo, com o intuito de atender novas demandas que porventura existirem.

Na maioria dos grupos constituídos ao longo do primeiro governo Lula, os conselheiros também estiveram distribuídos em subgrupos, como mostra o Quadro 8 abaixo, o que tem permitido, na visão dos próprios membros, ampliar ainda mais o debate, dando maior agilidade e objetividade ao tratamento dos temas e das tarefas inscritas em sua programação (KUNRATH, 2005).

---

<sup>43</sup> Conforme Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, Capítulo I, Seção II (Das Competências e da Organização). Art. 8º, Parágrafo 5º.

<sup>44</sup> De acordo com o Decreto Nº 4744, de 16 de junho de 2003, que dispõe da composição e funcionamento do CDES, Capítulo III (Da composição e do Funcionamento das Comissões de Trabalho). Art. 14º, Incisos I-II-III-IV.

**QUADRO 8 - Grupos temáticos e de acompanhamentos criados pelo CDES 2003/2006 e nº de encontros realizados**

Grupos Temáticos e de Acompanhamento	Data de Criação	Subgrupos	Encontros
<b>Reforma da Previdência</b>	13/02/2003	4	04
<b>Reforma Tributária</b>	13/02/2003	4	01
<b>Reforma Sindical e Trabalhista</b>	13/02/2003	3	04
<b>Plano Plurianual</b>	10/03/2003	2	02
<b>Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento</b>	10/03/2003	3	09
<b>Micro e Pequena Empresa – Informalidade e Autogestão</b>	10/03/2003	2	06
<b>Programa Primeiro Emprego</b>	12/06/2003	1	01
<b>Grupo de Acompanhamento de Conjuntura Econômica</b>	04/09/2003	1	08
<b>Grupo de Acompanhamento das Políticas Sociais</b>	23/04/2004	-	03
<b>Avaliação do CDES</b>	01/12/2005	-	02
<b>Plano Nacional de Logística e Transportes</b>	20/06/2006	-	01
<b>Reforma Política</b>	20/09/2006	-	02
<b>Agenda de Infra-Estrutura para o Desenvolvimento</b>	05/12/2006	5	01

**Fonte:** Relatório de Atividades, 2003; Balanço de Atividades, 2004, 2005; Relatório de Gestão, 2006.

Logo no início da sua gestão, os encontros dos Grupos Temáticos do CDES compreendiam, basicamente, reuniões de instalação e organização dos trabalhos, de grupos e subgrupos, tratando objetivamente de temas específicos, com a apresentação final de pareceres sobre temas ou matérias pautadas pelo governo, como foi o debate em torno das reformas estruturais, em seu primeiro ano de atividade (2003).

Pode-se observar através do Quadro 8, com base nos GTs criados pelo CDES entre 2003 e 2006, que o Grupo Temático Fundamentos Estratégicos de Desenvolvimento e o Grupo Temático Micro e Pequena Empresa – Informalidade e Autogestão, bem como o Grupo de Acompanhamento de Conjuntura Econômica foram aqueles que tiveram o maior número de encontros e, também, foram aqueles que tiveram maior duração no período. Nota-se, ainda, que os Grupos de Acompanhamento (GAs) de Conjuntura Econômica e o de Políticas Sociais tiveram objetivos distintos em relação aos demais GTs, que foi o de acompanhar, monitorar e obter mais informações a respeito das ações ou políticas adotadas pelo governo, tanto na área econômica como na área social, respectivamente.

Conforme a análise de diversos autores (FLEURY, 2006; TAPIA, 2007; GARCIA, 2010; RIBEIRO, 2010), a partir do segundo ano de funcionamento do CDES, os Grupos Temáticos passaram a ter maior centralidade na dinâmica de funcionamento do Conselho, em função da própria avaliação institucional, feita através do 1º Colóquio de Avaliação, realizado

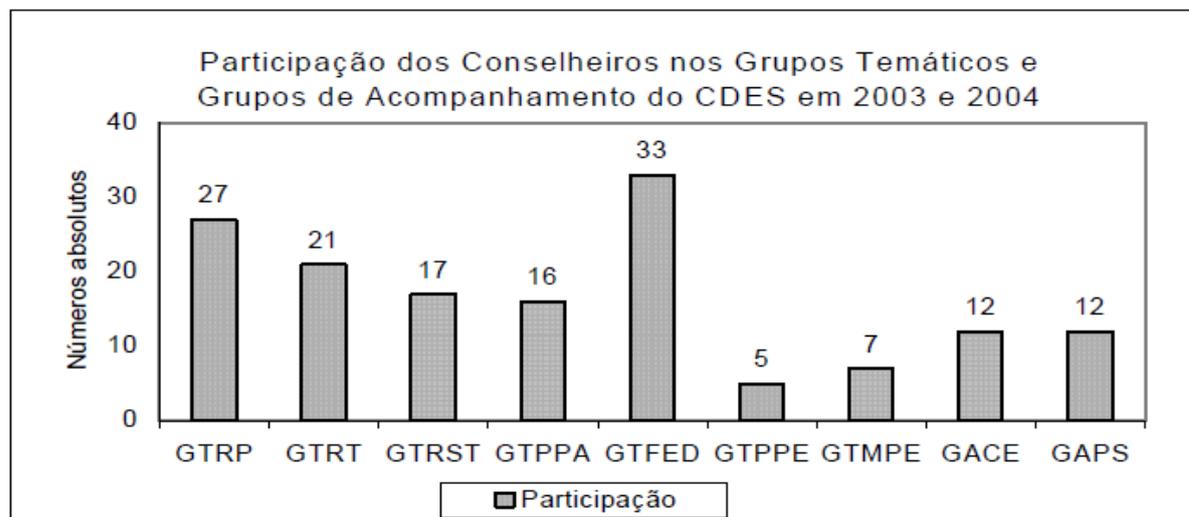
em 20 de novembro de 2003, como também do debate e da metodologia empregada pela SEDES para a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento no âmbito do Conselho, a partir de 2004.

Passado o tema das reformas, explicam especialistas do governo (GARCIA, 2010), foi preciso pensar algo mais sólido em que os conselheiros pudessem atuar. O Grupo Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento, desde o início de suas atividades, congregando entre 50 e 60 conselheiros, já vinha produzindo subsídios dispersos sobre o tema do desenvolvimento, mas estes ainda não eram bem apropriados pelo governo, ou ainda estavam longe de ser uma proposta mais articulada e orgânica.

Como a proposta do governo era de construir uma Agenda Nacional de Desenvolvimento para o país, a partir da discussão do Plano Plurianual (2004-2007), debate que também ocorreu no âmbito do CDES em meados de 2003, foi dado todo respaldo ao Grupo Fundamentos Estratégicos do Desenvolvimento, a partir de 2004, para tocar esse projeto em frente, inclusive conclamando a participação de outros conselheiros para este fim.

Além das reuniões do Pleno e dos Grupos Temáticos, o Conselho realizou outros tipos de atividades durante o período. Em pesquisa realizada por mim (KUNRATH, 2005), já mencionada, com uma amostra de 50% dos membros do CDES, tinha-se como um dos objetivos identificar o grau de participação dos conselheiros nas atividades desenvolvidas pelo CDES, durante o período de 2003 e 2004. Constatou-se um alto índice de participação nas atividades.

As reuniões que ocorreram com maior frequência, e de acordo com as exigências do trabalho, foram as dos Grupos Temáticos, que tiveram a participação de 89,1% dos pesquisados. Quanto à participação desses conselheiros nos Grupos Temáticos criados pelo CDES no período de 2003 e 2004, destacaram-se os seguintes grupos: Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento (71,7%), Reforma da Previdência (58,7%), Reforma Tributária (45,6%), Reforma Sindical e Trabalhista (36,9%) e o Plano Plurianual (34,7%). Há, também, uma relativa participação dos conselheiros nos grupos formados para o acompanhamento de políticas sociais e de conjuntura econômica, ambos com (26%) de participantes, seguindo com menores percentuais Micro e Pequenas Empresas (15,2%) e o Programa Primeiro Emprego (10,9%).



*Obs:* GTRP - Grupo Temático da Reforma da Previdência, GTRT - Grupo Temático da Reforma Tributária, GTRST - Grupo Temático da Reforma Sindical e Trabalhista, GTPPA - Grupo Temático do Plano Plurianual, GTFED - Grupo Temático de Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento, GTPPE - Grupo Temático do Programa Primeiro Emprego, GTMPE - Grupo Temático de Micro e Pequenas Empresas, GACE - Grupo de Acompanhamento da Conjuntura Econômica, GAPS - Grupo de Acompanhamento das Políticas Sociais.

P.4) Dos Grupos temáticos formados pelo CDES no período de 2003 e 2004, de quais o(a) Sr(a) tem participado?  
N=46

**Figura 5** - Participação dos conselheiros nos GTs e GA do CDES, 2003-2004 (Fonte: KUNRATH, 2005, p.107).

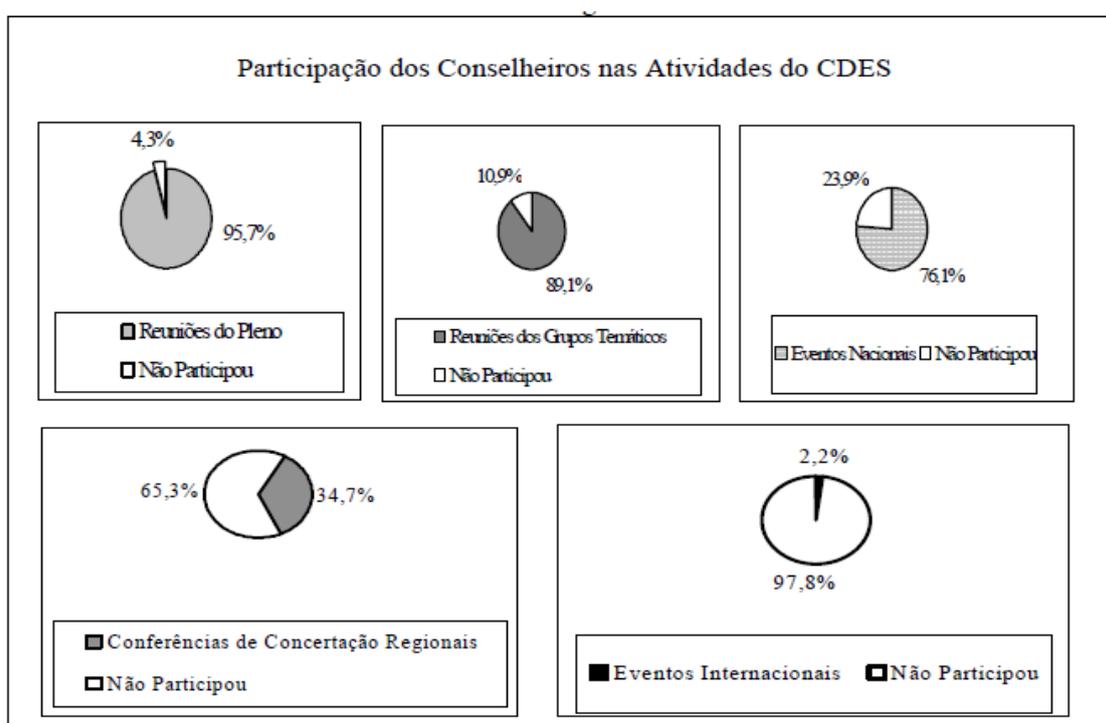
A média geral de participação dos conselheiros pesquisados situou-se entre 3 a 4 grupos temáticos, o que pode ser considerado um índice elevado, levando-se em consideração os conselheiros e o número de comissões de trabalhos criadas ao longo deste período (nove ao todo) e observados, também, os critérios estabelecidos para o seu funcionamento.

Evidenciou-se que a maior participação dos conselheiros integrantes da amostra ocorreu justamente naqueles grupos em que se encontram os pontos priorizados, ou questões mais polêmicas para tratamento do governo. Prioridades foram estabelecidas pelo poder Executivo e encaminhadas para a análise do Conselho, como as Reformas Previdenciária, Tributária, Sindical e Trabalhista, seguidas do Plano Plurianual (2004-2007), e dos Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento, Grupo Temático que teve a maior participação dos conselheiros.

É importante ressaltar que nem todos os temas abordados pelo CDES tiveram a constituição de um Grupo Temático específico. Isso fez com que determinados grupos incorporassem, em sua discussão, uma sequência de temas correlatos e demandados pela Presidência, como, por exemplo, o de Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento, que incluiu em seu debate o projeto das Parcerias Públicas e Privadas, a política industrial, além de outras questões relativas ao desenvolvimento, amplamente debatidos, no decorrer da

segunda metade de 2003, e incorporados na agenda do Conselho a partir de 2004, através da construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento e do Projeto Brasil em Três Tempos.<sup>45</sup>

Como se vê pelos dados da Figura 6, 95,7% participaram das reuniões do Pleno, realizadas a cada dois meses em Brasília. Os eventos nacionais, como encontros, seminários, colóquios, conferências e debates contaram também com a expressiva participação de 76,1% dos conselheiros; as Conferências Regionais de Concertação, ocorridas em 2003, tiveram a participação de 34,7% destes; um dos integrantes disse, ainda, ter participado de atividades internacionais relativas aos conselhos econômicos e sociais.



**Figura 6** – Participação dos conselheiros nas atividades do CDES, 2003-2004. (Fonte: Kunrath, 2005, p. 106).

<sup>45</sup> O que não quer dizer que temas específicos, como Micro e Pequenas Empresas, geração de emprego e renda, por exemplo, não estivessem sendo pautados no interior do CDES, não fossem uma prioridade, ou que fugissem à preocupação dos conselheiros. Outros temas foram abordados por grupos específicos de acompanhamento, como ocorreu com as políticas sociais e com as questões relativas à política econômica. Para mais detalhes sobre as ações do CDES durante os dois primeiros anos de suas atividades, remeto o leitor à minha Dissertação de Mestrado. KUNRATH, Romerio Jair. *CDES: o conselho de desenvolvimento econômico e social do Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Porto Alegre, 2005, 156p. Disponível em: <https://www.cdes.gov.br/>. Sessão Estudos e Pesquisas.

### 5.9 Comparando o CES espanhol e o CDES brasileiro

Comparativamente, os Conselhos Econômicos e Sociais da Espanha e do Brasil apresentam semelhanças e diferenças significativas, que podem ser explicadas com base nos contextos em que estes foram criados. No que se refere às semelhanças, pode-se dizer que ambos os conselhos são de natureza consultiva. Nenhum dos dois é propriamente deliberativo, uma vez que suas deliberações não têm caráter vinculante às decisões dos governos. A deliberação que se dá, ocorre no âmbito interno destes Conselhos<sup>46</sup>.

No que diz respeito às diferenças, elas são muitas, começando pelas funções atribuídas a esses Conselhos. Ao CES espanhol competem as seguintes funções: 1) emitir pareceres e informes às instâncias do governo sobre anteprojetos de lei e de reais decretos legislativos que regulam matérias socioeconômicas e trabalhistas. (obrigatória – de caráter extraordinário, ou de urgente necessidade); 2) elaborar anualmente uma memória da situação socioeconômica e laboral do país, informando sobre a realidade econômica e social da Espanha (obrigatória); e 3) por demanda do governo, ou por iniciativa própria, prestar estudo e informações sobre temas de interesse do governo, ou dos grupos de interesses que dele participam (facultativa). Já ao CDES brasileiro compete: assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social, com vistas à articulação das relações do governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.

O CES da Espanha, se comparado com o CDES brasileiro, também desfruta de uma autonomia relativamente maior em relação ao governo, devido ao seu estatuto constitucional, ou legal, embora ele esteja formalmente vinculado ao Ministério do Trabalho. No caso da Espanha, o poder Executivo, em circunstâncias normais, não pode modificar facilmente sua composição, nem alterar suas atribuições. Além disso, o Conselho da Espanha tem assegurado para si o direito de iniciativa, algo que no caso brasileiro é mais limitado, em virtude do seu ordenamento e do vínculo institucional que mantém com a Presidência da República.

No caso brasileiro, o direito de iniciativa, ou o poder de agenda dos conselheiros é limitado, pois a inclusão de temas na pauta do Conselho depende da negociação destes com a

---

<sup>46</sup> Seus poderes efetivos estão, na maioria das vezes, apenas relacionados a aspectos da sua organização interna e dinâmica de funcionamento.

Secretaria Especial e, portanto, com a coordenação política (núcleo central) do governo. Segundo a opinião de Genro (2003), isso não os impede, em momento algum, de debater livremente temas sociais e econômicos considerados de relevância para o país e para a concertação social e, até mesmo, de fazer sugestões ao governo, independentemente da agenda prévia estabelecida para as seções plenárias. Mas a inclusão de um tema na agenda por iniciativa dos conselheiros depende muito do grau de coesão existente em torno do mesmo, para que ele possa ser aceito por todos ou pela grande maioria e incluído como um ponto de pauta a ser debatido em plenário (SEDES, 2004). As posições apresentadas pela Secretaria Especial, ou por qualquer autoridade governamental convidada para se manifestar no Conselho, são definidas e autorizadas pela Presidência da República.

No que se refere à composição e representação, no caso espanhol, observa-se a proeminência nítida das relações capital-trabalho, cujos membros são indicados diretamente por suas organizações e por outros setores organizados da sociedade, além de contar com a indicação de seis (6) especialistas por parte do governo, ouvidas antes as organizações a respeito deste assunto. No caso brasileiro, essas forças também estão presentes e representadas no CDES, embora seus membros sejam escolhidos diretamente pelo governo, com uma maior presença do capital e de outros setores organizados da sociedade civil, não diretamente vinculados ao setor produtivo ou ao mundo trabalho.

Com relação ao presidente desses organismos, enquanto que na Espanha este é indicado e nomeado pelo Governo, com o apoio de 2/3 do CES; no Brasil, é o próprio Presidente da República o Presidente do CDES. Se lá o Secretário Geral do CES também é indicado pelo governo, com o apoio de 2/3 do CES; aqui o Presidente da República nomeia o Secretário Executivo do Conselho, que exerce também a função de Secretário e/ou Ministro do Governo.

Quanto à estrutura, o CES espanhol conta com uma sede própria e também com um orçamento anual. Já, no caso brasileiro, o CDES não tem sede própria e conta com recursos orçamentários e financeiros consignados do orçamento da Presidência da República para a realização de seus trabalhos. Ainda, enquanto que na Espanha os mandatos dos conselheiros são de quatro anos renováveis por igual período, aqui no Brasil os mandatos dos membros do CDES são de dois anos e também renováveis por igual período. Se lá as reuniões do Pleno são mais frequentes, ocorrendo uma vez por mês, aqui elas ocorrem de dois em dois meses, ou seja, havendo apenas 4 a 5 reuniões anuais.

No que diz respeito às principais semelhanças e diferenças assinaladas no quadro a seguir (Quadro 9), há de se ressaltar dois aspectos importantes. Um primeiro aspecto diz

respeito à representação da sociedade civil organizada no: no caso Espanhol, a diferença que existe é muito clara, uma vez que as organizações têm o poder de destituir seus representantes, revogar seus mandatos e indicar seus substitutos ao Conselho. No caso brasileiro, quem participa do CDES não exerce uma representação direta de seus pares, pois quem os escolhe e os destitui do cargo é o próprio governo (ou o Presidente da República).

Outro aspecto importante, o qual deve ser relativizado, refere-se à função específica do Conselho brasileiro, que é a de assessorar o presidente da República em matérias econômicas e sociais. Essa função não o torna tão singular assim em relação ao CES espanhol, visto que, na dinâmica da relação Executivo/Legislativo no sistema político brasileiro, o poder Executivo ou, mais especificamente, o Presidente da República é quem apresenta para votação no Congresso Nacional (Câmara de Deputados e Senado Federal) a maioria dos Projetos de Lei. Algo que tem sido amplamente apontado pela literatura nacional em Ciência Política (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). Portanto, seguindo nessa direção, independentemente da real influência que o CDES possa ter exercido sobre os projetos de lei das reformas estruturais encaminhados pelo primeiro governo Lula, logo no início da sua gestão (2003), faz-se necessário, ainda, um exame mais detalhado da dinâmica e das ações deste conselho, durante o período que compreende sua existência.

Contudo, para além de verificar o modo como as proposições do poder Executivo são aperfeiçoadas nesses órgãos, antes de serem remetidas ao Congresso Nacional para a apreciação dos parlamentares, é possível afirmar que da forma como foram concebidos e ordenados pelos governos os Conselhos podem ser vistos como uma contribuição importante para os Estados, enquanto órgãos assessores de natureza técnica-consultiva dos Chefes de Estado, como fóruns de debate que permitem aos governos filtrar e aperfeiçoar seus projetos de Lei encaminhados para votação no Congresso Nacional, diminuindo os custos de transação ou o desgaste político em sua relação com o Legislativo. Isso permite dizer ainda que, quando são representativos das sociedades em que se inserem, esses organismos podem servir como uma caixa de ressonância para os governos, refletindo as principais dificuldades que estes terão no parlamento para a aprovação de suas medidas.

Nos capítulos seguintes será feita com mais detalhes uma análise das atividades desenvolvidas por estes conselhos em diferentes períodos, buscando compreender quais foram as suas principais demandas, quem lhes solicitou pareceres, quais foram os temas abordados e qual o produto de sua atividade ao longo do tempo.

### QUADRO 9- Semelhanças e diferenças do CES da Espanha e do CDES do Brasil

Características	Espanha (CES)	Brasil (CDES)
<b>Natureza</b>	Consultivo	Consultivo
<b>Função</b>	<p>1) Emitir pareceres e informes a instâncias do governo sobre anteprojetos de lei e de reais decretos legislativos que regulam matérias socioeconômicas e trabalhistas. (Consulta Obrigatória - de caráter extraordinário, ou de urgente necessidade);</p> <p>2) Elaborar anualmente uma memória da situação socioeconômica e laboral do país, informando sobre a realidade econômica e social da Espanha (Função Obrigatória).</p> <p>3) Por demanda do governo, ou por iniciativa própria, prestar estudo e informações sobre temas de interesse do governo, ou dos grupos de interesses que dele participam (Consulta Facultativa).</p>	<p>Assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento; e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social, com vistas à articulação das relações do governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.</p>
<b>Estatuto</b>	Criado através da Lei N. 21/1991 e previsto na Constituição Espanhola de 1978.	Criado através de Medida Provisória N. 103/2003 e regulamentado em Lei N. 10.683 de 28 de maio de 2003.
<b>Vínculo Institucional com o Governo</b>	Vinculado ao Ministério do Trabalho.	Vinculado à Presidência da República, através da SEDES (2003); à Secretaria de Relações Institucionais do Governo Federal (2005), hoje, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
<b>Poder de Agenda</b>	Mais abrangente (direito de iniciativa).	Mais limitado, ou restrito.
<b>Composição</b>	61 membros [Sociedade Civil Organizada (54); especialistas do Governo (6) e Presidente (1)].	105 membros [Sociedade Civil Organizada (90); Governo (14) e Presidente (1)].
<b>Designação dos Membros</b>	Governo e Organizações	Governo
<b>Duração do mandato</b>	4 anos (renovável por igual período).	2 anos (renovável por igual período)
<b>Representação</b>	Proeminência dos setores capital-trabalho em detrimento de “outros” setores da sociedade civil organizada.	Proeminência do setor do capital tanto em relação ao trabalho, como a outros setores da sociedade civil, mais o governo.
<b>Presidente do Conselho</b>	Indicado e nomeado pelo Governo com o apoio de 2/3 do CES.	É o próprio Presidente da República.
<b>Secretário do Conselho</b>	Indicado e nomeado pelo Governo com o apoio de 2/3 do CES.	O Presidente da República nomeia o Secretário Geral do Conselho, que é também Secretário e/ou Ministro do Governo.
<b>Reuniões do Pleno</b>	1 vez por mês	1 vez a cada dois meses (4 a 5 reuniões anuais)
<b>Comissões de Trabalho</b>	Permanentes e Temporárias	Temporárias

Fonte: Elaboração própria.

## CAPÍTULO 6

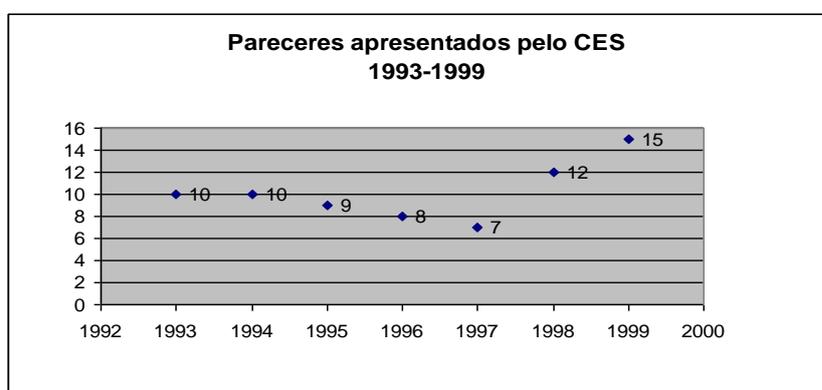
### **6 DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO CES ESPANHOL (1992-2007)**

No capítulo anterior, procurou-se examinar a estrutura e o funcionamento dos dois Conselhos, na tentativa de identificar semelhanças e diferenças entre ambos, muitas delas compreendidas ou relacionadas às condições contextuais que deram origem a criação destes órgãos. Neste capítulo sexto e nos próximos, enfoca-se um outro aspecto, que, embora se revista de suma relevância, não tem sido alvo de comparações sistemáticas. Trata-se de examinar o conteúdo propriamente dito de suas atividades. A ideia subjacente é a de que somente através da análise do tipo de produto (*output*) dos Conselhos, será possível, não apenas melhor compreender a influência histórica contextual na criação e formato estrutural dos mesmos, como avaliar a importância que desempenharam, ou desempenham, no conjunto das instituições dos respectivos Estados nacionais.

Para tanto, novamente se inicia pela análise da Espanha e, nos dois casos, divide-se a atuação dos Conselhos em dois períodos. Na Espanha, entre 1992 e 1999; 2000 e 2007. A atuação do CDES brasileiro será examinada, separadamente, em cada um dos governos do presidente Lula. Neste capítulo, apresenta-se um panorama das principais atividades desenvolvidas pelo CES espanhol, durante o período de 1992 a 2007, integrando a publicação de pareceres, informes e memórias anuais apresentadas ao governo espanhol, além de outros periódicos e documentos específicos produzidos. Dentre as publicações analisadas, destacam-se basicamente: *Dictámenes* (Pareceres) sobre Anteprojetos de Lei; Informes e Memórias Anuais sobre a situação econômica e social do país, que são de obrigatoriedade deste Conselho, vinculadas diretamente às suas competências. Portanto, a análise da sua produção estará dividida em dois períodos. Um primeiro período que vai de 1992 a 1999, compreendendo os oito primeiros anos de atividades, correspondendo aos dois mandatos iniciais, e um segundo, entre 2000 e 2007, compreendendo o terceiro e quarto mandato de seus membros. Faz-se, primeiramente, uma análise quantitativa dos pareceres (*dictámenes*) e informes e, depois, uma breve referência às demais publicações do CES.

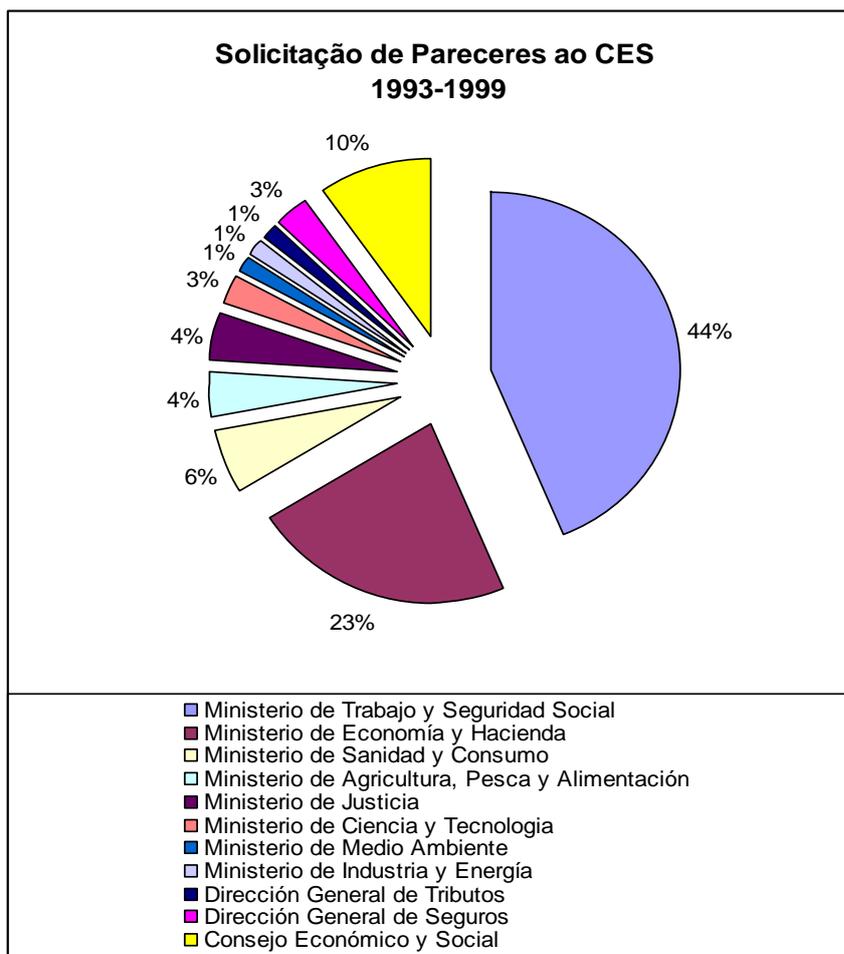
### 6.1 Pareceres (*dictámenes*) e informes (1992-1999)

Embora criado por Lei, em 1992, o CES espanhol só tornou efetivas suas atividades a partir de 1993, apresentando pareceres (*dictámenes*) sobre anteprojetos de Lei ao Governo daquele país. No período de 1993 a 1999, foram apresentados e publicados 71 pareceres (*dictámenes*) em matéria de Lei, conforme ilustrado abaixo (FIG. 7), com uma média de 8,8 pareceres/ano, considerando seus 8 primeiros anos de existência.



**Figura 7** N=71 (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Em torno de 90% desses pareceres tiveram origem por solicitação de ministérios e órgãos do Governo, em que se destacam dois deles: o Ministério de Trabalho e Seguridade Social (44%), ao qual o CES está formalmente vinculado desde o início das suas atividades, e o Ministério de Economia e Fazenda (23%). Outros ministérios, incluindo os de Saúde e Consumo; Agricultura, Pesca e Alimentação; Ciência e Tecnologia; Justiça; Meio Ambiente; Indústria e Energia; somam (23%) das solicitações realizadas neste período. Outros 10% das proposições/ou pareceres foram realizados por demanda do próprio Conselho, produzidos por iniciativa do mesmo, como ilustrado a seguir (FIG. 8):



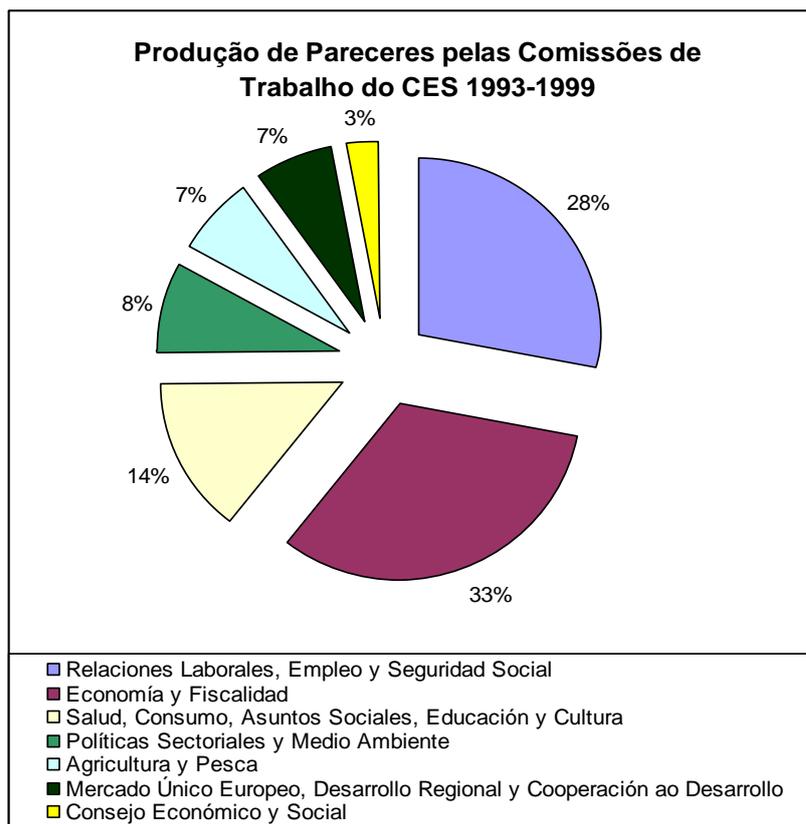
**Figura 8** N=71. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>)

Verifica-se que, neste primeiro período, em alguns casos, foram criadas Comissões *ad hoc*, sem uma denominação específica para atender demandas oriundas do próprio CES, relacionadas às suas necessidades, à sua estrutura e organização, bem como à sua própria dinâmica de funcionamento, de necessidades advindas dos próprios conselheiros e dos grupos no interior do Conselho, tratando de temas que não se enquadravam no âmbito das Comissões de Trabalho Permanentes, formalmente estabelecidas de acordo com a Lei de sua criação e do seu Regimento Interno.

Como já explicitado em ponto anterior, as demandas dos ministérios chegam à Comissão Diretiva do Conselho por meio dos ministros. Esta, por sua vez, encaminha a solicitação, de acordo com a matéria, para uma das Comissões de Trabalho Permanente do Conselho, pois são elas que produzem os documentos (pareceres e informes) e os submetem para aprovação do Pleno em reunião ordinária, ou extraordinária, de acordo com o trâmite, ou necessidade de urgência, da matéria em questão. Depois disso, após o texto ser aprovado pelo plenário, é redigido em sua versão definitiva, remetido ao órgão que o solicitou e publicado.

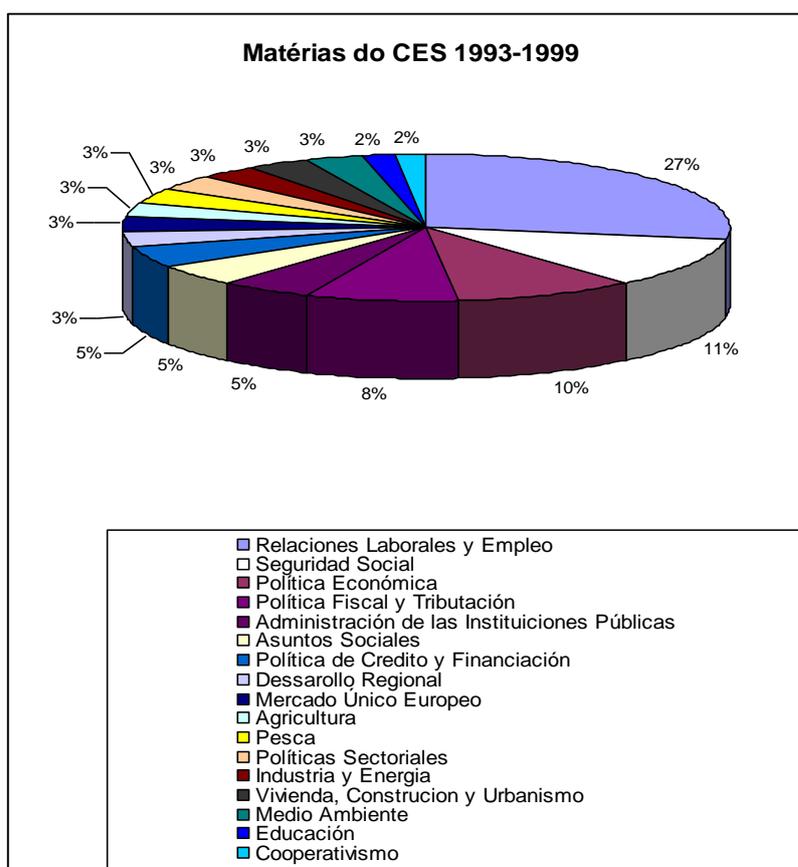
É importante ressaltar que, apesar das Comissões de Trabalho Permanentes serem vistas como Comissões Temáticas, nem todas as consultas oriundas dos ministérios e de outros órgãos do Governo são encaminhadas no interior do Conselho para uma Comissão determinada, como por exemplo, do Ministério do Trabalho e Seguridade Social à Comissão Temática de Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social. Mesmo que suas demandas sejam canalizadas pela Comissão Diretiva do CES para uma Comissão de Trabalho específica - no caso acima, a que mais se aproxima da matéria em pauta ou do tema proposto para o debate -, todas as outras, de alguma maneira, podem atender demandas advindas do Ministério do Trabalho, mesmo que, para outras Comissões, suas solicitações sejam significativamente menores, ou encaminhadas em menor número pela Comissão Diretiva.

A mesma situação se verifica em relação ao Ministério de Economia e Fazenda, que percebe suas demandas serem dirigidas em grande parte à Comissão de Trabalho de Economia e Fiscalidade. No entanto, nada impede que outras Comissões no interior do CES abordem temas que sejam do interesse desse Ministério. Entretanto, para os objetivos deste trabalho, mais importante do que quem solicita e quem produz as proposições e informes sobre matérias e temas é saber quais matérias ou temas se fazem presentes na agenda do CES, durante o período em análise. O que se evidencia através da Figura 9, abaixo, é uma certa divisão do trabalho no interior do CES, em que a produção de pareceres (*dictámenes*) esteve distribuída, ou dividida, de acordo com o número de Comissões de Trabalho formalmente estabelecidas, pela proximidade dos temas e, relativamente, em sintonia com a origem da demanda, ou seja, dos órgãos solicitantes (respeitando ou observando relativamente estes critérios).



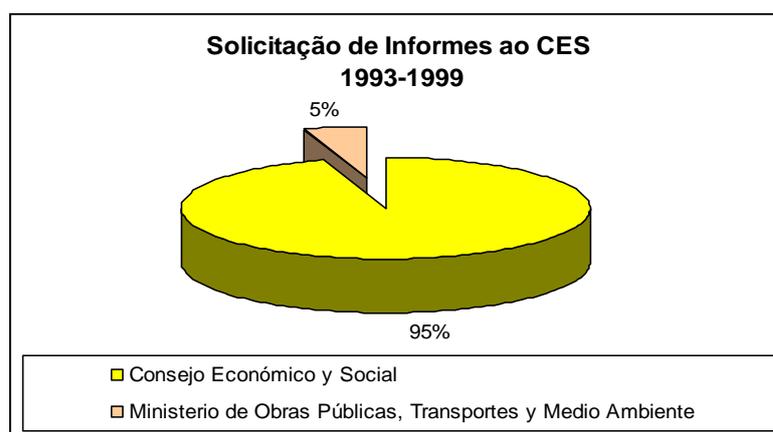
**Figura 9.** N=71. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Entre os temas que se fizeram presente na agenda do CES da Espanha, no período de 1993 a 1999, destacam-se, num primeiro bloco de questões, em primeiro lugar o tema das relações laborais e do emprego (27%), seguido da seguridade social (11%), da política econômica (10%) e da política fiscal e tributária (8%). Juntos, esses temas correspondem a 56% dos pareceres apresentados pelo no período. Composto por 44% das proposições apresentadas pelo CES, em um segundo bloco de questões, aparece um conjunto bastante variado de temas, que vão desde a administração de instituições públicas, assuntos sociais, política de crédito e financiamento, até questões sobre o desenvolvimento regional, Mercado Único Europeu, políticas setoriais, meio ambiente, educação, entre outros. Conforme explicitado a seguir (Figura 10).



**Figura 10.** N=71. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Quando aos *informes*, durante o período de 1992 a 1999, foram produzidos 20 informativos. Boa parte destes informes (95%) foi apresentada por iniciativa do próprio CES em reuniões ordinárias do Pleno, para sua aprovação e posterior publicação. Outros (5%) constituíram demanda oriunda do Ministério de Obras Públicas, Transporte e Meio Ambiente, como se evidencia na Figura 11 a seguir.



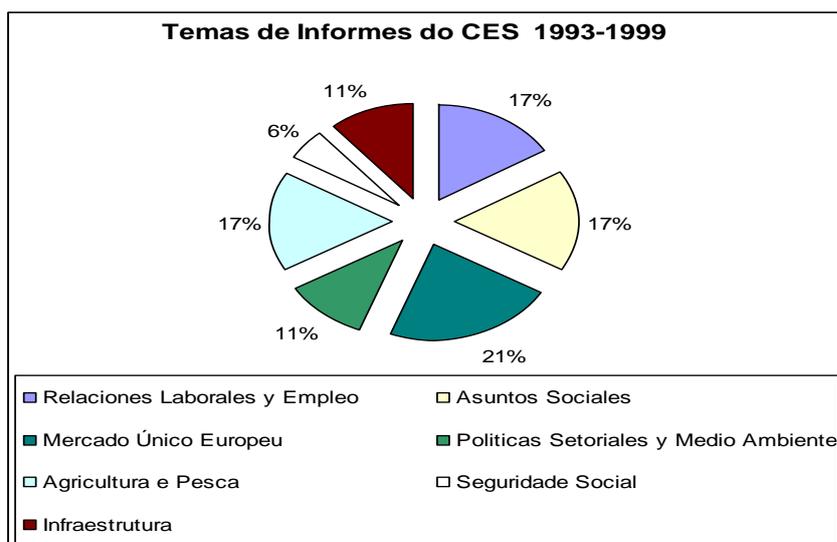
**Figura 11.** N=20. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

A produção desses informes é de responsabilidade das Comissões. Nesse primeiro período, destacam-se duas Comissões, a de Agricultura e Pesca, com 30%, e a Comissão sobre o Mercado Único Europeu, Desenvolvimento Regional e Cooperação para o Desenvolvimento, com 25% dos informes apresentados entre 1993 e 1999.



**Figura 12.** N=20. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

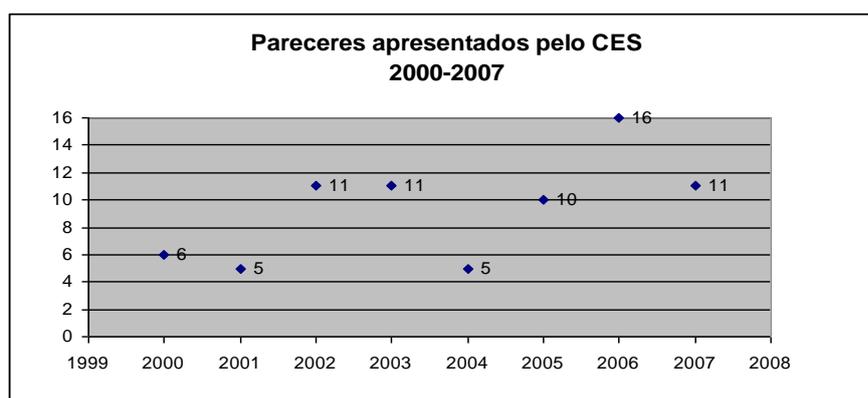
Dentre os principais temas que predominaram nos informes produzidos nesta primeira etapa, destacam-se Mercado Único Europeu (21%), seguido de relações de trabalho e emprego, assuntos sociais, agricultura e pesca (17% cada), infraestrutura, políticas setoriais e de meio ambiente (11%) e seguridade social (6%), como mostra a Figura 13.



**Figura 13.** N=20. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

## 6.2 Pareceres (*dictámenes*) e informes (2000-2007)

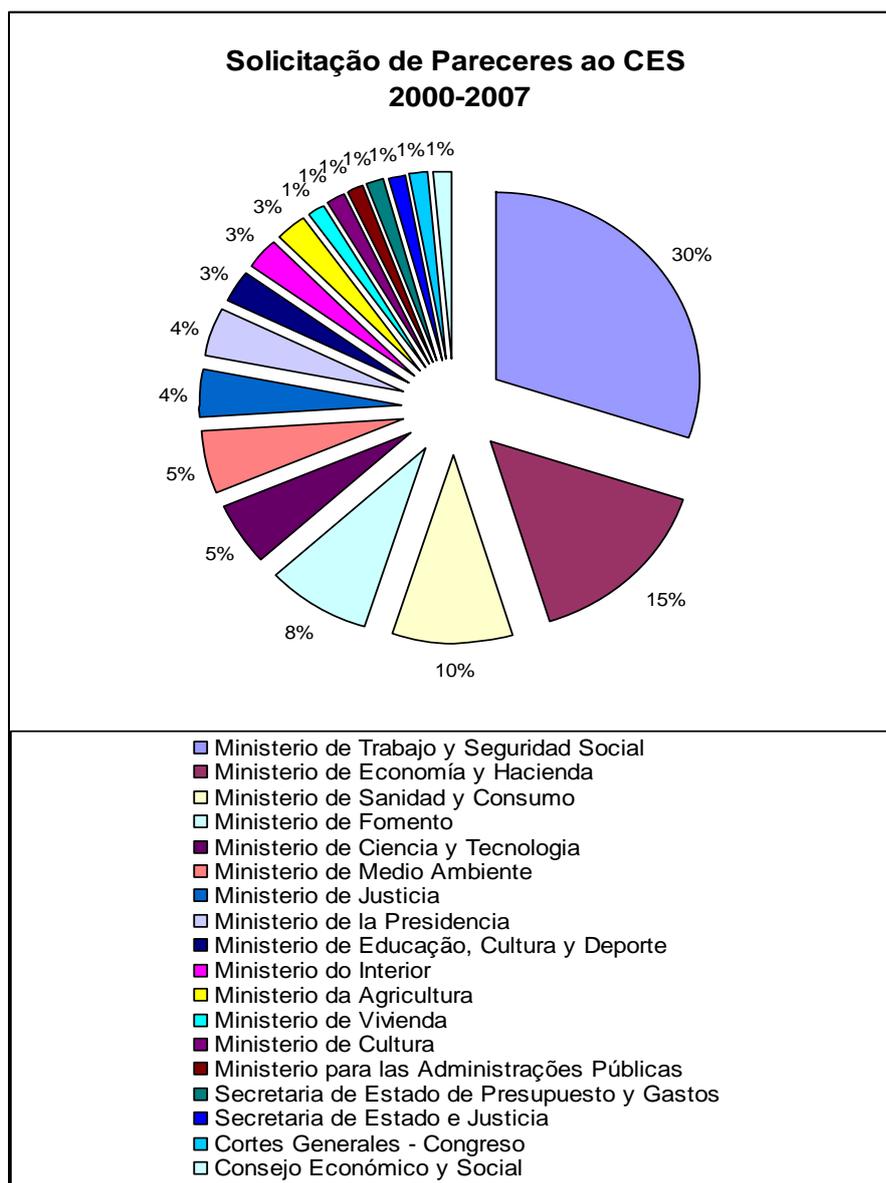
Tomando como referência, o segundo período de atividades do CES, entre 2000 e 2007, com relação aos pareceres sobre anteprojetos de Lei do governo espanhol, verifica-se um pequeno acréscimo, passando de 71 para 75 o número de proposições efetuadas, obtendo-se uma média ligeiramente maior, de 9,3 pareceres/ano, se comparada ao período anterior.



**Figura 14.** N=75 (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

No que se refere à solicitação desses pareceres (*dictámenes*), embora essa atividade ainda tenha se concentrado nos dois principais ministérios demandantes do período anterior, nessa nova fase o percentual de demandas oriundas do Ministério de Trabalho e Seguridade Social caiu consideravelmente, de 44% para 30%, o mesmo ocorrendo com o Ministério de Economia e Fazenda, que passou de 23% para 15%. Houve um acréscimo significativo de

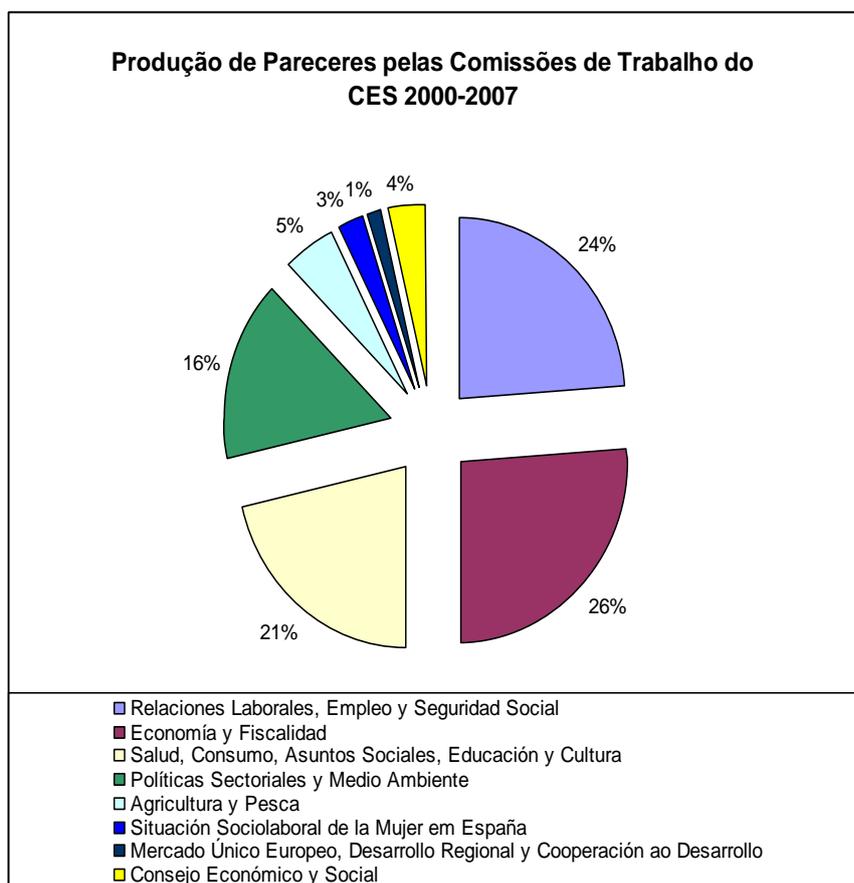
solicitações oriundas de outros ministérios, como o de Saúde e Consumo (4%), de Fomento e Infraestrutura (8%) e Meio Ambiente (4%), além de outros que anteriormente não recorriam ao CES, passando de 10 para 17 o número de órgãos do governo que solicitaram consulta nessa segunda etapa, como mostra a Figura 15. Portanto, aumenta o arco de abrangência das questões tratadas pelo CES, complexificando o sistema como um todo.



**Figura 15.** N=75. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Como se pode verificar na Figura 16, no segundo período, boa parte da produção de pareceres no interior do CES concentrou-se em 4 Comissões, com destaque para o acréscimo significativo das atividades da Comissão de Saúde, Consumo, Assuntos Sociais, Educação e Cultura (7%) e da Comissão de Políticas Setoriais e Meio Ambiente (8%) e uma leve

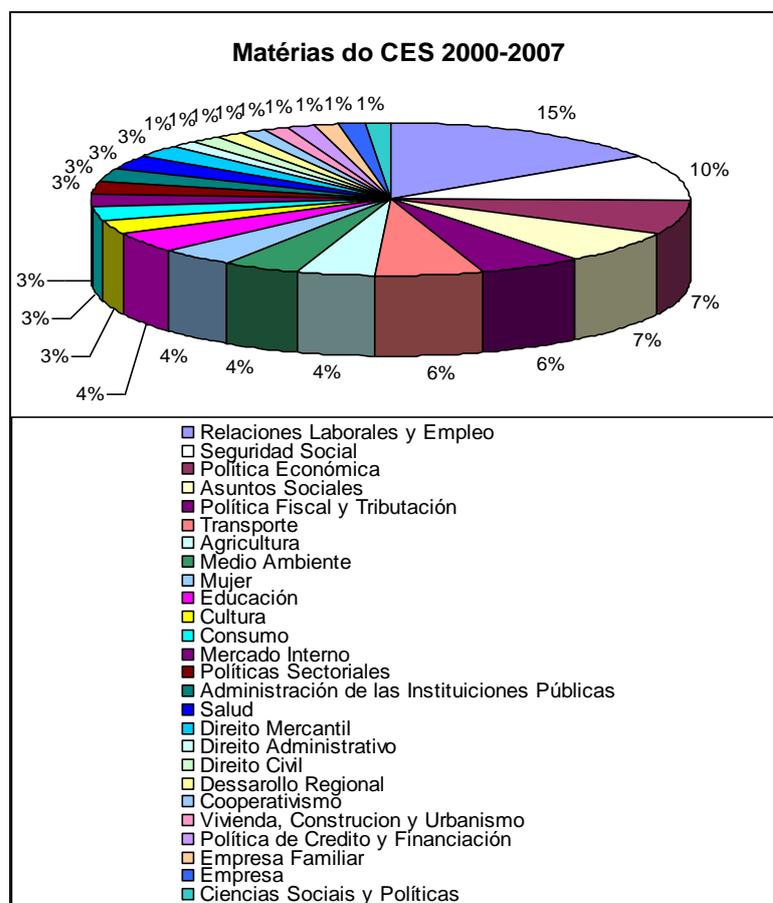
diminuição do ritmo de atividades das Comissões de Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social (-4%), Economia e Fiscalidade (-7%).



**Figura 16.** N=75. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

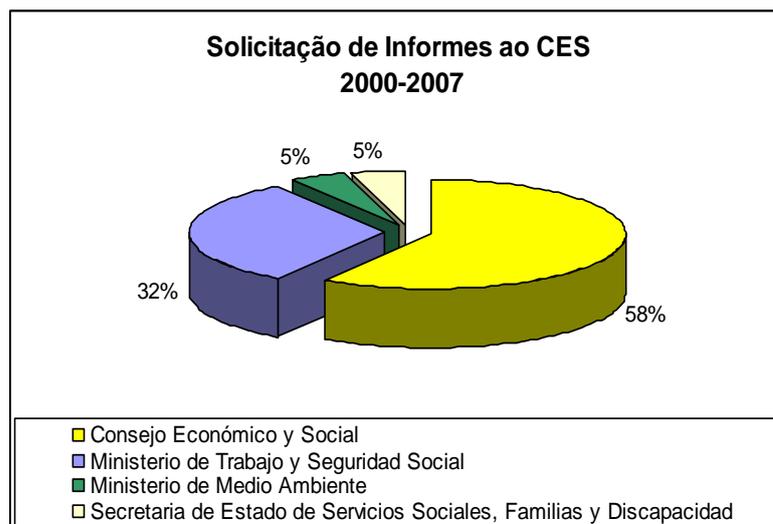
Dentre os *temas* que englobam a pauta do CES, nesse segundo período, seguem com destaque, em primeiro lugar, questões relativas ao trabalho, emprego e seguridade social, acompanhados da política econômica, política fiscal e tributária. No entanto, incorporam-se também a estas, em um primeiro bloco de questões, temas sociais e de infraestrutura, como o transporte.

Num segundo bloco, aparecem os temas da agricultura, do meio ambiente, da condição da mulher no mercado de trabalho e da educação. Seguem-se temas da cultura, do consumo, do mercado interno, das políticas setoriais, da administração de instituições públicas, saúde e Direito Mercantil, constituindo um terceiro bloco de questões relevantes. Em quarto lugar, constam os temas de Direito Administrativo, Direito Civil, desenvolvimento regional, política de crédito e financiamento, cooperativismo, empreendedorismo, entre outros, como mostra a Figura 17, a seguir.



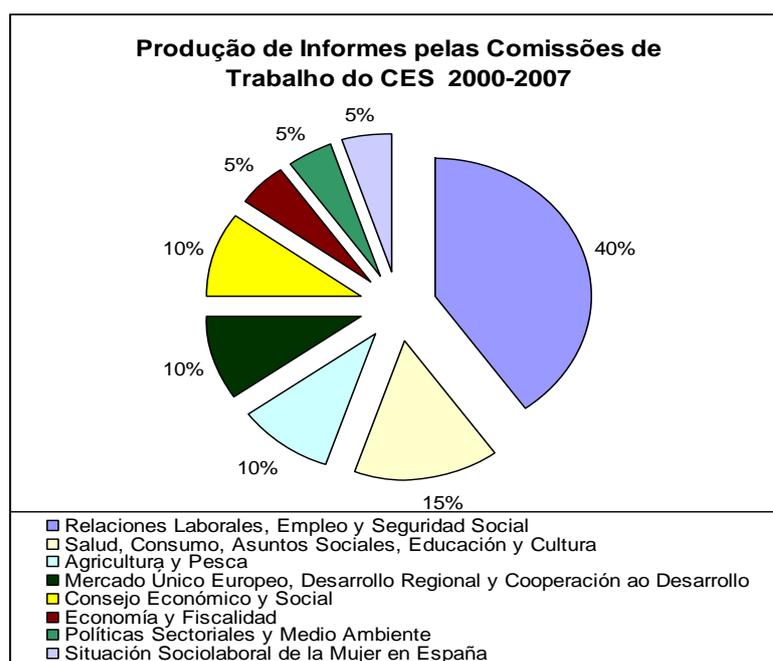
**Figura 17.** N=75. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Quanto aos informes produzidos, entre 2000 e 2007, o número a 22, sendo 2 a mais do que no período anterior. A solicitação por informações junto ao CES também se tornou mais diversificada nesse segundo período. Embora a demanda continuasse sendo, predominantemente, do próprio Conselho (dos grupos que dele fazem parte e de seus respectivos representantes), cresceu significativamente a busca por informações de órgãos do governo, seja do próprio Ministério de Trabalho e Seguridad Social, do Ministério de Meio Ambiente ou de Secretarias de Estado, como ilustra a Figura 18.



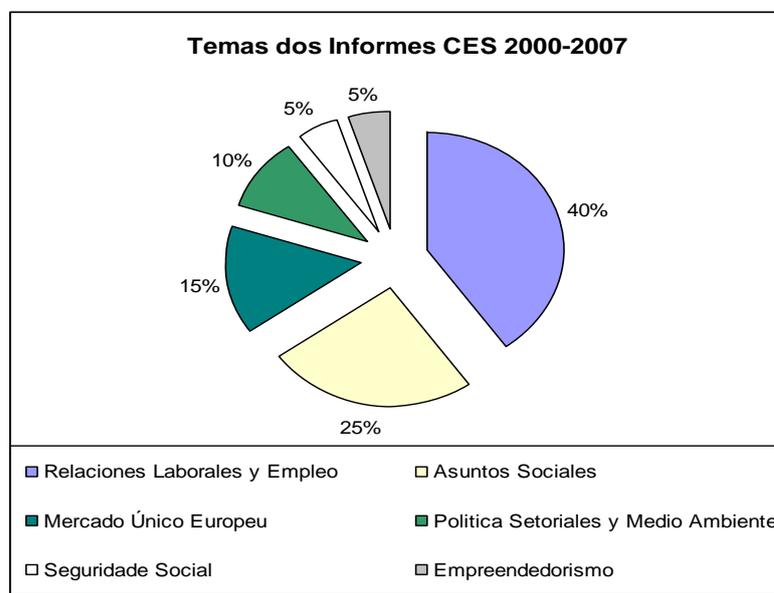
**Figura 18.** N=22. (Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Nessa segunda etapa de desenvolvimento das atividades, a produção de informes concentrou-se mais na Comissão de Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social (40%), atendendo principalmente a demanda oriunda do próprio Ministério do Trabalho e Seguridade Social, ao qual o Conselho está formalmente vinculado. Observa-se que cresceu não apenas o número de informações prestadas, mas também o número de comissões que as produziram, passando de 6 para 8, nessa segunda fase (Figura 19). Uma das conclusões decorrentes do aumento de solicitações de informes por parte do governo é de que tenha aumentado a confiança nos documentos produzidos pelo CES.



**Figura 19.** N=22. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Dentre os temas que vigoraram sobre a apresentação de Informes nessa segunda etapa, relacionados com a própria demanda existente, os temas predominantes foram relações de trabalho emprego, assuntos sociais e Mercado Único Europeu (Figura 20).



**Figura 20.** N=22. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

### 6.3 Periódicos produzidos pelo CES: memórias anuais, boletins e cadernos

No caso das Memórias, o objetivo aqui não é o de reconstituí-las, isso nem faria sentido, mas focalizar o significado dessa publicação e do processo de sua elaboração, como mais um elemento importante para a avaliação do desempenho do CES. A Lei de criação do CES da Espanha, de 17 de junho de 1991, estabelece que uma de suas obrigações é elaborar e apresentar ao governo, dentro dos cinco primeiros meses de cada ano, uma memória relativa ao ano que passou, em que expõe suas considerações sobre a situação socioeconômica e laboral da nação. Tais Memórias são fruto de estudos e análises conjuntas das organizações representadas no Conselho, do esforço em encontrar linhas de interpretação das particularidades da realidade vivida pelos espanhóis.

Nas memórias estão contidas as apreciações do Conselho sobre a situação social, econômica e laboral espanhola. Em todas elas, primeiro, os conselheiros se dedicam a analisar o panorama econômico em suas distintas perspectivas e vertentes. Em seguida, ocupam-se do mercado de trabalho, das relações trabalhistas e das políticas de emprego. Em um terceiro momento, entram em questões sociais, quando manifestam a situação e/ou evolução da qualidade de vida, ou do bem-estar de seus cidadãos.

São os próprios conselheiros, com o apoio dos técnicos indicados pelo governo, que elaboram a Memória, e essa é a sua principal virtude, ou identidade, pois são justamente os membros do CES os “protagonistas sociais” que fazem o diagnóstico sobre a sociedade, tratando-se de um diagnóstico que, por imperativo racional, deve ser compartilhado, condição para que as propostas sejam concertadas.

Trata-se de um sofisticado processo de elaboração. Sofisticado e complexo. Geralmente, no mês de novembro de cada ano, constitui-se uma Comissão de Trabalho para a elaboração da Memória, que é presidida por um dos conselheiros. Inicialmente, elabora-se o índice, que é aprovado pela Comissão Diretiva Permanente do Conselho, e depois, pelo Pleno do CES. A partir daí, começa a sua elaboração propriamente dita, através de textos bases e documentação feita pela área de Estudos e Análises do Conselho. Designa-se também um expositor para cada um dos capítulos que integram a documento (econômico, laboral e social) respectivamente, e se sucedem as reuniões para que este possa vir a ser aprovado e apresentado ao governo, até o mês de maio de cada ano.

É comum que, a cada ano, existam vetores que atravessem a elaboração das Memórias. Um ano pode ser a imigração, outro ano pode ser a igualdade, e assim por diante. A Memória não só diagnostica o conjunto de aspectos da realidade sócioeconômica, como também busca as relações entre essas distintas faces, as relações entre o emprego e o crescimento econômico, o modelo produtivo e o capital humano, o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade deste modelo, a evolução da população e o emprego, e também os sistemas de proteção social, o emprego e a igualdade. Essa busca de relações entre temas não é só um elemento que favorece a análise, mas é também uma medida essencial para configurar as atuações dos agentes sociais e as políticas públicas, e para buscar a coerência e a cooperação do conjunto das ações públicas e privadas. Trata-se, portanto, do único texto existente no país de uma análise de diagnóstico compartilhada e consensuada pelos principais interlocutores sociais e outros representantes da sociedade civil, todos integrantes dos três grandes grupos que integram o CES da Espanha.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> A partir da Memória do CES publicada em 2003, apresentam-se interessantes novidades relacionadas à metodologia de sua elaboração, em um contínuo esforço de seguir melhorando-a. Introduzem-se análises e dados sobre a situação da União Europeia em quase todas as matérias tratadas como parte integrante e principal da situação da Espanha. O que conduz a uma visão mais completa, permitindo comparações em alguns aspectos de especial transcendência. Em segundo lugar, apresenta-se informação comparada das Comunidades Autônomas e, na medida do possível, para aquelas matérias em que a informação está disponível e é homogênea.

Além de Pareceres, Informes e Memórias, o CES contou ainda, no período, com a publicação periódica de três informativos, espécies de Boletins, produzidos pelo Comitê de Estudos do Conselho, denominado Comitê de Política Informativa. O primeiro deles *Panorama Socioeconômico da Espanha* começou a ser produzido a partir de 1994, com uma edição mensal, totalizando para o conjunto de todo o período 144 números publicados.

Em meados de 1995, começou-se a publicar também um segundo boletim informativo, que abordava a situação sóciolaboral da mulher na Espanha, denominado *Panorama Sociolaboral da Mulher na Espanha*. Trata-se de uma publicação trimestral, que entre 1996 e 2006 contou com 4 números anuais, totalizando para todo o período 47 edições deste boletim.

Em 1997, começou a ser produzido também, mês a mês, um terceiro periódico. Trata-se do *Observatório de Relações Industriais*, que totalizou em todo o período 100 números publicados. A partir do segundo trimestre de 2007, o CES passou a reunir os seus três periódicos anteriores em uma única edição trimestral denominada *Cadernos do Conselho Econômico e Social (CAUCES)*. Desde então, foram publicados, até o momento, 17 números.

Além desses periódicos, o CES conta ainda com a publicação da Coleção *Estudos*, que reúne trabalhos de diferentes autores, referindo-se a temas relacionados com pautas do Conselho. Ainda, promove-se anualmente uma premiação aos trabalhos acadêmicos e científicos (teses e dissertações) publicados sobre temas que o CES entende como prioritários ou de relevância para o país.

#### **6.4 Analisando a produção do CES no período (1992-2007)**

Observando o número de proposições e informes produzidos, seja por demanda do governo ou, por iniciativa própria, entre dois períodos de 8 anos que correspondem a quatro gestões ou mandatos, pode-se identificar que essa produção tem sido bastante equilibrada, com um leve aumento durante o segundo período, ou seja, durante o terceiro e o quarto mandatos do CES.

Porém, se for aprofundada a análise para cada um dos mandatos, observa-se que entre 1992 e 1996, ocorreu um crescimento e uma constância na produção tanto dos informes como das proposições, durante os 3 primeiros anos, com um significativo declínio destas atividades em 1996, último ano do primeiro mandato, ano de transição ou de passagem para a segunda gestão, muito embora seu primeiro Presidente, Frederico Duran Lopes, tenha sido

reconduzido ao cargo por mais um período de 4 anos, ou seja, até o ano de 2000, em que completou seu segundo mandato.

Entre 1997 e 1999, verifica-se novamente uma recuperação do ritmo de suas atividades, principalmente do número de pareceres produzidos. O número de informes continua com um leve crescimento até 2000, mas ambos voltam a declinar mais significativamente no decorrer de 2000, segunda fase de transição, agora então para o terceiro mandato do CES, ou seja, último ano da segunda gestão do seu primeiro Presidente, que permaneceu no cargo até aquele momento.

Detendo-se apenas nos 8 primeiros anos de existência do CES, poder-se-ia afirmar peremptoriamente que a produção do Conselho, no que se refere às Proposições e Informes, é sazonal, compreendida em altos e baixos entre períodos que se sucedem de uma gestão a outra do órgão. No entanto, durante o terceiro mandato, chama a atenção que o declínio dessas atividades tenha ocorrido durante o ano de 2003, ou seja, no meio da gestão do Conselho, presidida, naquele momento, pelo seu segundo Presidente, Jayme Montalvo Correa, que assumiu e permaneceu no cargo entre 2001 e 2005. Portanto, não se pode afirmar peremptoriamente que o declínio no ritmo das ações do Conselho esteja apenas relacionado ao término de um mandato e ao início de outro, embora este seja um forte indício, ou fator explicativo, para que isso ocorra. No entanto, é preciso considerar outros fatores, inclusive externos ao Conselho, que podem em alguma medida ter influência sobre a sua produtividade, ou desempenho.

É importante destacar, considerando a divisão entre os dois períodos da análise, que houve uma diversificação tanto por parte de quem demandou alguma ação do CES, como dos temas abordados por ele. Ocorreu um crescimento dos ministérios do governo que a ele solicitaram consultas, pareceres e informações, o que denota o processo de gestação e consolidação do CES ao longo de todo período analisado, ou seja, a sua institucionalização, além é claro do grau de importância que lhe foi atribuída, seja por parte do Governo ou dos grupos e setores que dele fazem parte e nele estão representados.

No que diz respeito aos periódicos, sua produção tem sido bastante regular. O número de periódicos e a sua periodicidade são impressionantes, revelando que o CES tem se constituído como uma importante fonte de informação, não apenas para os conselheiros que dele fazem parte, mas para a sociedade de um modo geral. Nesse sentido, é importante frisar que todas as informações dispostas aqui, bem como os documentos aos quais se fez referência, boa parte deles se encontra disponível na internet, através do site do CES (<http://www.ces.es/>).

## CAPÍTULO 7

### 7 PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO ÂMBITO DO CES ESPANHOL

Neste capítulo, o propósito é analisar como tem se dado a participação e a deliberação no âmbito do Pleno do CES espanhol sobre as matérias encaminhadas pelo governo (anteprojetos de Lei) para sua apreciação entre 1992 e 2007, considerando os diferentes grupos, setores, ou organizações que o integram.

O período que se está analisando corresponde a 4 mandatos eletivos de seus membros, a quatro gestões do CES. Como esse período é bastante longo, a análise será concentrada em alguns temas que predominaram na sua agenda e que, por sua complexidade, constituíram-se os mais polêmicos. Serão destacados, principalmente, aqueles pontos em que existiu maior divergência entre os membros do conselho.

É importante frisar que os pareceres (*dictámenes*) apresentados pelo CES espanhol aos anteprojetos de Lei encaminhados pelo governo para sua apreciação são aprovados em plenário, através de votação. Portanto, o Conselho espanhol, não apenas aprecia a matéria em questão, como também manifesta sua posição em relação aos projetos, por meio de suas deliberações internas, muito embora o que o conselho decida ou manifeste a respeito dos mesmos não tenha um caráter estritamente vinculante às decisões do governo. Contudo, existe uma crença generalizada entre todos aqueles que participam destes conselhos de que, quanto maior o consenso em torno das matérias, maior é sua influência sobre as decisões do governo.

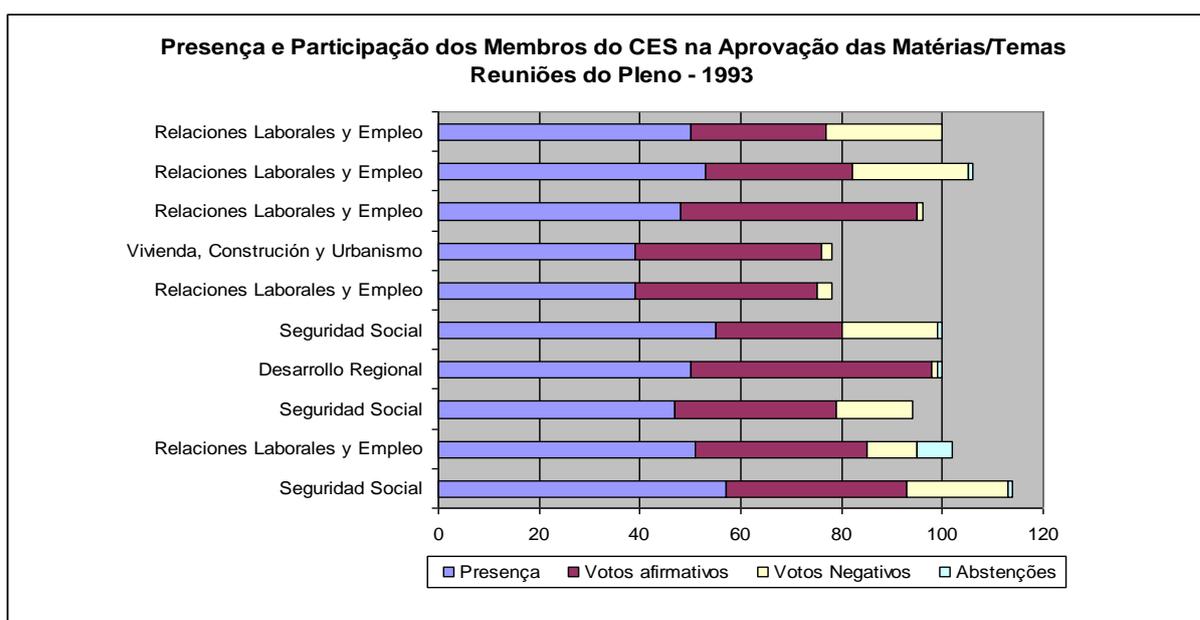
#### 7.1 Participação e ação concertada na aprovação das matérias pelo Pleno do CES (1992-1999)

Nesta sessão, procura-se analisar como tem se dado a participação dos Conselheiros nas reuniões do Pleno do CES, em que foram aprovados os pareceres (ou *dictámenes*) referentes a anteprojetos de Lei do governo. Para a análise dos dados, adota-se o mesmo critério, dividindo a análise em dois períodos de tempo (1992-1999; 2000-2007).

Como se pode verificar nos gráficos que seguem abaixo, a presença dos membros do conselho espanhol nas reuniões do Pleno foi significativa em todo o primeiro período, entre 1992 e 1999. Todas as matérias foram aprovadas com a maioria dos votos dos presentes.

Entretanto, observa-se que, em alguns projetos, a posição dos conselheiros sobre a matéria em pauta foi unânime (votos afirmativos); em alguns casos, existiram posições contrárias (votos negativos); e, ainda, em outros, houve abstenções, além de posicionamentos particulares de alguns setores ou organizações em relação a determinadas matérias.

Não caberia aqui e nem seria necessário examinar o conteúdo específico de todas as solicitações de manifestação encaminhadas ao Pleno do Conselho; entretanto, buscando caracterizar de forma um pouco mais consistente algumas contribuições importantes do CES, serão examinados os pontos mais polêmicos da sua agenda, com base no conjunto dos temas abordados nas reuniões, ano a ano. Durante o ano de 1993, o CES espanhol concentrou principalmente suas “divergências” sobre anteprojetos de Lei relacionados a questões do trabalho, emprego e seguridade social, embora todas as matérias tenham sido aprovadas em plenário (Figura 21).



**Figura 21.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

O primeiro anteprojeto de Lei apreciado pelo CES, objeto de análise da Comissão de Seguridade Social, Saúde, Consumo e Assuntos Sociais, debatido e deliberado pelo Pleno, em março daquele ano, tratava-se do que modificava parcialmente o financiamento do Regime Especial Agrário da Seguridade Social (REASS). O projeto consistia em um único artigo, através do qual se suprimiriam as jornadas teóricas, com o fim de restaurar parcialmente a perda de receita, aumentando-se a contribuição da taxa de negócios em 1,5%; também, seria aumentada a base de contribuição do REASS dos trabalhadores por conta própria, em 10%. O

Conselho considerou necessária uma reforma mais ampla, não apenas no que diz respeito ao financiamento parcial, mas também incluindo mudanças no âmbito da cobertura desse sistema. Dando continuidade aos estudos feitos pelo gabinete de estudo do REASS, sem ignorar a possibilidade de mudanças parciais, ressaltou que as estas poderiam levar a um resultado não necessariamente positivo, que poderiam até comprometer a melhoria global do sistema; era preciso buscar um consenso entre os parceiros sociais, tendo como prioridade proceder à adequação ou consenso da proposta, tanto para trabalhadores empregados como para os trabalhadores por conta própria (*Dictamen 1/93*, Sessão do Pleno de 3 de março de 1993).

O segundo anteprojeto analisado foi sobre a Lei que modificava o Artigo 11 do Estatuto dos Trabalhadores, que regulava os contratos de práticas (estágios) e de formação para o trabalho. Este se tornou objeto de análise da Comissão de Relações de Trabalho e Emprego do Conselho, antes de passar pela apreciação do Plenário. O anteprojeto consistia de um único artigo que dava uma nova redação ao Artigo 11 da Lei 8/1980, de 10 de março, do Estatuto dos Trabalhadores.<sup>48</sup> O Conselho estimou adequado proceder a uma nova regulação legal dos contratos para estágios e de formação, ressaltando a amplitude e a flexibilidade que a última reforma do Estatuto dos Trabalhadores (1984) propiciou. O que culminou em determinadas dificuldades interpretativas e aplicativas, nem sempre inteiramente adequadas aos preceitos legais. A proposta foi vista como razoável, pois uma nova regulação precisava assegurar a incorporação dos jovens ao mercado de trabalho. Nesse sentido, mesmo aprovando a matéria, fez-se uma série de recomendações ao anteprojeto.

O terceiro anteprojeto de Lei referia-se ao texto refundado da Lei Geral de Seguridade Social. Tratava-se da produção de um texto único, que reunia os preceitos legais reguladores

---

<sup>48</sup> Dentre as principais mudanças estavam: 1) vincular os contratos de estágio a determinadas titulações acadêmicas prévias e delimitar restritivamente as titulações que habilitavam o acesso a estes contratos, que se reduziriam à titulação universitária e à formação profissional de grau médio, ou superior; 2) redução da duração dos estágios, que passaria do limite de 3 meses a 3 anos, para 6 meses e 2 anos; 3) a regulação concreta do período de prova nos contratos de estágio que permitiria uma adaptação ao título habilitante e uma redução da duração do período; 4) evitar o acúmulo de contratos de estagiários com uma mesma titulação em uma mesma empresa ou em empresas distintas; 5) nova regulação da função do contrato de trabalho para formação, que se limitaria à obtenção de um posto de trabalho qualificado e de habilitação para conservá-lo, o que exigiria certificado de escolaridade, ou prévio título de graduação escolar, ou graduação em educação secundária; 6) modificar a duração mínima e máxima do contrato de trabalho para a formação em termos equivalentes ao contrato de estagiários, se bem que autorizando sua alteração por negociação coletiva setorial; 7) regulação de um período máximo de 15 dias para provar a formação em contratos; 8) estabelecer idênticas garantias existentes nos contratos de estágios para evitar sucessivos contratos de formação; 9) suprimir em ambos tipos de contrato (práticas e formação) a possibilidade prevista no Artigo 11 do Estatuto dos Trabalhadores do estabelecimento de exceções, ou redução das cotas para a Seguridade Social (*Dictamen 2/93*, Sessão do Pleno de 01 de Abril de 1993).

do sistema de seguridade social, com inclusão da proteção por desemprego, exceto assuntos relativos à reformulação da assistência à saúde. O projeto constava de 234 artigos, 17 disposições adicionais, 14 disposições transitórias, uma disposição derogatória e 5 disposições finais. De forma ampla, o CES percebeu como adequada a tentativa de redefinir o texto, ressaltando que o exercício das competências do Conselho não excluía, nem substituíra, o encaminhamento da consulta às organizações empresariais e sindicais, que de alguma maneira se sentiam, ou estavam sendo, afetadas pela proposta em pauta. Ele considerou que, ao excluir a matéria relativa à assistência à saúde, o legislativo adotou uma posição coerente com o processo de construção do Sistema Nacional de Saúde (1986), que se propunha universal, disponível a todos os cidadãos residentes em território espanhol. Porém, considerou conservadora a técnica adotada para refazê-lo, o que vinha dificultando a sua adequação aos princípios constitucionais. Chamou a atenção para a necessidade da inclusão de forma expressa da prestação de serviço social à terceira idade, sugerindo uma cobertura mais ampla de serviços, que não se restringisse apenas a supri-la economicamente por meio de pensões. Segundo o CES, era preciso que se garantisse a consulta às organizações sindicais, empresariais e às categorias profissionais, nos procedimentos de elaboração das leis que regulamentam as matérias de Seguridade Social. Além disso, que se tivesse um parecer prévio do Conselho sobre este assunto. No entanto, considerou-se que o projeto do novo texto supunha um reforço do princípio de seguridade jurídica, a qual se encontrava garantida no Artigo 9.3 da Constituição Espanhola, diante de uma matéria tão complexa e generalizada que era o tema da Seguridade Social (*Dictamen 3/93*, Sessão do Pleno de 31 de maio de 1993).

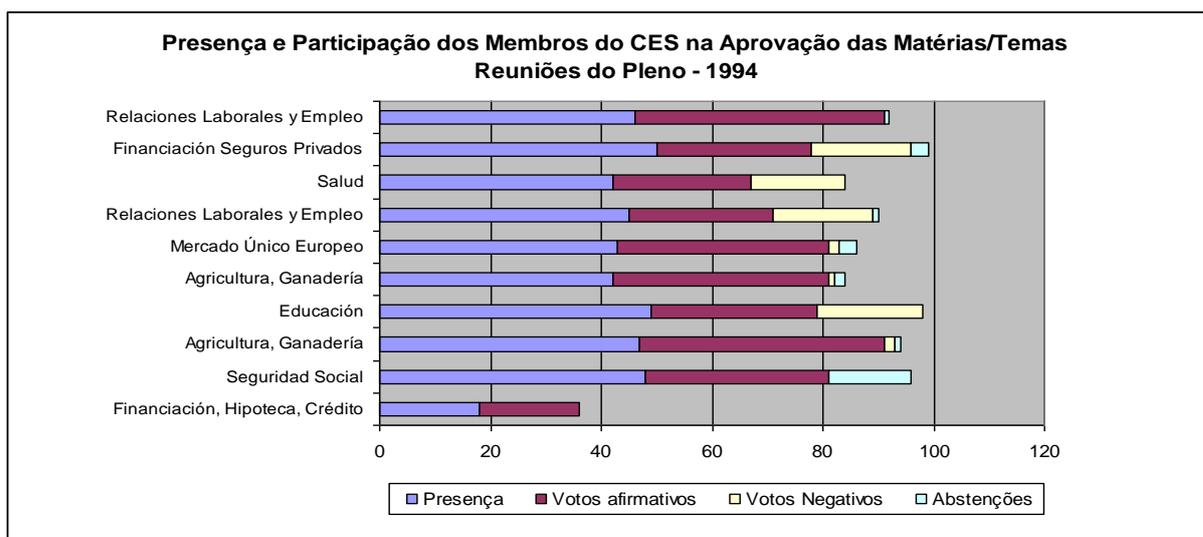
Em outubro de 1993, o CES foi solicitado também a apresentar parecer sobre anteprojeto de Lei que modificava determinados artigos da Lei 31/84, de 02 de agosto, de proteção por ao desemprego, e da Lei 8/88, de 7 de abril, sobre infrações e sanções na ordem social. Com o intuito de promover o equilíbrio financeiro do sistema público de proteção por desemprego, propunha-se uma nova redação a uma série de preceitos da lei, com o objetivo de incentivar a busca por emprego; relacionar o seguro desemprego à ausência de renda por trabalho, ou recebimento por consequência da extinção do contrato de trabalho; reordenar a proteção em nível assistencial, considerando o conceito de responsabilidade familiar e o nível de renda da família; reforçar o princípio de involuntariedade na perda do emprego para ascender à proteção; aplicar aos estivedores portuários a proteção por desemprego; e lutar contra fraudes cometidas por desempregados, empresários ou, por conviência, entre ambos. O CES afirmou que, em virtude do tempo, não teria como analisar profundamente a proposta, ressaltando a necessidade de medidas práticas que incentivassem a criação de emprego, assim

como o redesenho do sistema de proteção. Considerou necessária uma nova regulação, que tivesse como horizonte uma reforma integral, a qual levasse em conta a legislação fiscal e tivesse também como referência o mercado de trabalho. Defendeu, ainda, o combate à fraude, por meio de mecanismos de controle que evitassem burlar a lei, compartilhando que o projeto clarifica os limites de cobertura de níveis de proteção contributiva e assistencial. Além disso, considerou pertinente que as medidas adotadas fossem de caráter transitório, levando em conta a modificação normativa do marco da reforma do mercado de trabalho e da sua possível incidência sobre a matéria em pauta (*Dictamen 5/93*, Sessão do Pleno de 07 de outubro de 1993).

Evidencia-se que a reforma sobre o mercado de trabalho era sem dúvida, a mais polêmica e de mais difícil consenso entre os membros do CES, momento em que foram propostas mudanças na Lei Geral do Estatuto dos Trabalhadores, em vigor na Espanha desde o início dos anos 1980. Em dezembro de 1993, voltou-se a debater no CES o anteprojeto de Lei que visava à modificação de determinados artigos da lei 8/1980, de 10 de março, do Estatuto dos Trabalhadores. O Conselho avaliou que um consenso global sobre a reforma era inviável naquele momento, mas defendeu que uma reforma poderia se fundamentar em 4 linhas: 1) melhorar os mecanismos de colocação e formação no mercado de trabalho, incrementando o sistema de segurança e acesso ao trabalho, reduzindo excessivas trocas de emprego, que acabam se constituindo em prejuízo para o funcionamento da economia produtiva, a profissionalização dos trabalhadores e a estruturação social; 2) favorecer a flexibilidade, durante o curso da relação de trabalho, a fim de permitir uma adaptação razoável às mudanças que estão ocorrendo na atividade econômica e produtiva, sem comprometer os direitos dos trabalhadores; 3) melhorar os mecanismos extintivos do contrato, limitando a alteração das finalidades causais que a cada um corresponde e a substituição de uns por outros, que se convertem em custos e insegurança à adoção de legítimas decisões e de adaptação ao modelo; 4) potencializar a negociação coletiva, que deveria se converter no eixo central do seu sistema de relações de trabalho, de modo a garantir a capacidade de defesa efetiva das partes sociais na gestão desses relacionamentos, o equilíbrio e o contrapeso dos poderes (*Dictamen 9/93*, Sessão do Pleno de 21 de dezembro de 1993).

6) Nessa mesma sessão, coube ao CES apresentar parecer ao anteprojeto de Lei pelo qual se regularizariam as empresas de trabalho temporário. Diante das exigências conjunturais do mercado de trabalho, percebeu-se a necessidade de uma adequação que permitisse a criação e a atuação dessas empresas, proporcionando uma cobertura jurídica para que pudessem atuar sem estar na clandestinidade, prevendo, evidentemente, mecanismos que

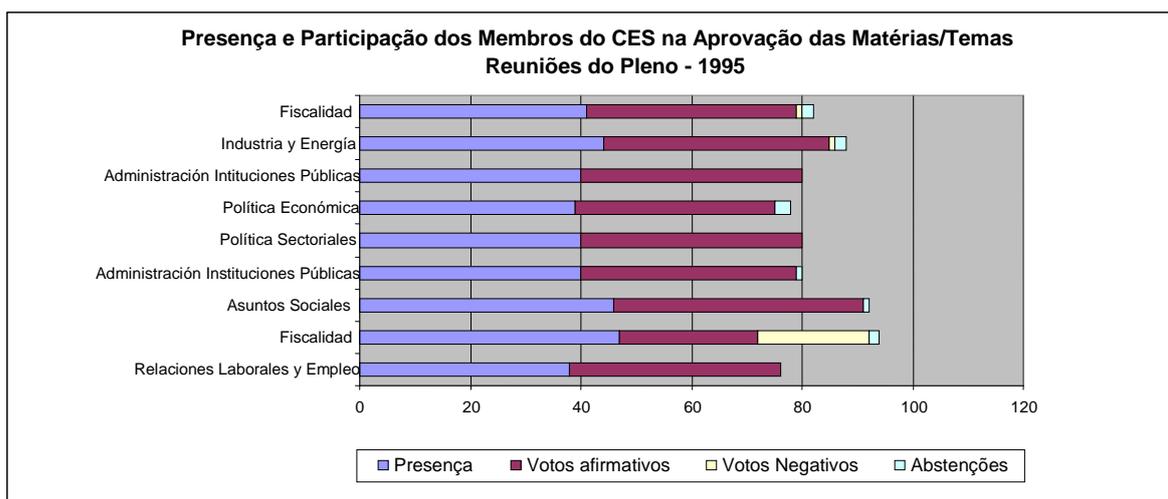
controlassem o seu funcionamento, dando-lhes autorização, solicitando garantias, criando um registro dessas empresas e exigindo que elas remetessem ao Instituto Nacional do Emprego, de tempos em tempos, uma relação dos contratos temporais que executariam. O CES considerou que a contratação de trabalhadores com a finalidade de cedê-los temporariamente para outras empresas para fazer frente a necessidades conjunturais representava uma mudança de notável importância na tradição jurídica do trabalho, a qual supunha a introdução de uma forma de prestação de trabalho divergente do modelo de relação contratual de trabalho vigente, até aquele momento. Contudo, ao final do documento, avaliou como positivo o projeto, ressaltando que essa nova lei poderia cobrir as necessidades de flexibilidade da prestação de trabalho e fazer frente às novas exigências econômicas e produtivas das empresas, através de uma regulação de relações de trabalho, que há tempos já vinha sendo incorporada por outros países da União Europeia (*Dictamen 10/93*, Sessão do Pleno de 21 de dezembro de 1993).



**Figura 22.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

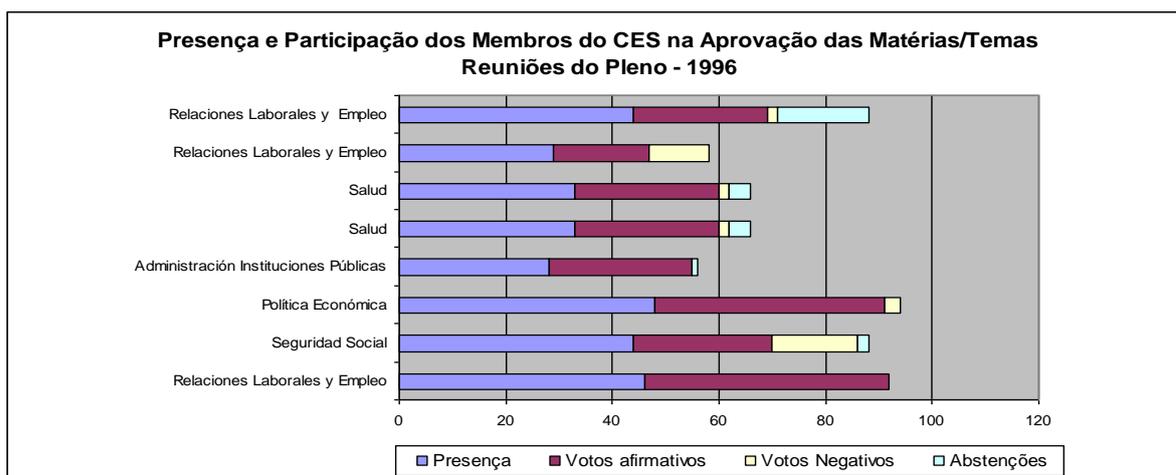
Em 1994 divergências persistem sobre as questões do trabalho, emprego e seguridade social, mas também aparecem distinções claras sobre proposição na área da saúde, educação e financiamento de seguros privados (Figura 22). No que diz respeito à saúde, em 1994 a Espanha buscou se adequar às normas internacionais da OIT e às diretivas da Comunidade Europeia, debatendo o anteprojeto de Lei de prevenção aos riscos laborais. A própria Constituição define que o poder público deveria zelar pela segurança, pela higiene no ambiente de trabalho e pela saúde dos trabalhadores, sendo que era preciso desenvolver uma

política mais eficaz de prevenção. Não apenas a Comunidade Europeia elevou o nível de exigência nessa matéria em relação aos seus estados-membros, como a própria OIT exigia a adequação da Espanha às normas internacionais. O CES considerou a proposta adequada, concatenada à legislação comunitária e às normas estabelecidas pela OIT, embora tenha feito algumas considerações (*Dictamen 8/94*, Sessão do Pleno de 19 de outubro de 1994).



**Figura 23.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Em 1995, a maior controvérsia esteve sobre a questão fiscal, ao debater o anteprojeto de Lei do imposto sobre sociedades. Este anteprojeto visava à substituição da Lei 61/1978, de 27 de dezembro, constituindo a terceira fase da modificação do sistema tributário vigente na Espanha, desde o início da década de 1990. Dentre os principais fatores que implicavam essa reforma estavam as diferentes alternativas existentes para o mesmo, levando em conta as normas adotadas por outros países. A modificação do sistema tributário visava também adequar a Espanha às exigências da Comunidade Econômica Europeia, buscando a harmonização fiscal entre todos os seus estados-membros. Os princípios que orientavam a reforma eram: neutralidade, transparência, sistematização, coordenação internacional e competitividade (*Dictamen 2/95*, Sessão do Pleno de 15 de fevereiro de 1995).



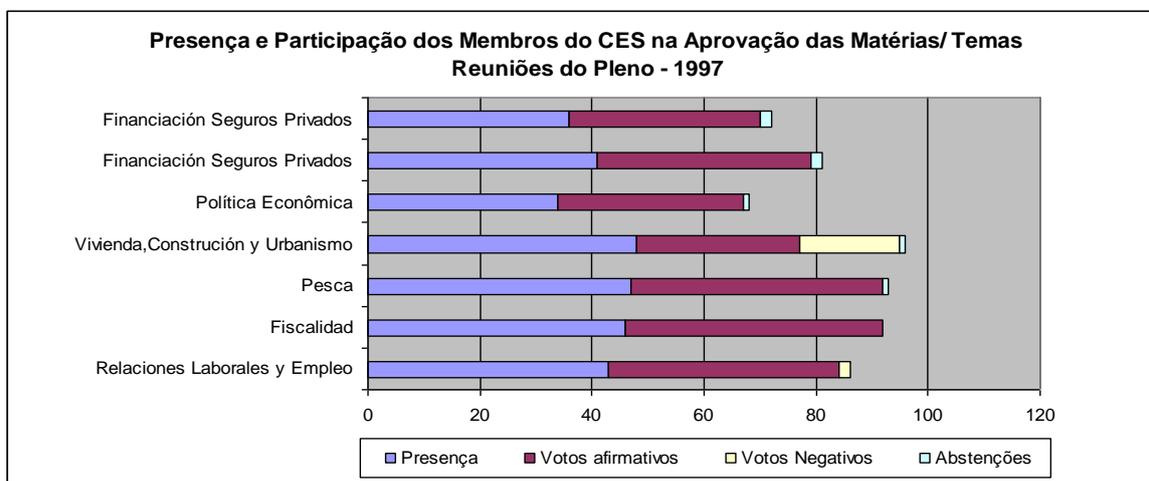
**Figura 24.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Em 1996, em conformidade com suas competências, o CES teve que se manifestar a respeito do projeto que visava à regularização da responsabilidade empresarial em relação ao ordenamento das prestações do Regime Geral de Seguridade Social. O projeto se inscrevia no marco do desenvolvimento das ações contidas no plano integral de modernização da Seguridade Social do Ministério do Trabalho e Seguridade Social. Tratava-se também de adequar-se a normativa de Seguridade Social à diretiva comunitária 80/987/CCE, de 20 de outubro, sobre a aproximação das legislações dos estados-membros da União Europeia, relativa à proteção dos assalariados, no caso de insolvência do empresariado. O CES entendeu que a proposta supunha uma melhora substancial do marco jurídico da Seguridade Social em relação à matéria. Essa norma cobria uma lacuna importante que vinha sendo suprida pela aplicação da Lei Geral de Seguridade Social, de 1966. Tratava-se de um avanço importante, pois o texto refletia a tendência jurisprudencial vigente, adaptando-se à nova realidade social da Espanha. No entanto, o CES afirmou não saber qual seria o impacto econômico dessas mudanças, sugerindo que o governo aplicasse mesmo assim as medidas contidas no documento e avaliasse seus efeitos no decorrer do tempo (*Dictamen 2/96*, Sessão do Pleno de 20 de março de 1996).

Em 31 de outubro de 1996, também teve entrada uma solicitação de parecer sobre anteprojeto de Lei ordenador da inspeção do trabalho e da seguridade social. A proposta se justificava, substancialmente, pela necessidade de adequar a organização e o desenvolvimento da função inspetora ao marco constitucional da organização territorial do Estado e, também, pela exigência de atualizar essa função ao novo significado da legislação social. O CES posicionou-se favorável à medida. Com o projeto, avançava-se na adaptação dessa função aos

princípios constitucionais do Estado das autonomias e atualizava-se o marco regulador anterior, o que repercutiria na integração e desenvolvimento da parcela administrativa do ordenamento jurídico de caráter social. Contudo, considerou-se que o texto poderia ser ainda melhorado, se atendidas as observações gerais contidas no documento (*Dictamen 7/96*, Sessão do Pleno de 31 de outubro de 1996).

Em 27 de novembro de 1996, também se debateu no CES o anteprojeto de consolidação e racionalização do sistema de seguridade social. Tratava-se de refletir sobre sua evolução futura, algo que vinha sendo discutido praticamente em toda a Europa. A proposta visava a uma série de medidas e de reformas normativas, que, conforme explicitado em sua exposição, tratavam de reforçar os princípios de contribuição, equidade e solidariedade, como elementos configuradores do sistema de proteção social da Espanha e, ao mesmo tempo, garantir o imprescindível equilíbrio financeiro do sistema, que proporcionaria sua sustentabilidade. O CES foi favorável à medida, por entendê-la adequada aos princípios estabelecidos pelo Pacto de Toledo (1995) e aos acordos estabelecidos anteriormente, entre os agentes sociais, sobre essa matéria (*Dictamen 8/96*, Sessão Extraordinária do Pleno de 27 de novembro de 1996).

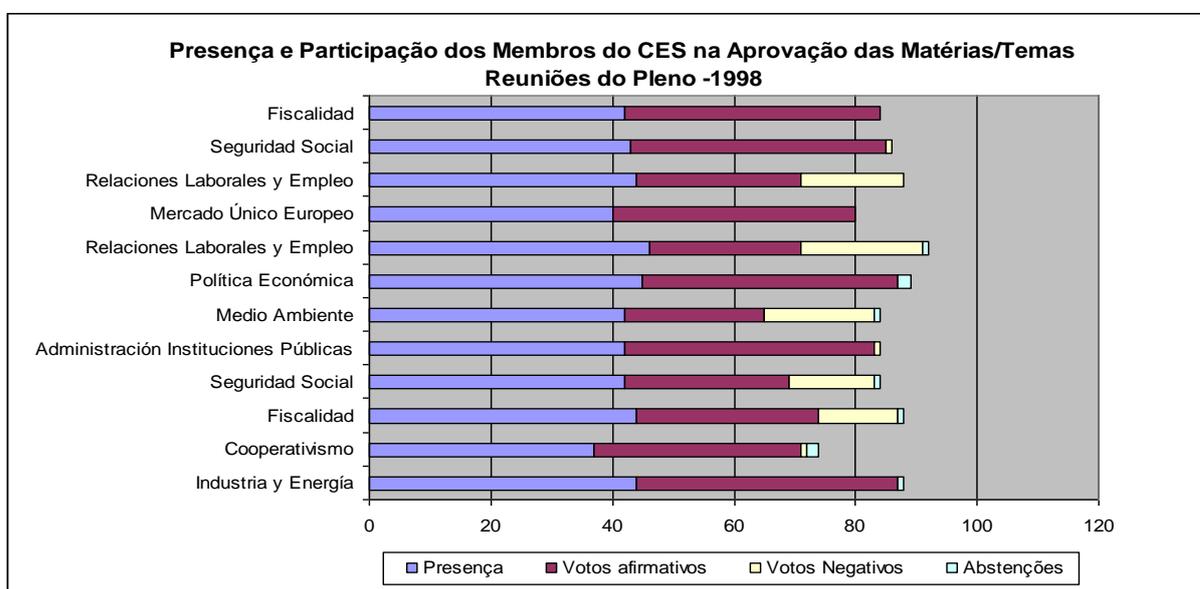


**Figura 25.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Em 1997 a maior discordância dos conselheiros se concentrou no projeto de Lei sobre o regime do solo e sua valorização (Figura 25), que visava regular o direito de propriedade do solo, definir sua classificação, direitos e deveres, critérios de valoração para sua expropriação e os pressupostos para sua expropriação e indenizações. O CES valorizou o esforço para vencer as limitações encontradas na matéria. Ele acreditava que a nova lei teria impactos sobre o tecido econômico e social, considerando ainda a necessidade de uma lei que

simplificasse as intervenções administrativas, preenchendo as lacunas legislativas detectadas pelo Tribunal Constitucional. Dentre os objetivos dessa nova lei devia-se incluir e facilitar o acesso ao solo e favorecer o desenvolvimento harmônico das cidades, respeitando a natureza e contribuindo para uma melhor qualidade de vida. O CES estimava ainda que se deveria evitar uma dispersão normativa urbanística, sendo necessária uma razoável homogeneização territorial em matéria de urbanismo e solo (*Dictamen 4/97*, Sessão do Pleno de 17 de setembro de 1997).

No ano de 1998, além das questões já referidas, anteriormente, também se destacam outros temas polêmicos, como a política fiscal e a política de meio ambiente.

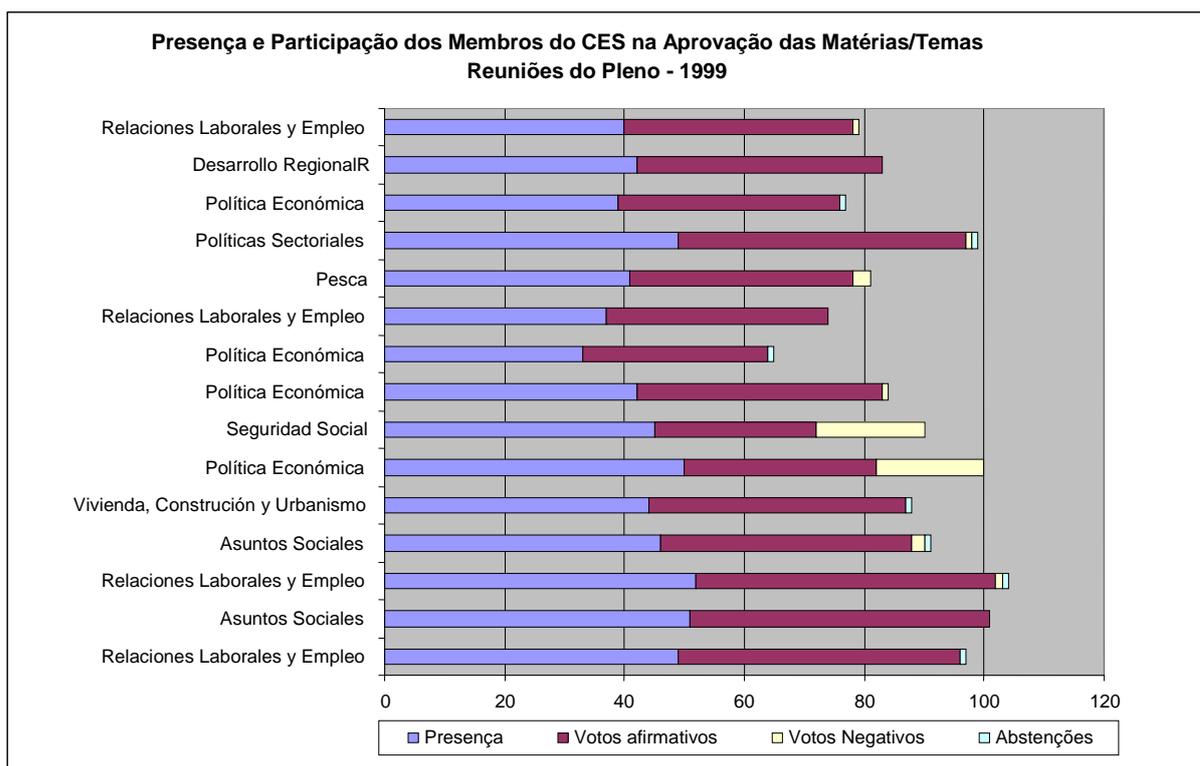


**Figura 26.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

No que se refere à política fiscal, tratava-se da discussão do anteprojeto de Lei do imposto sobre a renda das pessoas físicas. O projeto visava substituir a Lei 18/1991, de 6 de junho, do IRPF. Esta vinha precedida de um estudo (Livro Branco) sobre a matéria em questão, elaborado por uma comissão de especialistas. Várias modificações estavam sendo produzidas ao longo do tempo. Com a nova regulação do imposto sobre sociedades, faziam-se também necessárias mudanças nessa área. O Conselho considerou a proposta positiva, pois significava um avanço com relação à situação presente, em termos de modernização, redução da pressão fiscal, simplificação, aceleração do crescimento econômico e geração de emprego e, em particular, da melhora progressiva da distribuição de renda. Contudo, o CES fez uma série de recomendações que considerou necessárias para melhorar os aspectos formais,

técnicos e materiais, com o objetivo de coadunar a criação e o desenvolvimento de um IRPF mais moderno, justo e eficiente (*Dictamen 3/98*, Sessão do Pleno de 20 de abril de 1998).

No que diz respeito ao meio ambiente, tratou-se da discussão do anteprojeto de reforma da Lei de águas (29/1985), de 02 de agosto de 1985. Essa reforma tinha como objetivos básicos: 1) ressaltar a dimensão ambiental das águas continentais; 2) incorporar matérias não reguladas, até então, como a reutilização e o direito à informação do meio ambiental sobre águas; 3) regular as obras hidráulicas, especificamente as obras públicas; 4) facilitar a aplicação do atual regime econômico financeiro da vigente lei, com a finalidade de suprir as deficiências que se observam na prática; 5) introduzir transparência no sistema, através de medições de consumo e regulação dos direitos à informação, como parte de uma política rigorosa de gestão do recurso; 6) potencializar as funções e competências das comunidades de usuários das águas subterrâneas; 7) flexibilizar a rigidez do atual regime de concessão para adequá-lo a situações de mudança, em um ritmo ao qual não se acomode aos procedimentos de revisão; 8) ter uma colaboração mais efetiva entre a Administração Estatal da Água e as Comunidades Autônomas, que responda de modo eficaz ao interesse geral; 9) reforçar a competência dos órgãos participativos da Confederação Hidrográfica; 10) instaurar mecanismos efetivos e instrumentos operativos para evitar a contaminação dos lençóis. O CES reconheceu o esforço, no sentido de adaptar a legislação das águas em vigência às exigências sociais, econômicas e do meio ambiente. Embora o conselho tenha entendido a preocupação, tanto do governo como dos agentes sociais, sobre o problema e a política de planificação hidrográfica, com o fim de se ter uma gestão mais eficiente e o uso mais racional dos recursos hídricos, considerou que o anteprojeto não era a garantia suficiente para uma política hidráulica e a realização de obras hidráulicas que respondessem adequadamente ao interesse geral, à sua planificação com a participação de todos os setores envolvidos. Nesse sentido, ressaltou que a futura Lei das águas deveria operar conjuntamente com outros instrumentos normativos, cuja aprovação era previsível, como um Plano Hidrológico Nacional, o Plano Nacional de Rios e a diretiva marco das águas da Comissão Europeia. Sobre a regularização de taxas, afirmou que era preciso concretizar com maior rigor jurídico aqueles conceitos que, por sua ambiguidade, na prática, poderiam trazer problemas de interpretação e incrementar a carga fiscal, conforme assinalado em suas observações particulares no documento (*Dictamen 6/98*, Sessão do Pleno de 15 de julho de 1998).



**Figura 27.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

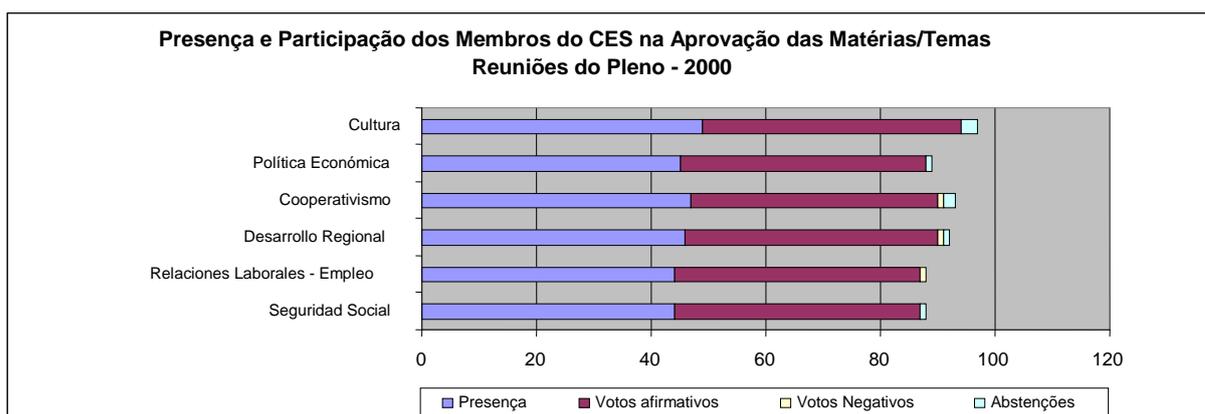
Em 1999, o tema do meio ambiente figurou novamente como uma das mais controvertidas discussões. A proposta visava regular o regime de responsabilidade civil derivado do exercício de atividades que têm maior incidência ambiental, com a finalidade de fazer efetiva a reparação de deterioração do meio ambiente e os danos que poderiam ocasionar às pessoas ou à Administração Pública. O CES considerou urgente a necessidade de elaborar uma norma que estabelecesse a responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, em uma perspectiva coerente com as orientações da União Europeia e de acordo com o crescente grau de sensibilidade e preocupação da sociedade, para a preservação de um elemento tão importante. Segundo o Conselho, esse poderia ser um instrumento adequado para melhorar a proteção do meio ambiente e para o cumprimento dos objetivos proclamados pelo Artigo 45 da Constituição Espanhola. Por fim, considerava acertada a iniciativa, junto com um sistema de garantias obrigatórias que assegurassem a responsabilidade por tais danos (*Dictamen 6/99*, Sessão do Pleno de 06 de maio de 1999).

Neste ano, também foi retomado no Conselho o debate sobre a seguridade social. Dessa vez, com a discussão do projeto de real decreto em que se aprova o regulamento sobre a instrumentalização dos compromissos por pensões das empresas com os trabalhadores e beneficiários e se modifica o regulamento dos planos e fundos de pensão.

O que se pode observar na análise dos principais temas divergentes no âmbito do CES, durante todo o primeiro período, compreendido entre 1992 a 1999, embora não se aprofunde a análise da cada um deles, é que a posição do CES sempre tem sido positiva e favorável aos anteprojetos e projetos de real decreto a ele submetidos pelo governo, Embora determinados grupos ou setores tenham se posicionado negativamente a eles, manifestando sua discordância em alguns pontos, através dos processos de deliberação interna das matérias.

## 7.2 Participação e ação concertada na aprovação das matérias pelo pleno do CES (2000-2007)

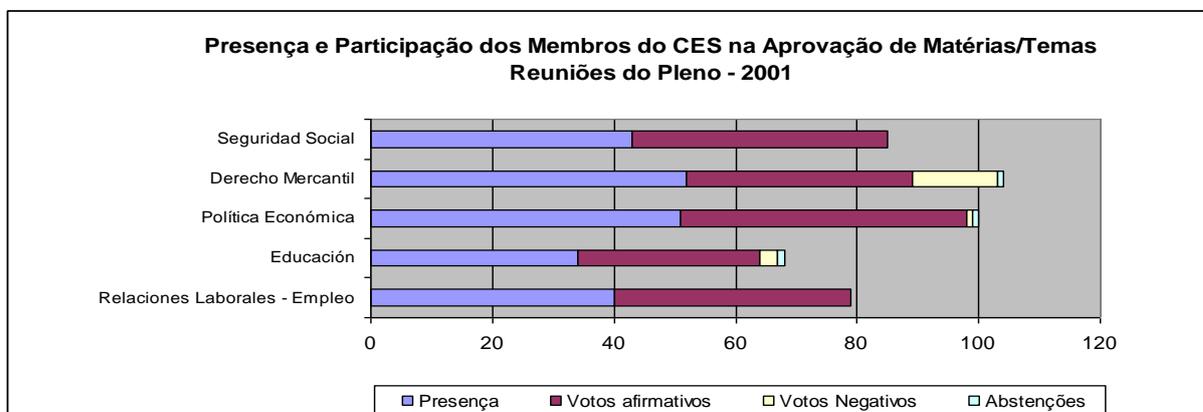
A partir do ano de 2000, pode-se observar a incorporação de novos temas na pauta do CES. Ocorre uma diversificação da demanda oriunda de outros ministérios, que não só do Ministério do Trabalho e Seguridade Social e do Ministério de Economia e Fazenda, muito embora estes continuem sendo aqueles que mais solicitam consultas.



**Figura 28.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Em 2000, por exemplo, o CES apresentou parecer sobre o anteprojeto de Lei de fomento e promoção da cinematografia e de audiovisuais. Tratava-se de um projeto que visava fomentar a criação e conservação do patrimônio cinematográfico existente. Para o CES, apoiar esse setor era fundamental, pois tais obras não são apenas produto de consumo, mas uma vertente cultural de expressão artística, ressaltando que não existe bem cultural nem criação artística, sem que haja suporte técnico e industrial. Nesse sentido, afirmou que *“la política de fomento del sector audiovisual debe tener en cuenta la multiplicidad de formatos en que se manifiesta y su mutua interrelación”*. Em coerência com essa observação, estimou que a dedução fiscal prevista no imposto de sociedades deveria aplicar-se não só as produções espanholas de longa metragem, mas também a séries de audiovisuais de ficção, documentais e

de animação, sempre que estas fossem desenvolvidas por produtores independentes (*Dictamen 6/00*, Sessão do Pleno de 22 de novembro de 2000, p.7).



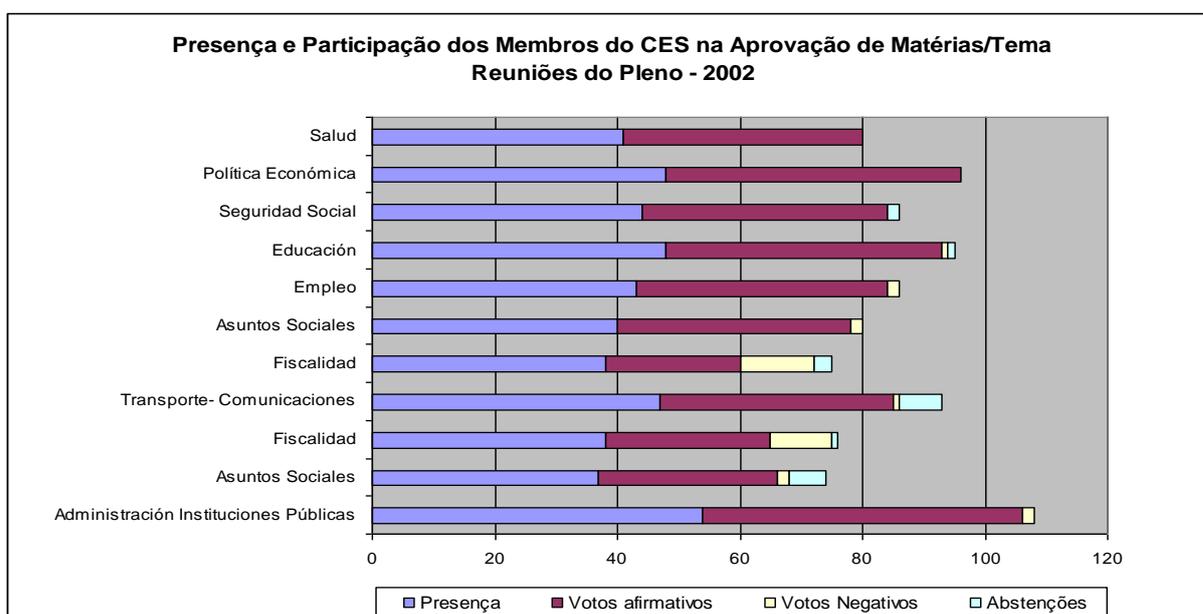
**Figura 29.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Durante o ano de 2001, dois anteprojetos de lei tiveram mais destaque no âmbito do CES, em termos das divergências que produziram, entre os 5 pareceres que foram apresentados naquele ano. Um, menos polêmico, tinha como tema a educação, mais especificamente o anteprojeto de Lei da formação profissional e de qualificações. O projeto constituía peça essencial dentro do processo de reforma em que se encontrava o sistema educativo espanhol e, dentro desse sistema, o de formação profissional, que também se encontrava transição. A proposta visava responder, em primeira instância, ao desenvolvimento dos princípios constitucionais que deveriam presidir a legislação em matéria educativa; em primeiro lugar, o Artigo 27 da CE, que consagra o reconhecimento do direito à educação como direito fundamental, direito que tinha na formação profissional uma vertente de significação individual e social crescente. Tratava-se da criação de um Sistema Nacional de Formação Profissional, visando à aproximação entre o sistema produtivo e o sistema formativo, melhorando a qualificação e a empregabilidade dos trabalhadores, por meio do Sistema Nacional de Qualificações Profissionais, que se instaurou como novo eixo do novo modelo de formação, unificando três subsistemas (*Dictamen 2/01*, Sessão do Pleno de 27 de junho de 2001).

Outra proposta que rendeu uma boa discussão foi o debate em torno do anteprojeto de Lei Orgânica para a reforma concursal, cujo parecer foi apresentado pelo CES em 7 de novembro de 2001. O texto submetido ao parecer abordou a reforma da legislação concursal, cujas origens remontavam à codificação espanhola do século XIX. Propunha-se um novo ordenamento concursal, que pretendia acabar com a dispersão de normas ultrapassadas que,

até aquele momento, regulavam as suspensões de pagamentos e a quebra das empresas em crise. O CES percebeu como positiva a proposta, entendendo que esta respondia a uma necessidade antiga, derivada da atual dispersão normativa e da complexidade dos procedimentos concursais em voga (*Dictamen 4/01*, Sessão do Pleno de 7 de novembro de 2001).

Em 2002, o maior número de votos negativos e de abstenções na votação das matérias no âmbito do Pleno do CES concentrou-se em quatro anteprojetos de lei (Figura 30).



**Figura 30.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

O primeiro deles estava relacionado à Lei de fundações. Tratava-se da regulação substantiva e procedimental das fundações, das questões relativas a incentivos fiscais para a participação privada em atividades de interesse geral, pois novas exigências aconselhavam a proceder à revisão do marco normativo das fundações.

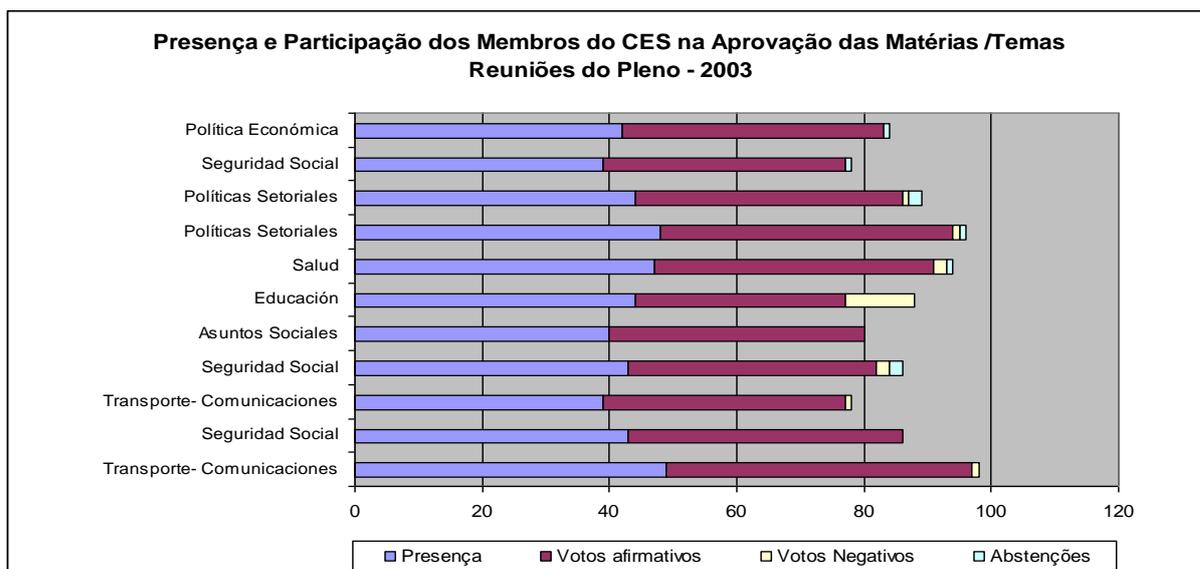
Um dos propósitos da nova lei era incrementar a autonomia das fundações, reduzindo ao mínimo a intervenção dos poderes públicos em seu funcionamento interno. Outro objetivo era flexibilizar os procedimentos a que estavam sujeitas as fundações, sobretudo, as de menor tamanho, especialmente, em relação às obrigações de caráter econômico e contábil. Além disso, tinha-se por finalidade estabelecer um marco normativo que estimulasse e potencializasse o fenômeno da fundação, pois se tratava de um setor (terceiro setor) que poderia contribuir de forma significativa para o interesse geral, em um contexto de Estado Social e de Direito, uma vez que a necessidade de impulsionar o desenvolvimento de

organizações privadas de caráter social que cooperassem com os poderes públicos, na consecução dos fins do interesse geral, tinha sido uma manifestação da Comissão Europeia, do Comitê Econômico e Social e do Parlamento Europeu, em sua resolução sobre as fundações e a Europa (*Dictamen 2/02*, Sessão do Pleno de 20 de março de 2002).

Sob o ponto de vista fiscal, também gerou controvérsias e uma relativa divergência entre os membros do CES o anteprojeto de Lei do regime fiscal das entidades sem fins lucrativos e dos incentivos fiscais à patronagem. A proposta tinha por finalidade incentivar a participação da sociedade, entidades sem fins lucrativos e particulares, na proteção, apoio e realização de atividades de interesse geral. A norma tratava de dar resposta ao grande desenvolvimento experimentado pelo denominado terceiro setor, na última década, sobre a importância crescente do mesmo em suas distintas manifestações jurídicas, em relação à cobertura de necessidades e ao desenvolvimento de atividades de interesse público. Um dos objetivos, era flexibilizar os requisitos exigidos para essas organizações, no sentido de acolhê-las através de um regime fiscal privilegiado, melhorando os incentivos e dotando-as de maior segurança jurídica, para o desenvolvimento de suas atividades (*Dictamen 3/02*, Sessão do Pleno de 25 de abril de 2002).

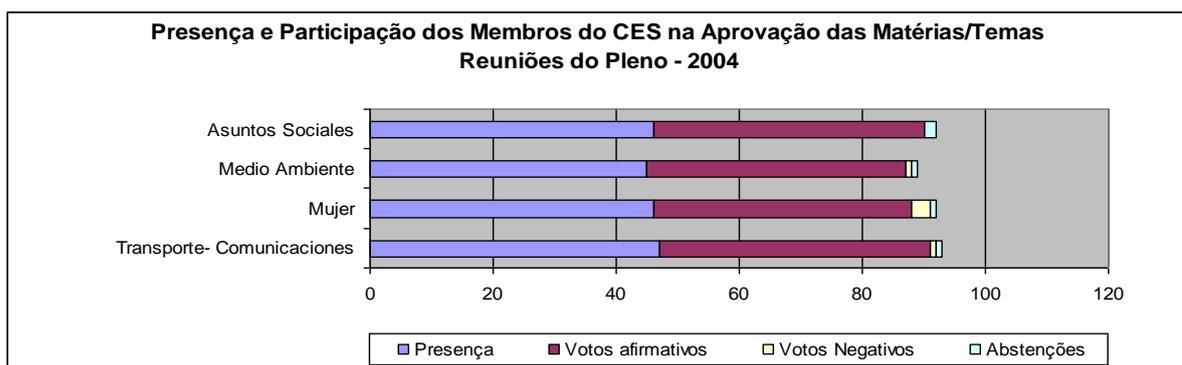
Outro anteprojeto de referia-se à melhoria das condições de competência e segurança no mercado de transporte por estradas, pelo qual se modificava parcialmente a lei que ordenava os transportes terrestres (Lei 16/1987, de 30 de julho de 1987). Tratava-se de uma reforma na legislação vigente em matéria de inspeção e controle do transporte por estradas, tipificando adequadamente as condutas infratoras, permitindo maior eficiência na eliminação de práticas ilícitas exercidas por qualquer agente interveniente no mercado. Surgiu no intuito de modificar a Lei 16/1987, referindo-se ao regime sancionador e de controle dos transportes por estradas e das atividades auxiliares e complementares dos mesmos (*Dictamen 4/02*, Sessão do Pleno de 29 de maio de 2002).

Ainda, sobre a questão fiscal, também se retomou a discussão da proposta de uma reforma parcial sobre o imposto de renda das pessoas físicas (IRPF). Esse projeto tinha como objetivo modificar a Lei 40/1998, sobre o IRPF e outras normas tributárias. Três modificações foram propostas: sobre o IRPF, o imposto sobre sociedades e o imposto sobre a renda de não residentes. As modificações introduzidas pelo anteprojeto se justificavam ou estavam relacionadas à necessidade de se adaptar a nova moeda, ao novo sistema de financiamento das Comunidades Autônomas de regime comum e cidades com Estatuto de Autonomia, além de um anteprojeto que previa o regime de transparência fiscal (*Dictamen 5/02*, Sessão do Pleno de 29 de maio de 2002).



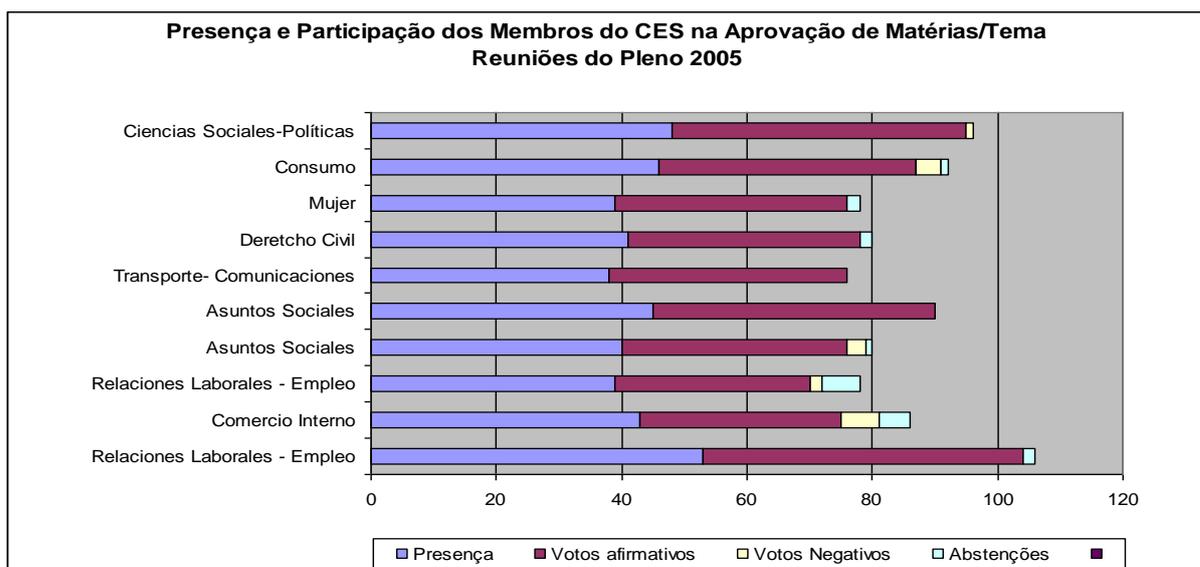
**Figura 31.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Em 2003, o projeto mais polêmico no âmbito do CES foi sobre a educação, por meio do qual se aprovou o estatuto de pesquisador (bolsista) de terceiro ciclo. Trata-se de um primeiro passo, que estabeleceu um marco comum para os pesquisadores bolsistas, diante da peculiaridade dos projetos e das próprias instituições, tendo-se uma melhor coordenação e implementação mais eficiente da política científica naquele país. A proposta tinha como objetivo, diante da especificidade da cada convocatória, pôr fim a atual dispersão normativa e estabelecer uma regulação comum em matéria de proteção social. Tinha-se o reconhecimento da condição de pesquisador por critérios mais homogêneos e gerais, incorporando-o à ação protetora da seguridade social, que o situava numa posição melhor do que a vigente, visto isso pelo CES como um primeiro passo que o sistema científico espanhol deveria realizar para fomentar a incorporação e a permanência das pessoas mais qualificadas na pesquisa, sobretudo levando em conta as dificuldades de se financiar os estudos de pós-graduação (*Dictamen 6/03*, Sessão do Pleno de 19 de junho de 2003).



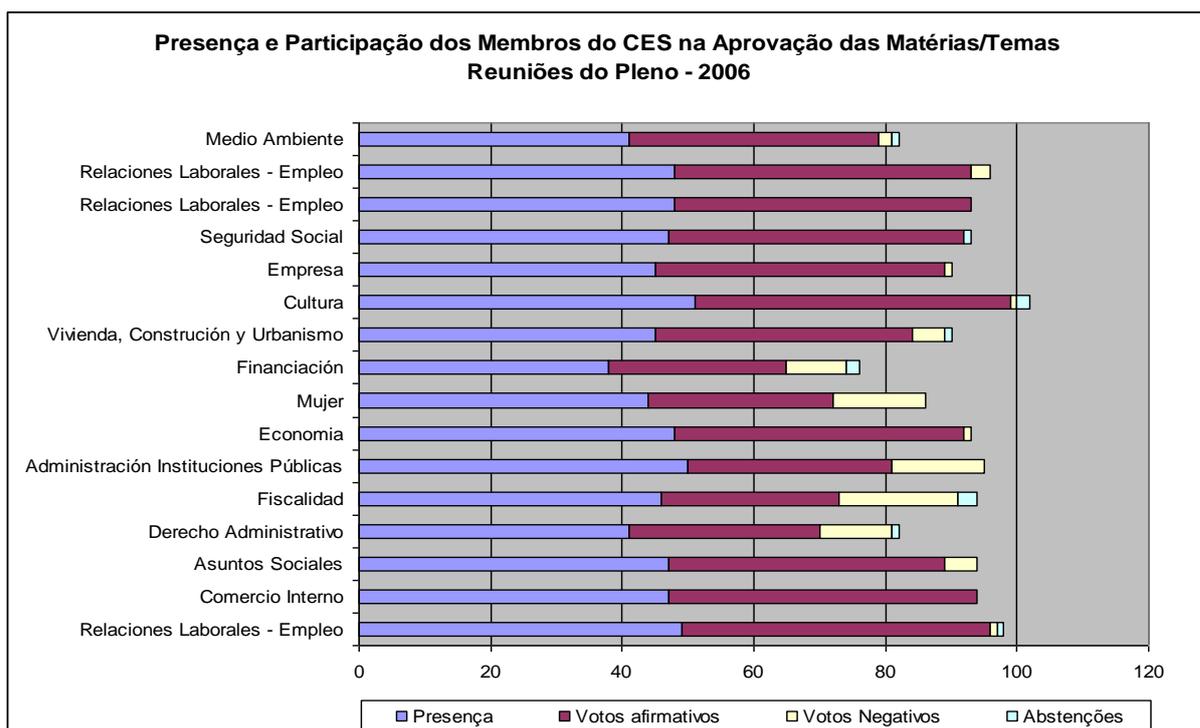
**Figura 32.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

No ano de 2004, chamou atenção no âmbito do Pleno a discussão do anteprojeto de lei orgânica integral de medidas contra a violência exercida sobre as mulheres. Tal matéria foi objeto de análise preliminar da Comissão de Trabalho criada para tratar da situação sociolaboral da mulher espanhola, antes de passar pelo Pleno. Antecedeu a esse debate toda uma atuação contra a violência exercida sobre as mulheres, em organizações e instituições internacionais, como as Nações Unidas, a Organização Mundial da Saúde, o Comitê de Direitos Humanos e o Conselho da Europa, as quais já apontavam que a violência contra a mulher constituía um grave obstáculo para que se desfrutasse de cidadania em condições de segurança, dignidade, liberdade, igualdade entre as pessoas, com um elevado custo social e econômico, dada sua grave repercussão para a saúde, o desenvolvimento psicológico, social e a igualdade de oportunidades. De acordo com o CES, com a proposta, a Espanha seria o primeiro país europeu a contar com uma lei que abarcasse aspectos preventivos, educativos, sociais, assistenciais, sanitários e penais, envolvendo sete ministérios: Educação, Justiça, Interior, Trabalho e Assuntos Sociais, Saúde, Administrações Públicas, e Economia. Essa lei, atendendo a pluralidade de medidas previstas, implicava uma solução para esse grave problema social, dirigindo-se não apenas ao poderes públicos, mas também à sociedade em seu conjunto (*Dictamen 2/04*, Sessão do Pleno de 17 de junho de 2004).



**Figura 33.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

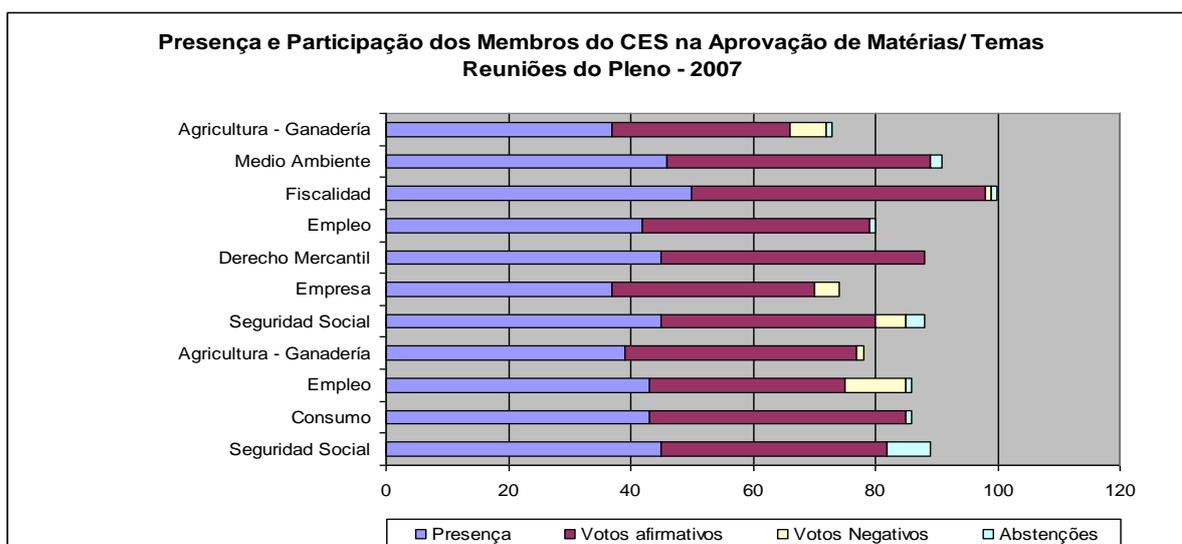
Em 2005, um dos projetos mais polêmicos em debate foi sobre a Lei que regula a venda, o consumo e a publicidade dos produtos derivados do fumo (tabaco). A proposta tinha como objetivo diminuir a prevalência do tabaco e proteger a população do ar contaminado pela fumaça dos cigarros, mediante a aplicação de limitações a venda, consumo, publicidade e promoção do produtos de tabaco. O CES compartilhou do objetivo de prevenção e controle do tabagismo no marco das políticas de proteção à saúde pública, em coerência com os compromissos assumidos no contexto internacional. Em sua opinião, o projeto focalizava integralmente aquilo que preconiza a OMS, tendo uma orientação eminentemente coercitiva; contudo, tornara-se residual a menção feita aos poderes públicos de impulsionar políticas preventivas neste âmbito (*Dictamen 2/05*, Sessão do Pleno de 16 de março de 2005).



**Figura 34.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

O ano de 2006 foi quando mais se produziram pareceres sobre anteprojetos de Lei encaminhados pelo governo espanhol ao Conselho. Dentre os temas mais polêmicos debatidos no âmbito do pleno, podem-se destacar: o anteprojeto de Lei de contratos do setor público; a Lei do imposto sobre a renda das pessoas físicas (IRPF) e de modificação parcial da Lei de impostos sobre sociedades, sobre a renda de não residentes e sobre o patrimônio; além do anteprojeto de Lei sobre procedimentos na contratação nos setores de água, energia, transporte e dos serviços postais, em que foram incorporadas ao ordenamento jurídico espanhol as normas e diretrizes estabelecidas pela Comunidade Europeia, desde 2004.

No ano de 2007, volta-se a debater no CES algumas medidas em matéria de seguridade social, como a introdução de diferentes modificações na Lei Geral de Seguridade Social (LGSS), bem como o anteprojeto de Lei que regulava o fundo de reserva da seguridade social. Em seu texto, o CES sublinha que a possibilidade de inversão dos ativos do fundo de reserva em instrumento financeiro de entidades privadas, aparece como uma das principais novidades em relação ao texto de 2003. Por sua vez, há de se notar que, com a nova redação, produz-se uma variação significativa do sistema de gestão do fundo, na qual se destaca o fortalecimento do órgão de participação dos interlocutores sociais.



**Figura 35.** N= 60. (Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados disponível em <http://www.ces.es/>).

Sobre a questão do emprego, especificamente, discutiu-se o projeto de real decreto que regula o teletrabalho na Administração Geral do Estado. Outro projeto importante em discussão foi o da criação de órgãos consultivos no setor agroalimentário (Conselho Agroalimentário do Estado). O anteprojeto se dirigia à criação desse órgão, vinculando a esse objetivo a regulação de critérios de representação das organizações que fariam parte dele. O CES verificou a falta de uma articulação mais clara e sistemática da noção de maior representatividade e dos efeitos que esta teria para as organizações agrárias. O texto da matéria era ambíguo e incoerente em determinados momentos, em função da terminologia que utilizava; era preciso esclarecer melhor as funções e as competências do mesmo, para que o novo órgão não se sobrepusesse ao Comitê Geral de Produção Agrária, já existente na época.

Diante do que se viu ou do que se pode observar das matérias em pauta, debatidas no âmbito do Pleno do CES espanhol, ao longo de todo o período analisado, constata-se que as suas deliberações ou observações feitas a respeito dos projetos de Lei encaminhados pelo governo têm como objetivo qualificar as propostas, sem que se adote uma posição negativa, ou contrária às mesmas. No entanto, ressaltam-se as divergências de opinião, seja por meio do debate, expressão oral ou escrita, manifestas pela metodologia adotada pelo CES na votação das matérias. Como as deliberações do CES não têm caráter vinculante às decisões do governo, mesmo o que ele expressa por meio das votações aponta para aquilo que deve ser melhorado nos projetos. Portanto, pode-se dizer que o retorno do CES tem sido muito positivo, desde que se levem em conta as observações por ele realizadas.

## **CAPÍTULO 8**

### **8 A PRODUÇÃO DO CDES DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO LULA**

A análise do processo de construção institucional do CDES brasileiro, durante o primeiro o governo Lula, e que pode ser estendido até a eclosão da crise econômica internacional de 2008, pode ser dividida em três fases distintas. Uma primeira, que compreende o contexto de criação do CDES, o tratamento das reformas e a produção das Cartas de Concertação (2003-2004). Uma segunda fase, caracterizada por um novo contexto, em que se dá a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) (2004-2005), em que se enfatiza a questão do desenvolvimento enquanto um processo de concertação nacional. E uma terceira fase, que se inicia em 2006 e que, entre outras questões relevantes, envolveu a criação do Observatório da Equidade, a sistematização e a publicação dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento.

#### **8.1 A primeira fase do CDES: das reformas estruturais e das cartas de concertação**

Iniciados os trabalhos do CDES, sua atenção esteve voltada para as reformas previdenciária, tributária, sindical e trabalhista, priorizadas pelo governo em seu primeiro ano de gestão, seguidas do Plano Plurianual (2004-2007) e das questões relativas ao desenvolvimento nacional no médio e longo prazo. Uma vez que o tema das reformas era mais urgente e demandava do governo uma resposta quase que imediata, este não tinha como ser evitado, canalizando o seu debate no interior do CDES, a fim de que as reformas fossem processadas o mais rápido possível, aproveitando o bom momento daquele contexto, em que a eleição e a posse do novo presidente da República contagiavam a maioria dos brasileiros. Nesse sentido, a maior repercussão do Conselho junto à opinião pública foi, justamente, o momento da sua criação, tendo como pauta o tema das reformas estruturais, diante das expectativas geradas pela chegada ao governo federal de Luiz Inácio Lula da Silva.

O momento de maior repercussão do CDES na mídia foi quando o governo propôs debater dentro dele o tema das reformas: a Reforma da Previdência, a Reforma Tributária e a Reforma Sindical e Trabalhista, antes de encaminhá-las para votação no Congresso Nacional. Outros dois momentos importantes, ainda no primeiro Governo Lula, foram o da construção da AND (2004-2005) e o da apresentação dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (2006). No entanto, tais fatos não tiveram a mesma repercussão junto à

opinião pública ou não produziram os mesmos efeitos que às reformas. Ainda assim, destaca-se que, durante o primeiro governo Lula, o CDES antecipou um debate que só viria a ocorrer com toda sociedade brasileira mais tarde, na campanha eleitoral de 2006, que foi a discussão em torno da questão do desenvolvimento, o que sugere que este tenha sido o principal tema no interior do Conselho em todo esse período, como se verá a seguir.

Começando pelas reformas, como destacou Lucio Kowarick (2003), que acompanhou os trabalhos do CDES naquele momento, a formulação de propostas de reformas tanto a da Previdência quanto a Tributária, como também a Reforma Sindical e a Trabalhista, era de grande dificuldade técnica e política. Na sequência da reunião de instalação do Conselho, logo foram formados os Grupos temáticos para tratar de cada uma delas. O trabalho de Kowarick mostra o momento vivido pelo CDES, naquele contexto em que as reformas se processavam no seu interior, em que conselheiros relatam sua própria experiência em participar deste processo em construção. Instância inovadora de negociação entre diferentes atores econômicos e sociais com o governo, que, segundo alguns, até poderia oxigenar o processo clássico de decisão do poder Executivo (TRINDADE, 2003). Num pequeno fragmento do seu texto, Kowarick expressa qual era o contexto do debate das reformas, nas reuniões do CDES:

Impressiona a presença de parcela significativa de grandes empresários, das principais centrais sindicais urbanas e rurais, lideranças de movimentos sociais, entidades religiosas, uma mescla díspar e de pessoas, de várias matizes sócio-econômicas, com visões de mundo e concepções político-ideológicas bastante diversas, em alguns casos, provavelmente antagônicas: lá há banqueiros nacionais que tendem a não gostar dos estrangeiros que lá também estão; ou industriais, médios e grandes que devem aos bancos e a eles pagam juros, os sindicatos mais combativos que, por sinal, sempre foram mais próximos do PT, os representantes de pastorais e do mundo agrário com suas falas sobre os oprimidos. Lá a democracia alfabética coloca o (A) na primeira fila e o (Z) na última, unindo dois Robertos na convivência das cadeiras: o Baggio líder do Movimento dos Sem Terra, MST, ao Setúbal, presidente do Banco Itaú que se assim não fosse, dificilmente um dia iriam dialogar. (KOWARICK, 2003, p.6).

Com a dinâmica de funcionamento das Reuniões do Pleno e também dos Grupos Temáticos, não demorou muito para que os pareceres sobre as reformas fossem logo apresentados pelo CDES ao presidente da República. Em 10 de março de 2003, durante a Segunda Reunião Ordinária do Pleno, já se apresentava o relatório consolidado sobre a Reforma da Previdência. No dia 31 de março de 2003, na Primeira Reunião Extraordinária do CDES, apresentavam-se as ementas e aprovava-se o parecer sobre a Reforma Tributária. E, em 12 de junho de 2003, também já se votava e se aprovava o Relatório da Reforma Sindical e Trabalhista, que, em vista de divergências importantes no âmbito do Conselho, seguiu para

discussão no Fórum Nacional do Trabalho e, posteriormente, para maior detalhamento no Ministério do Trabalho, antes de ser remetido pelo presidente ao Congresso Nacional.

Embora, não seja possível avaliar exatamente qual o aproveitamento dos pareceres do CDES aos projetos de lei sobre as reformas encaminhadas pelo presidente Lula ao Congresso Nacional, considerando os consensos, as recomendações e sugestões contidas nesses documentos, a única informação de que se dispõe, conforme entrevista concedida pelo primeiro Secretário Executivo do CDES, Tarso Genro, ao *Jornal Autonomia* (Nov./Dez./2003), é de que em torno de 70% do que o CDES propôs como consenso nestes pareceres sobre as reformas foi encampado nos projetos encaminhados pelo Executivo ao Congresso Nacional. E este índice de aproveitamento é o mesmo do que foi aprovado pela Câmara dos Deputados.

O primeiro período do CDES foi também o da produção das chamadas Cartas de Concertação. De acordo com Lúcio Kowarick (2003, p.03), “trata-se de documentos que procuram enunciar, de forma sintética, não só aspectos conceituais inerentes às prioridades do desenvolvimento, como também a explicação de questões ético-normativas necessárias ao estabelecimento de marcos graduais de construção de consensos”. Na opinião do mesmo, produzir convergências graduais através de preceitos analíticos e valorativos, em uma sociedade ainda pouco habituada à interlocução social e à construção de acordos sucessivos a respeito do que seja o “bem comum” ou a “boa sociedade”, constitui matérias-primas para se avançar na formulação de políticas capazes de superar os entraves que reproduzem a pobreza e as desigualdades existentes no país. Nesse sentido, Kowarick ressalta que, se as Cartas não expressam como resolver problemas concretos da realidade brasileira de imediato, pelo menos, elas apontam para horizontes futuros, que deveriam ser atingidos.

Para Vanda Maria Ribeiro Costa (2008), que analisa especificamente o conteúdo das Cartas de Concertação produzidas pelo CDES, através de sua produção, inicialmente, promove-se uma dinâmica de interação entre os membros do Conselho, integrantes da sociedade civil, e também destes com o governo – representado no Conselho pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), que é quem dá suporte às suas atividades, dado que a elaboração das Cartas segue o seguinte percurso: a SEDES apresenta ao Conselho uma primeira versão do texto para ser discutido até se chegar a um formato referendado por todos, com a aprovação final do Pleno do CDES. Embora cada Carta tivesse sua dinâmica própria de construção, algumas eram acordadas sem muitos problemas e outras exigiam mais debates e esclarecimentos. O grau de dificuldades para a elaboração destas pode ser percebido pelo número de versões produzidas pelos conselheiros, a partir da versão

original apresentada pela SEDES, até a aprovação da versão final pelo Pleno, revelando as situações que mais facilitaram e aquelas que ameaçaram a cooperação e o movimento de pactuação pretendido pelo governo no interior do Conselho. Para a pesquisadora, o número de versões produzidas, com base nas alterações ou emendas realizadas sobre a versão original de cada uma das Cartas, dá a exata medida das negociações entre o governo e o Conselho e entre os próprios conselheiros, divididos por seus interesses (COSTA, 2008, p.06).

**QUADRO 10 - Número de versões produzidas das Cartas até a sua aprovação pelo Pleno do CDES – 2003/2004**

Cartas de Concertação:	Tema:	Versões:
Primeira	Ação política para a Mudança	2
Segunda	Ação pelo Progresso e Inclusão Social	5
Terceira	Fundamentos de um Novo Contrato Social	1
Quarta	O desafio da Transição e o papel da sociedade: a retomada do desenvolvimento	3
Quinta	Caminhos para um Novo Contrato Social	4
Sexta	Política Industrial como Consenso para uma Agenda de Desenvolvimento	3

Fonte: Costa, 2008.

Para Costa (2008), as Cartas documentam interações sistemáticas. O exame destes documentos permite que se acompanhe um processo contínuo de negociação em dois planos: um primeiro plano onde se observa a interação entre os conselheiros portadores de seus próprios interesses e daquilo que eles representam dentro do Conselho; e, um segundo plano, das interações do CDES, enquanto instituição, com a Secretaria Especial do Conselho que, no seu entender, é portadora dos interesses do governo (Costa 2008, p. 02).

Para ela, a Primeira Carta foi um convite à ação política para a mudança nos marcos da democracia, sob a forma de adesão aos objetivos prioritários do governo e à sua agenda de reformas (COSTA, 2008, p. 07). Se já existia naquele momento o entendimento por parte do governo de que o CDES deveria servir para a construção de consensos em torno de um projeto de crescimento econômico com maior desenvolvimento social, a versão definitiva da primeira carta estabelece as pré-condições para a construção deste consenso, através “da manutenção da estabilidade macroeconômica, o controle rigoroso das contas públicas e a democratização do Estado” como se expressa no próprio documento. Segundo Costa (2008, p. 07), trata-se do estabelecimento de um primeiro acordo ético, ainda que sob o plano da retórica sobre “a necessidade da redução das desigualdades sociais, do aprofundamento da

democracia e da integração solidária da sociedade”, num primeiro esboço dessa aproximação que se dá entre sociedade (CDES) e governo (SEDES).

Fazendo uma análise da dinâmica de interação no Conselho, ela afirma que, logo no início, o Conselho encontra-se altamente vulnerável a interações não-cooperativas, que se transformam em competitivas no movimento de busca pela informação, ainda escassa naquele momento, no interior do CDES. As circunstâncias levariam os membros do Conselho, mesmo que desorganizadamente, a algum tipo de cooperação externa (com a SEDES), visando à diminuição de suas incertezas, momento em que os atores ainda não se conheciam muito bem. Mas com a produção da Segunda Carta de Concertação, através da metodologia do conflito regulado adotada pela SEDES, ocorre um novo alento à agregação interna dos membros do CDES, afirma. Tomando como base para a produção desse documento a reflexão sobre os objetivos das reformas e os objetivos das políticas do governo, em que se destacam alguns pontos, como o papel das reformas estruturais, as políticas econômica e monetária, o modelo de desenvolvimento e a política industrial, segundo a autora, abrem-se os espaços comuns de disputa e se estimula o conflito aberto entre os agentes, criando condições para a informação quase que perfeita, em que estão dadas as oportunidades de integração das demandas e, conseqüentemente, a cooperação interna entre os membros do Conselho.

Segundo Costa (2008, p.09),

os marcos de consenso traçam limites territoriais dentro dos quais se explicitam os conflitos. Uma vez delimitados esses territórios cada participante poderá identificar através do conflito seus parceiros e/ou adversários. O método provoca a competição que integra ao produzir a informação necessária à organização. Além disso, resulta em filtragem das demandas.

Assim, são produzidas as condições que permitem a cooperação, porque induzem e conduzem à cooperação, sendo que os resultados dessa mudança na metodologia incide sobre os pontos de unidade, sobre os objetivos que deveriam informar as ações do governo, segundo a perspectiva de cada um dos Conselheiros.

Na Terceira Carta de Concertação, observa-se que a SEDES retoma o debate sobre os fundamentos do Contrato Social com os membros do CDES, agora entendidos como *premissas de compromisso*, recuperando as bases normativas para ação conjunta do governo com a sociedade, em que se reajustam os fins pretendidos pelo governo e os interesses manifestos no interior do Conselho (COSTA, 2008, p. 11). Não mais redigida na primeira pessoa do plural, a Terceira Carta é uma declaração de princípios. Ela estabelece fundamentos, premissas e procedimentos a serem seguidos na tentativa de pactuação de um

projeto de desenvolvimento mais equânime para o país. Esse documento não sofreu alterações até sua aprovação final pelo Conselho (teve uma única versão). Essa única versão produzida até sua aprovação final, ajuda a compreender o movimento que esses documentos imprimem à interação entre a Secretaria (governo) e o Conselho (sociedade), ao longo de um continuado processo, que vai do conflito aberto ao ajustamento mútuo de suas posições.

Contudo, tão importante quanto a dinâmica interativa que a produção das cartas proporcionou ao longo do tempo, é analisar a variação e evolução do conteúdo destas. Analisando o conteúdo desses documentos, pode-se dizer que se trata de uma reflexão ampla em torno de uma contratualidade social renovada, proposta pelo governo desde o início da sua gestão (KUNRATH, 2005, p. 74). Observa-se o protagonismo do governo em se abrir para a discussão no CDES, pois através das cartas se quer identificar “marcos de consenso” que permitam a todos que participam do CDES convergir em suas ações, para que se possa alcançar as metas e os objetivos propostos pelo governo, em uma perspectiva de médio e longo prazo.

Na Primeira Carta de Concertação, *Ação política para a mudança*, aprovada em 13 de fevereiro de 2003, evidencia-se, primeiramente, que os interesses contrapostos, legítimos e ilegítimos, fazem parte da vida espontânea de qualquer povo e de qualquer país, e que esse processo de concertação que se inicia pressupõe a busca de diretrizes e propostas, consensuais ou majoritárias, sobre questões estruturais que dizem respeito ao desenvolvimento econômico e social do país. Trata-se mais especificamente “de um esforço coletivo a fim de celebrar um novo contrato social, uma nova vontade política majoritária que recoesione a sociedade na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária”, afirma o documento. Ao mesmo tempo, são apontados os limites dessa proposta, ou seja, que a agenda da concertação não poderá satisfazer todas as demandas mais específicas de classe, grupos ou setores, nem mesmo tirar de cena interesses corporativos que sempre se fizeram presentes em sociedades democráticas. De outro modo, para que se produzam alguns consensos fundamentais, é necessário que se processem “conflitos regulados”, abertos a toda sociedade, para que se dê visibilidade a pontos comuns que interessam ao Brasil em seu conjunto, colocando os interesses da Nação acima dos interesses setoriais e de classe. Através desse documento, são apresentados os objetivos do projeto que se quer implementar no país, afirmando-se que as pré-condições para que eles sejam alcançados estão na realização das reformas estruturais que o país precisa, a fim de corrigir o déficit público e sanear as contas do Estado. Dentre os objetivos estão:

- A) Reclassificar a sociedade brasileira, reduzir drasticamente a informalidade, buscar integrar a todos na estrutura de classes, através do emprego, do trabalho, da atividade produtiva e de serviços, para tornar residual o desemprego, o subemprego e a exclusão;
- B) Libertar o Estado brasileiro da necessidade dos capitais de curto prazo, reduzir os juros, fazer o Brasil crescer, distribuir renda;
- C) Criar instrumentos para aumentar o controle social do Estado. (PRIMEIRA CARTA DE CONCERTAÇÃO, CDES, 13/02/2003).

Na Segunda Carta de Concertação, *Ação pelo Progresso e Inclusão Social*, apresentada pelo governo aos conselheiros em 10 de março de 2003, deseja-se avançar no estabelecimento de um novo acordo (ou pacto) entre todos os atores envolvidos nesse amplo processo de negociação, procurando estabelecer alguns marcos de consenso, ou pontos de unidade estratégica, que possam orientar a todos num sentido comum, seguindo a perspectiva de uma nova contratualidade social propagada pelo governo.

Menciona-se a necessidade de um Estado forte em suas funções essenciais, mais presente na vida cotidiana dos seus cidadãos. Nesse momento, aponta-se para o direcionamento das políticas públicas para a inclusão social, possibilitando a todos o acesso à informação e ao conhecimento, como meta que molda o eixo deste novo contrato social, por meio de instituições relativamente mais sólidas, em que se apresentam os fundamentos básicos de um processo de desenvolvimento e um programa de ação.

Resumidamente, o documento aprovado explicita as seguintes questões: I) referindo-se às reformas estruturais que vêm sendo feitas, estas têm a finalidade de promover o crescimento sustentado da economia, preservando a estabilidade fiscal do Estado, estimulando a formação de poupança, elevando a produtividade e possibilitando que os recursos públicos sejam alocados de acordo com as verdadeiras prioridades dos brasileiros; II) a política econômica deve ter como objetos a coesão e a inclusão das pessoas na sociedade, incentivando a cooperação e as parcerias entre trabalhadores e empresários; III) um novo modelo de desenvolvimento que enfatize o papel do sistema financeiro como agente da produção e do desenvolvimento; IV) a existência de um impulso às exportações para a retomada do crescimento econômico e do emprego, com a soberania do Brasil, perante as instituições multilaterais do comércio; V) uma política industrial sustentada por um projeto científico e tecnológico que fortaleça a produção para o consumo interno e a competitividade dos produtos brasileiros no exterior, agregando a valorização dos produtos industrializados, a geração de empregos e o mercado interno; VI) uma política de gestão para as empresas públicas, visando à eficiência e à produtividade destas, vistas como instrumentos fundamentais para o desenvolvimento; VII) a proteção ao meio ambiente e a preservação da

qualidade de vida; VIII) a democratização da propriedade da terra, por meio de uma reforma agrária planejada e de uma agricultura familiar fortalecida; IX) a recuperação da educação pública como papel estratégico na preparação das novas gerações para o exercício pleno de sua cidadania e do trabalho. Acredita-se serem esses os passos virtuosos para a construção de um Brasil de paz e prosperidade (SEGUNDA CARTA DE CONCERTAÇÃO, CDES, 10/04/2003, p. 03-04).

Na Terceira Carta de Concertação, *Fundamentos para um Novo Contrato Social*, apresentada aos conselheiros em 12 de junho de 2003, delimitam-se os alicerces para a construção desse novo contrato social, em que se apresenta para a sociedade o desafio de se construir uma nova agenda de desenvolvimento para o país, como fundamento para a promoção da cidadania e da emancipação social. Constata-se que as políticas de desenvolvimento na atualidade estão sendo pautadas pela lógica do mercado e, por consequência, não se tem uma estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo para o país. Afirma-se que, desde a Constituição Federal de 1988, visa-se construir, através de um novo contrato social, um novo projeto de desenvolvimento nacional, que promova a inclusão social e a inserção, de forma soberana e competitiva, do país no cenário internacional. Menciona-se que um novo contrato social deve estar fundamentado em uma visão de futuro para o Brasil, expressando a visão de país que se quer ter em longo prazo, na elaboração de planos de sucessivos períodos governamentais que permitam visualizar um projeto de país. Destaca-se, ainda, o clima de confiança vivido entre a autoridade econômica brasileira e o mercado de capitais, por meio de uma política econômica considerada responsável. Dada a positividade na formulação das reformas, o CDES passa a ser considerado um: “marco político da proposição de um novo contrato social, não chega a ser nem formular plano de governo, nem propor política econômica, mas oferecer os pontos de convergência de interesses, que permitam o acordo político para a sustentabilidade do crescimento, do emprego e da inclusão” (TERCEIRA CARTA DE CONCERTAÇÃO, CDES, 12/06/2003).

Na opinião de Costa (2008), a pactuação lograda na Terceira Carta mostra um tipo de interação cooperativa da qual resultam acordos compensatórios em que ocorre o deslocamento do conflito do plano dos objetivos das políticas do governo, discutidos na segunda carta, para o plano da criação de mecanismos adequados para a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado (ou sustentável). A discriminação exaustiva desses mecanismos sugere conflitos internos que podem e que vem sendo resolvidos, através da negociação setorial, denominada pela autora de “cooperação compensatória”, a qual se desenvolve tanto entre os grupos no interior do Conselho, como entre este último e a Secretaria do Governo (SEDES). Para ela,

esse é um tipo novo de interação, possível apenas no âmbito do CDES: território público no qual os participantes não estão conduzindo seus negócios privados, mas são colocados diante de problemas de interesse geral, que serão discutidos pelos conselheiros e deliberados pelo governo, não estando os primeiros submetidos a constrangimentos de nenhuma natureza a não ser a “opinião pública” de seus pares, daqueles que eles representam no CDES, partilhando da ideia de que seus interesses são reconhecidos mutuamente como legítimos, tanto formalmente quanto institucionalmente, podendo expressar suas opiniões livremente neste espaço (COSTA 2008, p. 14).

Delimitam-se, portanto, nesse documento, as bases para a construção de um novo contrato social e, dada à positividade do CDES na formulação das reformas, o Conselho passa a ser considerado um “marco político da proposição de um novo contrato social”. Assim, induzindo à renegociação dos fundamentos da nova contratualidade, através da SEDES, o governo informa que não irá quebrar as regras do mercado e que vai agir em conjunto, dialogando com a sociedade, que vai intervir na promoção de um tipo de desenvolvimento condicionado à criação de políticas de inclusão social, de geração de emprego e renda, resgatando a ideia de planejamento, agora com a participação da sociedade.

Na Quarta Carta de Concertação, *O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento*, reforça-se a atitude propositiva pelo desenvolvimento sustentável, pela retomada do crescimento econômico, avançando na definição dos fundamentos políticos e econômicos para a construção de um novo contrato social. Na tarefa de transitar para um novo modelo de desenvolvimento, o equilíbrio econômico e a geração do emprego são apresentados como premissas básicas a serem seguidas para a construção desse novo ciclo. Neste sentido, o papel do Conselho é colaborar na formação do juízo político do governo, como instituição representativa da sociedade, apontar alternativas para superar a crise, além de estimular e promover o diálogo e a concertação social em todo o país (Quarta CARTA DE CONCERTAÇÃO, CDES, 04/09/2003).

Nessa Carta, a recriação de organismos regionais de desenvolvimento e a agenda de desenvolvimento econômico são apontadas como ações que iniciam a construção dessa nova fase de desenvolvimento no Brasil. Afirma-se que o crescimento reduz tensões políticas, eleva a arrecadação pública e permite dar continuidade às reformas estruturais de que o país precisa, num ambiente de otimismo e de diálogo social. Neste contexto, o CDES propõe que sejam tomadas medidas imediatas que avancem na transição para um novo eixo de política econômica, promotor do desenvolvimento, de modo a gerar novos postos de trabalho,

melhorando a qualidade de vida do povo, por meio de investimentos públicos em diversas áreas, os quais favoreçam o entendimento e a busca da concertação social.

Afirma-se que o governo deve avançar para produzir políticas públicas, numa conexão mais eficiente com a sociedade civil organizada, através de múltiplas formas de relacionamento existentes. Há o entendimento de que o CDES, como espaço privilegiado para a concertação, permite a manifestação das aspirações da sociedade civil e representa uma real oportunidade para o governo testar a aplicabilidade e a legitimidade de suas políticas públicas. O CDES se afirma enquanto fiador do compromisso do governo com a sociedade. A partir de então, governo e sociedade, público e privado, são vistos como parceiros estratégicos de um novo projeto de desenvolvimento. Nesse momento, visualizam-se os interesses gerais da nação, na construção do seu projeto de futuro.

Seguindo nessa direção, o CDES afirma que é tarefa do governo tomar medidas urgentes e concretas contra o desemprego. O Conselho não espera mais que o crescimento econômico torne residual o desemprego, um problema que deveria ser resolvido pelo governo. Conforme o próprio documento:

[...] o Conselho propõe que sejam tomadas medidas imediatas que avancem na transição para um novo eixo da política econômica [...] de modo a gerar novos postos de trabalho [...] por meio de investimentos do setor público [...] a contra partida da sociedade [pode se traduzir] em ações positivas de trabalhadores e empresários [...]. Há [...] naturalmente grupos da sociedade atuando no sentido de apresentar suas propostas e defender seus interesses. A democracia não exclui as corporações [...]. A capacidade de negociar, dialogar, buscar consensos é o caminho para assegurar que as disputas na arena política tenham como resultado decisões que privilegiam o interesse público. Para acelerarmos o processo de desenvolvimento [...] é fundamental a democratização da propriedade da terra com a reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar. [...] é absolutamente compatível à coexistência da empresa rural [...] com a propriedade familiar fundada na cooperação e voltada para o mercado interno. Ao Governo cabe promover a conciliação... O CDES [...] convoca todos os setores da sociedade civil a afirmarem a defesa da democracia e do crescimento sustentado. Se ao Estado cabe a tarefa de manter a estabilidade, adotar medidas de ajuste e controle fiscal, garantir os investimentos públicos, gerar políticas de distribuição de renda [...] à sociedade é reservado também um protagonismo especial [...] capital e trabalho [...] podem e devem construir juntos os alicerces do desenvolvimento [...]. Cabe a cada um, governo e sociedade, fazer a sua parte. (QUARTA CARTA DE CONCERTAÇÃO, CDES, 04/09/2003).

De acordo com Costa (2008, p. 19), pela primeira vez, o CDES suprime, corrige e rejeita na íntegra itens propostos pelo governo na primeira versão da carta apresentada pela SEDES. Com a apresentação do governo e um Conselho cada vez mais organizado e coeso, pavimenta-se, pois, a construção de um novo contrato social.

Na Quinta Carta de Concertação, que passou por 4 versões até ser aprovada, *Caminhos para um Novo Contrato Social*, apresentada em 10 de dezembro de 2003, torna-se mais preciso o caminho a ser seguido. O documento é mais cauteloso e enfatiza, mais que os anteriores, a pedagogia do Contrato:

O novo contrato social deva resultar de um processo político e cultural que, através do debate e da negociação, busca levar diferentes atores e grupos sociais a convergir para uma nova agenda comum de desenvolvimento com crescimento econômico, geração de emprego e inclusão social. O contrato social não dirime as naturais divergências próprias da sociedade, a respeito da produção e alocação de riquezas socialmente produzidas. Ao contrário, assumindo a legitimidade das disputas de interesse, busca, destas disputas mesmas, fazer emergir os grandes pontos em torno dos quais será possível definir projetos e pactuar regras que possam levar a resultados minimamente positivos para todos. (QUINTA CARTA DE CONCERTAÇÃO, CDES, 10/12/2003).

Afirma-se que o desafio brasileiro não está mais centrado num tipo de contrato social calcado em condições passadas. Há de se pensar um projeto nacional para um mundo digital e mediático, das comunicações interativas, de afirmação da sociedade civil organizada, da grande economia global. Ressalta-se, com isso, não existir experiência pregressa no mundo pela qual seja possível guiar-se. “É aqui, neste novo campo, que teremos que demonstrar, muito mais do que no samba o talento e a competência da criatividade e da originalidade tipicamente brasileiras”.

Conforme Costa (2008, p. 20), quanto ao papel do Estado,

o CDES ratifica com precisão a ideia de atribuir à sociedade responsabilidades pela agenda social, mesmo que parcialmente. O Conselho repõe a questão numa troca radical das posições conhecidas do governo em sua relação com a sociedade: mesmo com as restrições impostas ao setor público o Estado deve assumir o seu papel preponderante e intransferível na garantia dos direitos sociais, através da implementação de sistemas universais de atenção social.

Para Costa, as decisões e escolhas feitas resultam de um processo de formação de novos objetivos comuns e fabricação de um bem comum que só um espaço como o do CDES poderia produzir. Tal processo pode ser ilustrado com um trecho da versão final do documento:

Da mesma forma que os investidores devem assumir parcelas de responsabilidade social [...] também aos trabalhadores cabe responder a igual exigência do mundo contemporâneo [...]. Se o capital pode, no limite daí retirar produtividade e lucro, o trabalho também retira até mesmo sua qualidade mínima de vida... No novo contrato social a ser negociado, o sistema financeiro deve ser aperfeiçoado [...] canalizando para as atividades produtivas e as políticas sociais uma proporção maior das poupanças do país... e [a nova contratualidade] deve refletir este amplo acordo social e político, em torno das questões essenciais para o futuro do Brasil, sem cuja solução

não haverá futuro, nem para a classe dos miseráveis... nem para os bem situados de hoje. (QUINTA CARTA DE CONCERTAÇÃO, CDES, 10/12/2003).

Tomando as cinco primeiras Cartas de Concertação publicadas durante o primeiro ano de funcionamento do CDES como a materialização dos consensos produzidos nas Reuniões Plenárias, Sônia Fleury (2005, p. 14) também analisa o conteúdo desses documentos. Além da análise específica dos temas abordados acima, ela elabora um índice de pragmatismo, buscando identificar em que medida os consensos alcançados chegariam a propostas concretas ou, se apenas, concentrar-se-iam em aspectos doutrinários. O que o seu estudo revela é que o índice de pragmatismo foi alto em apenas dois documentos dos 5 produzidos em 2003 (Terceira e Quinta Carta, conforme o quadro abaixo). A autora ressalta que, apesar de essas cartas terem obtido a maior pontuação, indicando que sugeririam medidas concretas, em nenhuma delas o conteúdo programático chegou a se igualar às proposições de caráter normativo, concentradas na doutrinação em relação à necessidade de se buscar o consenso, o que evidencia uma baixa eficácia das mesmas para a concretização de acordos.

#### **QUADRO 11 - Índice de pragmatismo das cartas de concertação do CDES em 2003.**

<b>Cartas de Concertação:</b>	<b>Tema:</b>	<b>Índice de Pragmatismo*</b>
Primeira	Ação política para a Mudança	0.25
Segunda	Ação pelo Progresso e Inclusão Social	0.33
Terceira	Fundamentos de um Novo Contrato Social	0.47
Quarta	O desafio da Transição e o papel da sociedade: a retomada do desenvolvimento	0.17
Quinta	Caminhos para um Novo Contrato Social	0.44

\*Índice de Pragmatismo = número de trechos pragmáticos/número de trechos normativos

Fonte: Fleury, 2005, p. 14.

Em 11 de março de 2004, com a Sexta e última Carta de Concertação, apresenta-se a *Política Industrial como Consenso para uma Agenda de Desenvolvimento*, em que se percebe, com maior nitidez, como se dará a operacionalização dessa nova contratualidade social: através da adoção de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior e por meio de Parcerias Público-Privadas. Essas parcerias, aliás, possibilitariam um novo ambiente industrial de cooperação, que, por sua vez, promoveria o desenvolvimento do país. Afirma-se nessa Carta que, após garantir a credibilidade dos mercados, os desafios que se apresentam são a retomada do crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais, em que tanto a política industrial como a política social são vistas como prioridades. O que exige não apenas um amplo debate, mas o compartilhamento de responsabilidades em sua execução (SEXTA CARTA DE CONCERTAÇÃO, CDES, 11/03/2004).

Nessa Carta, Governo e sociedade firmam um pacto de cooperação para o enfrentamento do desafio que é de ambos: a retomada do crescimento e a redução das desigualdades sociais. Propõe-se que se estabeleça uma agenda de desenvolvimento alicerçada em uma política de industrialização pactuada, que valorize o trabalho e a distribuição de renda. A nova política industrial deverá servir como orientação e estímulo ao investimento privado, que deverá se orientar pelas prioridades do governo. As parcerias público-privadas são reconhecidas como um mecanismo institucional para estímulo ao investimento privado e recuperação do papel do Estado como promotor e regulador do desenvolvimento econômico-social, tendo a expectativa de que “esta ação consensuada entre a sociedade e o governo deve ter impactos sobre as atividades econômicas privadas e [...] estabelecer processos de fortalecimento da cidadania, de inclusão social e de redução do desemprego e da desigualdade”.

Como afirma Costa (2008), findada a produção das Cartas de Concertação no âmbito do CDES, o que esses documentos revelam é a progressão de um acordo ético sobre os limites dos interesses privados em prol do interesse coletivo, em que se estabelecem algumas prioridades do governo com a sociedade brasileira, por meio de um novo padrão de relação. O próprio Conselho, além de ser uma experiência de educação para a igualdade política, constitui-se num espaço de aprendizagem de pactuação (COSTA, 2008, p. 21), não sendo necessariamente ali onde se darão os acordos, sejam eles normativos, ou programáticos. Na avaliação de Costa, as mudanças que o CDES conseguiu empreender em seus primeiros anos de funcionamento (2003-2004) foram pequenas (micropolíticas), de alcance limitado. Como bem frizou Kowarick (2003), se as Cartas não expressam como resolver problemas concretos da realidade brasileira num curto prazo, pelo menos, elas apontam para horizontes futuros, “onde se pretende chegar algum dia”.

Assim, através da leitura das Cartas de Concertação e pela própria dinâmica de elaboração desses documentos, pode-se inferir que elas serviram como um importante instrumento de registro histórico das posições, tanto do governo quanto dos conselheiros, em torno das questões que fizeram parte da agenda do CDES, em seu primeiro ano de funcionamento, além de possuir um caráter pedagógico, educativo e de aprendizagem coletiva (COSTA, 2008). Isso evidencia a evolução dos debates visando à construção do consenso, no estabelecimento de uma agenda para o desenvolvimento do país, seguindo a concepção norteadora das ações do governo federal, no que diz respeito à construção de uma nova contratualidade social. Se, por um lado, os acordos foram bastante amplos, caracterizando os seus enunciados como preponderantemente ético-normativos; por outro lado, talvez o que

estivesse em discussão fosse o estabelecimento de patamares mínimos que garantissem a dignidade de vida e de oportunidades para todos os cidadãos brasileiros. Isso significa afirmar, posto que as disposições, capacidades e necessidades são diferenciadas, que todos terão de ceder, de forma coletiva e transparente, para que metas estabelecidas possam ser alcançadas.

Do ponto de vista político, pode-se dizer que as Cartas de Concertação tiveram um impacto bastante positivo, porque mostraram algumas demandas da sociedade, ou tensões existentes na sociedade, pois quando aprovadas nas reuniões do Pleno por convergência nitidamente majoritária ou, por unanimidade, mostraram algumas preocupações da sociedade, particularmente em relação à questão do desenvolvimento, com o propósito de conjugar crescimento econômico com desenvolvimento social. Elas tiveram importante capacidade de alertar o governo, ao mesmo tempo que lhe permitiram maior respaldo para a realização de algumas reformas<sup>49</sup>.

## **8.2 A segunda fase do CDES: a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento**

No segundo ano de funcionamento do CDES, em 2004, com a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária, já encaminhadas para o Congresso Nacional, e as propostas de Reforma Trabalhista e Sindical encaminhadas para aprofundamento, no Fórum Nacional do Trabalho e no Ministério do Trabalho, a atenção do Conselho voltou-se para o desenvolvimento do país no médio e longo prazo. As Cartas de Concertação já haviam definido uma série de princípios e medidas a serem tomadas nesse sentido. No entanto fazia-se necessário pensar algo mais sólido em que os conselheiros pudessem atuar. O grupo Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento, desde o começo de suas atividades, no início de 2003, congregando entre 50 e 60 conselheiros, já vinha produzindo subsídios dispersos sobre o tema do desenvolvimento, mas estes ainda não eram bem apropriados pelo governo, ou ainda estavam longe de ser uma proposta mais articulada e orgânica.

Se pairavam algumas dúvidas em relação à missão futura do CDES - uma vez consolidadas as reformas, qual seria o seu verdadeiro foco? (KOWARICK, 2003) -, pode-se dizer que o seu futuro começou a ser delineado com a intenção do Governo Federal de

---

<sup>49</sup> Segundo Tarso Genro, muitas das microrreformas que foram aprovadas no Congresso Nacional nasceram do diálogo com os conselheiros, com as propostas de empresários e trabalhadores. A proposta do crédito consignado é um exemplo. Reproduziu-se internamente no governo como posição e acabou sendo uma importante movimentação microeconômica do governo (ATA DA 19ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO PLENO, CDES, 24/08/2006, p. 02).

discutir, dentro dele, ainda em 2003, o Plano Plurianual (2004-2007), fazendo desse debate um ponto alto de participação no Conselho, durante seu primeiro ano de funcionamento.

O Plano Plurianual (2004-2007) foi elaborado com base num planejamento estratégico descentralizado, com a participação e o debate em várias instâncias da sociedade. Além das duas reuniões em que os membros do CDES debateram a Proposta do PPA, encaminhando seu parecer à Presidência da República em 12 de junho de 2003, foram constituídos 27 fóruns, um em cada Estado-Membro, com a representação das principais entidades da sociedade civil organizada. Nos fóruns realizados, houve a participação de aproximadamente setenta entidades em cada Estado, tais como sindicatos, instituições culturais, científicas, religiosas, movimentos sociais, representantes da indústria, comércio, agricultura, indígenas, além de governadores, prefeitos e vereadores. A avaliação desses fóruns é a de que esses espaços ganham importância, neles debatendo-se não só o desenvolvimento regional, mas também o que se pretende para o desenvolvimento nacional (ATA DA TERCEIRA REUNIÃO ORDINÁRIA, CDES, 12/06/2003).

Logo, na Terceira Sessão Plenária Ordinária do Pleno, informou-se a respeito das discussões realizadas em torno do Plano Plurianual em diferentes instâncias (nacionais, regionais e locais), do seu papel enquanto instrumento através do qual se definem as prioridades estruturantes de um novo modelo de desenvolvimento para o país, e do caráter que assume como peça de planejamento para governo e sociedade, dada a definição compartilhada de objetivos e metas a serem atingidas no período de sua vigência. É a partir desse debate que se sentiu a necessidade de construir uma Agenda Nacional de Desenvolvimento para o país, um projeto de desenvolvimento a médio e longo prazo, que permitisse a retomada do crescimento econômico com sustentabilidade (crescimento econômico, com geração de emprego e distribuição de renda).

Como a participação dos conselheiros nas definições do PPA (2004-2007) vinculava-se às preocupações com o tipo de desenvolvimento ou modelo a ser adotado para uma maior inclusão social e cidadã, constituiu-se um desdobramento quase que natural a convergência das ações para algo que fosse mais palpável no interior do CDES, a partir dos consensos e acordos produzidos e alcançados, até aquele momento. Com base nessa proposta, no âmbito do CDES, foi dado todo respaldo ao Grupo Fundamentos Estratégicos do Desenvolvimento para tocar em frente o projeto da Agenda Nacional de Desenvolvimento, inclusive conclamando à participação todos os outros conselheiros nessa iniciativa.

O início de 2004 trouxe novidades para o CDES. A primeira mudança ministerial realizada pelo governo Lula, em janeiro de 2004, provocou mudanças não só no Comando do

Conselho, mas também na equipe técnica da SEDES. Houve a substituição do primeiro Secretário Executivo do Conselho, momento em que Tarso Genro foi para o Ministério da Educação, sendo substituído pelo, até então, Ministro do Trabalho e Emprego, o sindicalista Jaques Wagner.

O segundo Secretário Executivo do CDES trouxe consigo novas motivações, além de uma nova dinâmica de atuação em relação ao Conselho, em grande parte respondendo a indagações, críticas e sugestões feitas pelos Conselheiros, no primeiro colóquio de avaliação institucional do CDES, realizado em 20 de novembro de 2003. De acordo com a conselheira Sonia Fleury (2005, p. 35): “Com a gestão de Jaques Wagner e a mudança da equipe da SEDES, ocorreram alterações não só no projeto e condução das políticas do governo, mas também na dinâmica de funcionamento do próprio Conselho”.

Como afirma um dos técnicos do governo:

Em sua primeira reunião com a nova equipe da SEDES, o recém-empossado titular da pasta, Jaques Wagner, avaliou que era necessário dar vazão aos desejos de maior participação dos conselheiros e melhor aproveitar as suas respectivas capacidades propositivas, pois a diversidade de interesses e visões era o que de mais precioso tinha o CDES.

Assim, decidi que o mais adequado e oportuno a fazer era dar todo o respaldo aos GTs, principalmente ao grupo de Fundamentos Estratégicos do Desenvolvimento, para a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (GARCIA, 2010). Nessa época, é que se consolida uma dinâmica mais fluida de criação dos Grupos de Trabalho (GTs), nos quais os conselheiros passam a debater sobre posicionamento de temas diversos a serem levados ao Pleno. Tem início, assim, a institucionalização de uma participação mais ativa dos conselheiros no CDES, através de suas atividades nos GTs. Nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de aprendizagem de formulação da Agenda Nacional de Desenvolvimento foi de grande valia para o amadurecimento da instituição e para a viabilização de aperfeiçoamentos futuros, com relação à dinâmica de funcionamento do próprio CDES, tanto do Pleno como dos Grupos Temáticos.

Para os integrantes da SEDES, avalia Garcia (2010), era vital que os conselheiros fossem chamados a uma participação mais sistemática e direcionada, pois, do contrário, a desmotivação e a dispersão passavam a ser mais do que uma possibilidade, configuravam-se como altamente prováveis, dado o conteúdo de muitas conversas tidas individualmente com os conselheiros e dada a avaliação crítica que se tinha quanto à efetividade das propostas apresentada pelo CDES ao governo, sendo a ideia de concentrar esforços na construção da

Agenda Nacional de Desenvolvimento muito bem aceita pelos conselheiros. Era como se (os conselheiros) estivessem a dizer:

... sabemos que o ingresso em um processo de desenvolvimento é o resultado de deliberada vontade coletiva de contrariar tendências indesejáveis, de infringir as chamadas “leis do mercado”, de desrespeitar os pactos dominantes que mantêm as sociedades onde elas não querem mais estar. Sabemos que exige audácia, criatividade e inovação continuadas. Não é tarefa que se realize do dia para a noite: impõe coordenação, capacidade de direção estratégica e enorme competência para se ajustar às variações conjunturais ou às mudanças fortes nas circunstâncias. Entendemos ser necessário um governo com grande legitimidade, refinada capacidade de condução, sensível habilidade negociadora e atores sociais cômicos de seus interesses e dos mais altos desígnios nacionais, aglutinadores dos interesses particulares. (GARCIA, 2010, p. 66-67).

Conforme o autor, para que a discussão da Agenda pudesse prosperar e ganhar adesões, acreditava-se ser importante que no processo de construção desse projeto o governo oferecesse um posicionamento abrangente e linhas diretoras sobre a natureza do desenvolvimento pretendido. Entendia-se ser de extrema importância que manifestações e sinalizações da cúpula do governo dessem os parâmetros daquilo que poderia ser objeto de negociação e pactuação. O desejável era que o governo abrisse o debate, apresentando sua proposta básica e preliminar sobre os principais aspectos envolvidos no desenvolvimento. Seria uma forma substantiva e responsável de apontar os rumos, de demonstrar a sua preocupação com o longo prazo; a agenda seria construída passo a passo, exigiria negociações, decisões e comprometimento, dando início à implementação daquilo que fosse imediatamente exequível, sob a supervisão dos atores sociais envolvidos.

Do mesmo modo, pensava-se que o governo deveria conceber mecanismos e instrumentos com os quais cobraria dos atores sociais pactuados o cumprimento de seus compromissos, mas não foi isso que aconteceu (GARCIA, 2010, p. 71). Do ponto de vista do governo, a proposta de construir uma agenda para o desenvolvimento brasileiro seria fruto do processo de falar, ouvir, compreender e formular coletivamente, costurando a síntese do possível e de modo negociado, encontrando as convergências e construindo acordos sobre as divergências, como produto da democracia participativa, da interação entre atores sociais e o governo, uma vez que os integrantes do CDES tinham a convicção de que a AND seria uma contribuição valiosa do CDES para toda a sociedade brasileira, estando conscientes de que esta não se constituiria um produto acabado e nem desejavam que o fosse. Vislumbrava-se um instrumento incompleto, a ser completado pelos demais atores sociais, para que pudesse ser de todos. Somente assim, ela se transformaria em um instrumento de luta por um Brasil melhor, um roteiro a guiar a construção coletiva de um novo país, no qual coubessem todos os

brasileiros feitos cidadãos (GARCIA, 2010, p. 75). A Agenda Nacional de Desenvolvimento foi, conceitualmente, definida como:

Conjunto de diretrizes estratégicas orientadoras das ações de todos os atores sociais empenhados em combater as situações que impedem de sermos o país que gostaríamos. A agenda aponta o destino desejado, indica o que deve ser superado, estabelece os valores que selecionam e dão consistência as escolhas a serem feitas ao longo do percurso, para que os objetivos sejam alcançados. A agenda assinala o rumo a ser seguido, estabelecendo os compromissos a serem assumidos por todos democraticamente definidos. Por isso, a dinâmica se ajusta aos tempos, tem compromissos cumpridos e incorpora novos. É a proposta de empreender a construção coletiva de um outro país. (PRÉ-PROJETO AND, SEDES, 2005).

Assim, os meses de junho e julho de 2004, foram dedicados a debater a visão de futuro do país, os valores e princípios que deveriam nortear a elaboração da Agenda. Com os projetos da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) e do Brasil em Três Tempos (Br3T) incluídos na pauta do CDES, desde o início de 2004, os esforços foram no sentido de que os poderes públicos, independentemente do partido à frente do governo, e setores organizados da sociedade atuassem articuladamente, para que os programas governamentais e as iniciativas dos atores sociais convergissem para os objetivos pretendidos.

O Projeto Br3T partia da definição de algumas dimensões bastante abrangentes (do conhecimento, sociocultural, econômica, territorial, institucional, ambiental e internacional) para, a partir delas, estabelecer metas a serem alcançadas em áreas que são consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país. Ele tem por finalidade construir as bases operacionais de um processo de mudança controlada e socialmente orientada, ao longo das três etapas em que se divide. Em 2007, com o início da nova administração, saída do resultado eleitoral de outubro de 2006; 2015 quando ocorrerá uma conferência da ONU para examinar a implantação, por mais de cem países, das metas do milênio; e 2022, em que se completam dois séculos da independência do Brasil e da constituição de um Estado Nacional.

Conforme definido pelo Núcleo de Ação Estratégica da Secretaria de Comunicação da Presidência da República:

O Brasil 3 Tempos tem por finalidade: definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo que possam levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado brasileiro acerca de valores, caminhos e soluções para a conquista destes objetivos estratégicos; e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica dos objetivos nacionais de longo prazo. Por meio deste projeto, busca-se propor, no médio prazo, um cenário positivo para o Brasil com uma sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participante dos processos decisórios internacionais. (NAE-SECOM/PR, 2004, p. 05).

Para propiciar subsídios à construção do Projeto Br3T, o governo realizou uma pesquisa com os conselheiros sobre sua percepção quanto aos principais problemas e potencialidades que o país apresentava naquele momento, intitulada: *Visões da realidade brasileira: a percepção dos conselheiros do CDES* (SEDES, 2004). Com base nessa pesquisa, constitui-se uma matriz de valores e a identificação das potencialidades sobre as quais teriam de se apoiar governo e sociedade na edificação coletiva de um projeto de nação.

No relatório da pesquisa, os dados coletados foram de 50% dos possíveis respondentes do CDES (45 conselheiros), contando com a participação dos três grandes segmentos que dele fazem parte: empresários, sindicalistas e personalidades da sociedade civil. Na identificação dos **principais problemas** do país, em primeiro lugar foram apontados a concentração de renda, a desigualdade social, a pobreza e a miséria, agregados como um único grande problema, de natureza social, e que contou com 15% da média ponderada das cinco primeiras indicações. Em segundo lugar, estão as deficiências na educação, com 11% da média ponderada das respostas, e o desemprego e a estagnação econômica, com 7%. A dívida externa e interna e a dependência do capital estrangeiro aparecem com 4,6% da média ponderada das indicações. A ausência de política de desenvolvimento regional e as desigualdades regionais, da mesma forma, foram apontadas por 3,9% das indicações. Além de outros problemas identificados pelos conselheiros, em menor escala, como, por exemplo, a insegurança e a violência, o excesso de burocracia e a ineficiência do Estado, os altos impostos e o sistema tributário e fiscal, a descrença nas instituições e a falta de marcos regulatórios claros, e o baixo nível de poupança e investimentos, todos variando na casa dos 3,1% a 3,7% da média ponderada das indicações (SEDES, 2004, p. 07).

No que se refere às **potencialidades** do Brasil (aquilo de que o país dispõe) para promover o seu desenvolvimento econômico e social, foi elencada uma série de características e recursos disponíveis para a construção de um país ideal. Segundo as 10 respostas mais frequentes dos conselheiros, destacou-se em um primeiro plano a abundância de recursos naturais (13%), o turismo (8%) e a criatividade do povo, com sua diversidade étnica e cultural (6%). Na sequência, aparecem ciência e tecnologia, a pesquisa nas universidades, a agricultura, a pesca e a pecuária e a biodiversidade, cada uma com 5% das respostas, seguidas do empreendedorismo, da capacidade e vontade de aprender do povo (4%), do parque industrial (4%), da agroindústria e do agronegócio (4%), do potencial de exportação que o país possui (3%), de sua mão de obra (2%) e dos recursos minerais disponíveis (2%).

Como consta do Pré-projeto da Agenda Nacional de Desenvolvimento (SEDES, 2005), o passo seguinte à realização da pesquisa, consistiu em agrupar os pontos indicados

pelos conselheiros em seis grandes âmbitos problemáticos. Para o dimensionamento e operacionalização dos seis âmbitos problemáticos, estes foram divididos em três grupos de trabalho específicos, cada um com a responsabilidade de desenvolver dois dos âmbitos problemáticos então definidos, devendo resultar deste debate uma visão do futuro do Brasil, tendo como cenário: “Um país democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada e todos os brasileiros são cidadãos, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional” (PRÉ-PROJETO AND, SEDES, 2005).

Dentre os **valores** definidos pelos conselheiros como elementos que deveriam nortear a construção desse novo cenário, estavam a democracia, a liberdade, a equidade, a identidade nacional, o respeito à diversidade sócio-cultural e a soberania. Essa matriz de valores foi proposta a partir do material contido nas respostas à consulta *Visões da Realidade Brasileira* e discutida por subgrupos do Grupo Temático Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento, resultando na seguinte sistematização.<sup>50</sup>

#### QUADRO 12 - Valores a orientar a elaboração da AND

<b>Democracia:</b>	O fortalecimento da democracia e do estado de direito é fundamental para a construção de um projeto de nação compartilhado, que assegure a prevalência do interesse coletivo, gere confiança e motivação. O Estado democrático deve garantir a participação cidadã, o diálogo, e a transparência do processo político.
<b>Igualdade:</b>	O desenvolvimento deve promover o equilíbrio, a equidade, a justiça social, a boa distribuição de renda, o compartilhamento da riqueza e das oportunidades, o apoio integral ao cidadão e a garantia de crescimento e desenvolvimento pessoal
<b>Liberdade:</b>	A construção de uma nação de cidadãos livres do medo da violência, da opressão e da injustiça; garantia do pleno exercício das liberdades individuais.
<b>Desenvolvimento Sustentável:</b>	O desenvolvimento da nação é indissociável da qualidade de vida dos cidadãos. A preservação ambiental e garantia de amplo acesso a todas as conquistas da sociedade e do progresso da humanidade. O bem-estar da população com trabalho para todos, distribuição de renda, educação, saúde, habitação e lazer. São necessárias condições de vida digna para a população e as gerações futuras, longe da violência, da fome e da miséria.
<b>Identidade Nacional:</b>	A sociabilidade, a cordialidade e alegria são fatores de coesão e identidade nacional. É necessário o fortalecimento da auto-estima nacional e das características típicas do cidadão brasileiro como criatividade, flexibilidade, inteligência, solidariedade e alegria. Um país só se desenvolve apoiando e fortalecendo a identidade do seu povo.
<b>Diversidade:</b>	A sociedade, a natureza e o território brasileiro apresentam grande diversidade. As diversidades culturais, religiosas, étnicas, ambientais, regionais devem ser valorizadas. Todo e qualquer tipo de discriminação deve ser combatido. Um projeto global e abrangente de desenvolvimento deve considerar essa diversidade.
<b>Soberania:</b>	O país deve construir relações harmônicas, pacíficas e soberanas com demais nações. O Brasil deve ser membro ativo da comunidade internacional e ter uma economia competitiva no mercado global. A unidade nacional é fundamental para a soberania e requer a integração das regiões e áreas subdesenvolvidas do País ao projeto global de desenvolvimento nacional.

Fonte: Pré-projeto AND, 2005.

<sup>50</sup> Foi distribuído aos conselheiros o Relatório da Pesquisa, no qual, através de um mesmo número, cada conselheiro tinha condições de identificar, em anexo, as suas respostas originais às perguntas formuladas.

Com base nos valores identificados e nos principais problemas que afligem a nação brasileira, buscou-se o encaminhamento de soluções futuras, transformando-os em objetivos a serem alcançados em médio e longo prazo. Isso implicou tempo e disposição dos atores do processo de pensar o país para além de um mandato de governo, além de requerer a realização de acordos nacionais entre todos os atores envolvidos para a concretização dos objetivos propostos (NAE-SECOM/PR, 2004, p. 29).

### QUADRO 13

#### Âmbitos problemáticos e objetivos a alcançar – extraído do resultado dos trabalhos dos subgrupos para a AND

<p style="text-align: center;">• <i>Âmbitos Problemáticos:</i></p> <p>I. Extrema desigualdade social, inclusive de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social;</p> <p>II. Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados;</p> <p>III. Infra-estrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais;</p> <p>IV. Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho;</p> <p>V. Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória-fiscalizadora;</p> <p>VI. Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais.</p>	<p style="text-align: center;">• <i>Objetivos a alcançar:</i></p> <p>I. Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas, e vigorosa mobilidade social ascendente;</p> <p>II. Tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e capacidade inovadora, desenvolver novos produtos e mercados;</p> <p>III. Ter uma infra-estrutura logística eficiente e competitiva, integrando o território, a economia e a sociedade nacionais;</p> <p>IV. Construir um sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego;</p> <p>V. Instaurar a segurança pública e a paz social, uma justiça verdadeiramente democrática, e um Estado que regule e fiscalize a contento;</p> <p>VI. Desenvolver um aparato estatal que opere eficiente e eficazmente, um pacto federativo que funcione sem conflitos, com equilíbrio entre regiões, e capacidades de manejar recursos naturais de forma sustentável (<i>Pré- projeto AND, 2005</i>).</p>

Como explica Garcia (2010), membro integrante da SEDES, em relato mais detalhado sobre o processo de construção da AND no âmbito do CDES, chegar à síntese dos pontos evidenciados no quadro acima não foi uma tarefa fácil para os conselheiros, muito menos para os especialistas da SEDES, exigindo-se muita dedicação e atenção de ambas as partes. Conforme o autor, foi adotado um artifício metodológico para tornar mais operacionais e eficazes as discussões, reduzindo-se os riscos de formulações muito segmentadas. Construiu-se a categoria “Âmbitos Problemáticos” que deveria expressar as preocupações dos Conselheiros, mas articuladas em formulações complexas, não setoriais, evitando que a reflexão ou se empobrecesse na superficialidade ou se especializasse pela delimitação de problemas pontuais, com conseqüente fragmentação na busca de soluções. A ideia era que para os problemas assim organizados fossem concebidas diretrizes para o seu enfrentamento, e não propostas detalhadas de “soluções” ou sofisticados programas de ação. Da aplicação desse artifício metodológico é que resultam os âmbitos problemáticos.

A discussão que se deu nos três subgrupos (cada um deles dedicado ao debate de dois âmbitos problemáticos, com a tarefa de formular as diretrizes estratégicas pertinentes) consumiu seis meses, durante os quais foram realizados estudos, seminários com especialistas, dirigentes e técnicos governamentais, além de muitas reuniões de trabalho, não raro com a participação de convidados que ajudaram a esclarecer pontos obscuros ou controversos.

Durante esse período, os conselheiros conseguiram produzir 84 diretrizes para os seis âmbitos problemáticos. Em abril de 2005, ocorreu uma primeira conversa entre todos os integrantes do Grupo Temático Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento sobre o conjunto das diretrizes. Constatou-se que com tamanho detalhamento haveria uma inevitável perda de direcionalidade, por introduzir-se uma certa dispersão no que deveria ser um alinhamento estratégico mais preciso. A partir daí, os conselheiros delegaram à SEDES a tarefa de preparar uma versão mais sintética, que não perdesse o sentido da formulação inicial e que destacasse as prioridades estabelecidas. Não demorou muito para os conselheiros receberem uma outra versão, mais concisa, contendo 24 diretrizes, agendando-se um último encontro para sua aprovação. Essa versão foi apresentada ao Pleno do CDES em sua 12ª Reunião Ordinária, em maio de 2005, quando foi decidido que a proposta de Agenda deveria ser objeto de cuidadosa e crítica leitura, por parte de todos os conselheiros, para que se pudesse dar início ao processo de discussão e negociação de seus termos.

Decidiu-se, portanto, que diante da evidente dificuldade de se fazer uma discussão proveitosa com todos os integrantes do CDES em plenário, revelava-se mais apropriado a

constituição de grupos de discussão e negociação. Foram organizados oito grupos, com o número médio de 11 participantes. Na formação dos grupos, decidiu-se adotar o critério de “bancadas”, ou seja: um grupo de lideranças de trabalhadores, quatro grupos de empresários, buscando que cada um deles tivesse uma representação setorial aproximada à da composição do CDES; três grupos englobando personalidades, acadêmicos, religiosos, artistas e esportistas, representantes de entidades de defesa de direitos e de ONGs, formados de maneira igual aos dos empresários. Cada um dos grupos contou com um sistematizador/negociador, com as atribuições de organizar, de maneira consistente, as contribuições originadas do debate da proposta de Agenda, construir o consenso entre os membros do grupo e, posteriormente, negociar com os sistematizadores dos outros grupos a versão final da Agenda a ser apresentada à decisão do Pleno do CDES e, se aprovada, encaminhada ao presidente da República.

No dia 25 de agosto de 2005, durante a 13ª Reunião Ordinária do CDES, a Agenda Nacional de Desenvolvimento foi aprovada por unanimidade e entregue formalmente ao Presidente da República. Formalmente, ressalta Garcia (2010), porque ele sempre esteve a par dos trabalhos, informado que era pelo secretário especial da SEDES. Ademais, todos os assessores mais imediatos do presidente tinham pleno conhecimento da Agenda e a haviam discutido com autoridades da SEDES. Discussões demoradas e pormenorizadas também haviam acontecido com os escalões superiores dos ministérios mais diretamente envolvidos com uma eventual implementação da Agenda, além daqueles cujos titulares integravam o CDES. Ou seja, era algo bastante conhecido por parte substantiva do governo, se não por todo ele, dado que inúmeros encontros e debates já ocorriam há mais de ano.

Segundo Garcia, algumas manifestações e preocupações do presidente Lula parecem ter ajudado para que a Agenda Nacional de Desenvolvimento não ficasse parada nas prateleiras ou no fundo escuro de uma gaveta. Os fatos revelam que, mesmo sem pública explicitação da ascensão da AND à posição orientadora das ações governamentais, os seus conteúdos e diretrizes passaram a ser encontrados em muitas decisões e ações do governo. De acordo com os Balanços das Atividades do CDES, durante os anos de 2005 e 2006,

...a AND expressa e sintetiza a vontade dos conselheiros do CDES em assessorar não só o Governo do Presidente Lula, mas constituir a perspectiva de que o Conselho se torne efetivamente um instrumento de Estado, ou seja, um mecanismo efetivo de assessoramento técnico-político a diferentes governos, independente de coloração político-partidária. Nas palavras do Ministro Jaques Wagner, a AND revela ‘o compromisso com o Brasil, a disposição em dedicar tempo e esforço intelectual, o desprendimento e a capacidade de diálogo de nossos conselheiros’, o que ‘tornou possível uma construção coletiva da maior importância histórica’. A AND também

estabelece um marco nas relações Estado-Sociedade e é um exemplo de participação democrática nos processos de governo. [...] [...]]. Portanto, vale dizer que a importância das proposições não pode ser aferida tão somente pelo seu conteúdo, mas também, e principalmente, pelo amadurecimento das discussões e o tempo despendido no diálogo e na busca do consenso, como matéria-prima do exercício da democracia pautada na construção coletiva. (BALANÇO DAS ATIVIDADES DO CDES, 2005).

### **8.3 A terceira fase do CDES: formulação dos enunciados estratégicos para o desenvolvimento e a criação do observatório da equidade**

Sistematizados os âmbitos problemáticos e definidos os objetivos a serem alcançados, diante do cenário proposto, o trabalho até então realizado explicitado na AND tendia a enfatizar a permanência de uma lacuna importante, que dizia respeito aos caminhos concretos que poderiam levar a nação brasileira a essa condição “ideal”. Passada a fase de diagnósticos e de formulação da Agenda, entre 2004 e 2005, o Conselho foi desafiado a apresentar os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento – um elenco de diretrizes operacionais tanto físicas quanto financeiras.

Para a elaboração desses Enunciados, durante a primeira metade de 2006, foram realizadas cinco reuniões regionais, com participação de conselheiros, atores sociais e políticos convidados, em São Paulo (Estados de São Paulo e Rio de Janeiro), Porto Alegre (Região Sul), Fortaleza (Região Nordeste), Brasília (Região Centro-Oeste e Estado de Minas Gerais) e Belém (Região Norte). Essas reuniões tiveram como pauta a construção das linhas gerais para a síntese de uma estratégia compartilhada de crescimento com distribuição de renda, fruto das ações e dos consensos obtidos pelo CDES. Houve parceria com a Fundação Getúlio Vargas nessa atividade, sendo que os enunciados foram apresentados e aprovados na 19ª Reunião do Pleno do CDES, realizada em 24 de agosto de 2006.

O resultado desse processo foi a criação coletiva de um documento com 24 enunciados consensuais para o desenvolvimento do país, publicado em 2006, envolvendo temas como o Modelo de Desenvolvimento e a Política Econômica, Política Social (com ênfase na Redução das Desigualdades Sociais e Regionais, Educação, Saúde e Valorização do Salário Mínimo), Redução das Taxas de Juros, Reforma Fiscal, Ciência Tecnologia e Inovação, Infraestrutura Econômica e Social, Política Industrial, Fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas, Combate à Informalidade, Reforma Política, Reforma Agrária, Segurança Pública e Sistema Judiciário e Governança Estratégica. O processo de desenvolvimento do País previa uma taxa de crescimento do PIB em torno de 6% anuais, com significativo aumento da renda per capita e melhoria da distribuição da renda no país até 2022 (CDES, 2006, p. 8).

No início de 2006, também foi criado o Projeto Observatório da Equidade. Essa ideia nasceu através da discussão em torno da AND, constituindo-se fruto do acúmulo dos debates no interior do CDES. Conforme alguns dos seus idealizadores, que integravam o Grupo de Acompanhamento das Políticas Sociais (GAPS) na época, a ideia inicial foi de criar um observatório sobre as desigualdades no Brasil, que se transformou concretamente no Observatório da Equidade, dando-lhe uma conotação mais positiva. Segundo o Conselheiro Oded Grajew, pode-se dizer que se trata de um espaço de monitoramento e avaliação das políticas públicas do governo, bem como das ações da sociedade, jogando sobre elas, um olhar da justiça. Através da análise, mede-se uma ação ou uma determinada política, por exemplo, verificando se ela aprofunda ou melhora a questão da desigualdade; e a intenção deste observatório é que se levem adiante apenas medidas que melhorem a equidade em nosso país.<sup>51</sup>

A ideia do termo observatório da equidade foi definida no sentido afirmativo de que se quer buscar a igualdade, a equidade. Como a Agenda Nacional de Desenvolvimento define na primeira diretriz a equidade como um critério básico para nortear as políticas públicas, a ideia do Observatório é que ele seja uma organização no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e, portanto, uma organização que subsidie este Conselho. O objetivo geral deste projeto é capturar, com maior rigor possível, os movimentos do fenômeno das desigualdades, com vistas a orientar as ações, com o objetivo de superá-las para o alcance da equidade. Existem alguns objetivos específicos, que são ampliar o conhecimento da sociedade sobre as situações de desigualdades, promover ações visando à sua superação e metas a serem perseguidas. Uma das ideias do Observatório é olhar para frente, para as metas definidas, a partir dos mais diferentes instrumentos de planejamento, como o PPA, as Metas do Milênio, o Brasil em Três Tempos, pois estas devem ser desdobradas temporalmente, a cada ano, biênio, quinquênio, decênio. Haverá, para cada uma dessas metas, um monitoramento, através de indicadores que possam ser criados e que possam subsidiar a análise do Conselho, no que se refere à maneira com que se está conseguindo, ou não, alcançar as metas de combate à desigualdade. Outro objetivo do Observatório é subsidiar o debate das organizações governamentais e não-governamentais sobre os resultados alcançados, ampliar a capacidade da sociedade civil, debater, sugerir propostas, monitorar, avaliar e cobrar resultados das políticas governamentais e ações dos demais atores sociais, além de ampliar a legitimidade social dos indicadores de monitoramento. Em síntese, o que se quer é articular melhor as

---

<sup>51</sup>Conselheiro Oded Grajew, expondo a ideia do projeto do Observatório da Equidade em Reunião do Pleno (ATA DA 16ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO PLENO, 23 de março de 2006, p. 2).

ações, com a maior sinergia possível, ampliar o número das organizações que conhecem as metas, sabem os recursos que estão disponíveis, sabem que ações estão sendo implementadas e podem, em cada território, em cada localidade, atuar favoravelmente para que metas sejam atingidas.<sup>52</sup>

Quanto à organização desse Observatório, cabe ao CDES, ao Pleno do Conselho, aprovar e nomear um Conselho Diretor. O Pleno também analisa, ajusta e aprova o que se denomina de Pareceres de Observação. O Conselho Diretor é uma organização nos moldes de um Grupo de Trabalho, que é eleito pelos membros, entre 10 e 12 conselheiros indicados, contemplando a diversidade do CDES. Este realiza a gestão do Observatório, aprova a metodologia de trabalho, aprova os indicadores que podem monitorar os objetivos que são analisados e examina os Relatórios de Observação, propondo ao Conselho os pareceres.

Esse Relatório de Observação é produzido através de um Comitê Técnico, formado pelo IPEA, IBGE e DIEESE e pela Secretaria do Conselho, que avalia as possibilidades técnicas, orienta o trabalho técnico, elabora os relatórios semestrais de monitoramento, e elabora um Relatório Anual de Observação. A Secretária Executiva desse Comitê é exercida pela SEDES e tem por atribuição principal articular uma Rede de Observação composta por todas as organizações que queiram colaborar com esse tipo de trabalho, em cada localidade, sejam organizações regionais, locais, municipais, governamentais, não-governamentais, quaisquer entidades nacionais que queiram colaborar com a observação de uma política, seja na área de saúde, educação, infraestrutura, etc.

O Comitê Técnico pode se valer do trabalho de especialistas e instituições que são remunerados para isso, para fazer o trabalho de produção técnica que o Comitê monitora. O observatório conta também com uma Rede de Observação, articulada pela Secretaria do Conselho, que tem por função participar permanentemente desse trabalho de observação, sugerindo, fazendo aportes cognitivos, emprestando sua visão, apoiando com sugestões, apresentando avaliações da observação que está sendo feita. O que se quer, de acordo com o Conselheiro Clemente Ghans Lucio, é, de maneira articulada e com sinergia, ampliar a capacidade do Conselho, receber contribuições e avaliações para que se possa com essa diversidade ter a capacidade de observar o impacto das políticas públicas no que se refere ao combate às desigualdades.

---

<sup>52</sup>Conselheiro Clemente Ganz Lúcio, apresentando o Projeto do Observatório da Equidade em Reunião do Pleno (ATA DA 16ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO PLENO, 23 de março de 2006, p. 2-3).

O Comitê Técnico elabora o Relatório de Observação, um subsídio ao Conselho Diretor, que a partir desse relatório elabora uma proposta de Parecer, a qual é, em última instância, o pronunciamento do Conselho a respeito de uma política que está sendo observada. Do Parecer de Observação, consta a visão do Conselho sobre determinada política, ou situação, mostrando os desafios do momento e trazendo sugestões que seriam apresentadas à Presidência da República. Portanto, cabe ao Conselho, ao seu Pleno, apreciar permanentemente as propostas de Parecer que o Conselho Diretor elabora. Como visto, cabe também ao Pleno indicar os membros do Conselho Diretor.

A proposta de criação desse Observatório, apresentada no início de 2006, evidencia um novo momento vivido pelo CDES no contexto pós-agenda, revelando não apenas seus objetivos, como também uma nova dimensão, ou extensão do trabalho que pretende realizar. Esse observatório, composto por um Conselho Diretor formado por 12 conselheiros – dentre os quais, dois são ministros (Relações Institucionais e Desenvolvimento Social e Combate à Fome) – e por um Comitê Técnico integrado por representantes do IBGE, do DIEESE, da SEDES e do IPEA, inaugura, portanto, um novo formato de governança interna, ao gerar múltiplos subsídios, tanto para a definição de pauta do CDES, como para consubstanciar as resoluções do Conselho. Tem a finalidade de “aportar capacidade e instrumentos ao Conselho e à sociedade brasileira para acompanhar o enfrentamento do problema das desigualdades no país, e para apoiar a formulação de políticas públicas e ações sociais que promovam maior equidade no acesso aos direitos de cidadania” (CDES, 2009).

Para se ter uma ideia da complexidade do processo, no âmbito do projeto do Observatório da Equidade, durante o ano de 2006, foram realizados três encontros do Conselho Diretor, para a aprovação do Plano de Trabalho do 1º Ciclo de Observação, que foi sobre Educação. O Comitê Técnico realizou sete reuniões, a fim de elaborar o Plano de Trabalho do 1º Ciclo de Observação, revisar qualitativamente o âmbito problemático, definir indicadores, mapear os marcos jurídicos institucionais, elaborar relatórios das atividades e o parecer de observação.<sup>53</sup> Também neste ano (2006) foi implantada a Rede de Observação do Observatório da Equidade, da qual participam 75 organizações governamentais e não-governamentais e organismos internacionais, por meio de acordos de cooperação e intercâmbios. Para o tratamento desse assunto, foram realizadas duas reuniões para a consolidação do projeto, duas reuniões do Conselho Diretor, cinco reuniões do Comitê

---

<sup>53</sup> O primeiro parecer do Observatório da Equidade sobre Educação foi apresentado na 20ª Reunião do Pleno do CDES e encaminhado ao Presidente da República, ocasião em que eu pude estar presente, na condição de observador/convidado.

Técnico e duas oficinas de trabalho com a Rede de Observação (uma em Brasília e outra em São Paulo).

O quadro a seguir apresenta o conjunto dos temas que constituíram a pauta das reuniões do Pleno do Conselho no primeiro governo Lula, no qual se pode verificar como a temática desenvolvida nos GTs se expressa nas reuniões plenárias, ao mesmo tempo que se observa a íntima relação com as decisões que vinham de ser tomadas pelo governo no período.

**QUADRO 14 - Pauta das reuniões do pleno - CDES 2003-2006**

Ordem/ Tipo de Reunião:	Data:	Tema/Pauta:
1ª Reunião Ordinária	13/02/2003	Instalação do Conselho
2ª Reunião Ordinária	10/03/2003	Reforma da Previdência
1ª Reunião Extraordinária	31/03/2003	Reforma Tributária
3ª Reunião Ordinária	12/06/2003	Plano Plurianual, Reforma Sindical e Trabalhista
4ª Reunião Ordinária	04/09/2003	Retomada do Crescimento Econômico
5ª Reunião Ordinária	10/12/2003	Política Econômica, Monetária e Industrial
6ª Reunião Ordinária	11/03/2004	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
7ª Reunião Ordinária	13/05/2004	Crescimento Econômico Sustentável
8ª Reunião Ordinária	04/08/2004	Política Energética e Mineral
9ª Reunião Ordinária	02/09/2004	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
10ª Reunião Ordinária	10/11/2004	Política Tributária e de Crédito
11ª Reunião Ordinária	10/03/2005	Perspectivas 2005, Oportunidades de Desenvolvimento
12ª Reunião Ordinária	19/05/2005	Micro e Pequena Empresa, Autogestão e Informalidade
13ª Reunião Ordinária	25/08/2005	Agenda Nacional de Desenvolvimento
14ª Reunião Ordinária	05/10/2005	Desindexação da Economia, Segurança Pública e Cidadã
15ª Reunião Ordinária	01/12/2005	Política Externa
16ª Reunião Ordinária	23/03/2006	A Educação como prioridade nacional para o Desenvolvimento
17ª Reunião Ordinária	10/05/2006	Princípios Econômicos e Políticas Indutoras do Desenvolvimento
18ª Reunião Ordinária	29/06/2006	Desafios Estratégicos do Financiamento para o Desenvolvimento: Desenvolvimento, Ação do Estado e Projeto Nacional
19ª Reunião Ordinária	24/08/2006	Enunciados para Diretrizes de Planejamento
20ª Reunião Ordinária	05/12/2006	Aprofundamento dos Enunciados: Educação, Reforma Política e Financiamento da Infraestrutura

**Fonte:** Atas das Reuniões Plenárias do CDES de 2003 a 2006.

## **CAPÍTULO 9**

### **9. A ATUAÇÃO DO CDES DURANTE O SEGUNDO GOVERNO LULA**

Na visão de Tapia (2007) e Ribeiro (2010), durante o segundo governo Lula, o Conselho já se afirma como integrante de um projeto maior de mudança do modelo de desenvolvimento econômico e social. O aprimoramento de sua dinâmica interna aponta para uma complementaridade em relação a outras instâncias, com a disseminação de uma agenda positiva e em contraponto à crise política vivida pelo governo no período anterior.

Conforme Ribeiro (2010), o contexto econômico e político vivido pelo primeiro governo Lula (2003-2006) não favoreceu o adensamento institucional do CDES. Os dois primeiros anos (2003-2004) foram marcados por uma conjuntura de crise econômica, e depois (2005-2006) veio a crise política do governo, com o “mensalão”. No início, o governo lançou mão de políticas monetárias e fiscais altamente restritivas para alcançar metas de estabilização, dando continuidade à política macroeconômica anterior, existindo pouco espaço para viabilizar políticas de desenvolvimento.

Se, em 2005, ocorreu uma rápida recuperação da economia, a crise política atingiu seu ápice com a saída de nomes importantes do Partido dos Trabalhadores do governo, como o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, e o Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu. Dada a conjuntura econômica e política em que o primeiro governo Lula se encontrava, tais circunstâncias se refletiram no funcionamento do CDES, oscilando entre o entusiasmo de seus membros e as dificuldades para sua institucionalização, atribuindo-se, por vezes, maior peso às variáveis contextuais (crise econômica e crise política) do que ao próprio desempenho do Conselho.

Contudo, aponta-se para mudanças que foram produzidas pelo Conselho, embora bastante incrementais, vistas como positivas, seja através da interação dos atores, que não o fariam se não fosse o CDES: da democratização do debate em assuntos econômicos; do processo de aprendizagem institucional, através de metodologias de interação e formulação de políticas públicas, com a prevalência dos temas do desenvolvimento e do combate as desigualdades sociais; como também, da minimização do risco de cooptação e/ou de captura da sociedade, seja por parte do Estado ou por parte do setor privado (RIBEIRO, 2010, p.25).

Seguindo nessa direção, pode-se dizer que a criação do CDES, além de inovadora, representou um ato de coragem e ousadia do governo frente a determinados grupos de elites do país, pouco afeitos à negociação. Assim, a primeira estratégia do governo foi adotar a

“política do espaço”, criando novos espaços de participação, análise e deliberação, abertos à manifestação de diferentes pontos de vista a respeito de determinados temas que, às vezes, custam caros aos governos, como a reforma da previdência, reforma tributária, reforma sindical e trabalhista, entre outras, quando este necessitava de um mínimo de respaldo da população para executá-las, pois por mais legitimidade que as urnas lhe atribuísem, o contexto econômico lhe era desfavorável, podendo gerar instabilidade política e crises de governabilidade. Nesse momento, o governo agiu estrategicamente para manter e se consolidar no poder, acreditando na possibilidade do consenso, sobre alguns pontos polêmicos da sua agenda.

O impacto, ou a reação negativa gerada pela iniciativa do governo de criar o CDES, em 2003, reflete em parte os próprios limites do nosso sistema político em acolhê-lo como um órgão consultivo do governo e de assessoria do próprio Presidente da República, visando à propagação de novos valores, como do “diálogo social e da “concertação social”, que de alguma maneira já permeiam a sociedade brasileira. Como afirma Pasquino (2004, p. 28), cada sistema está exposto a processos de comunicação que procedem do seu exterior, mas que podem ser filtrados, inclusive, servindo-lhes de inspiração e estímulo.

Segundo Tapia (2007), para além da visão instrumental, ou funcionalista das instituições, do cálculo racional e imediato que os sujeitos fazem para aceitar ou legitimar determinadas instituições, o benefício pode ser outro, que não aquele relacionado aos interesses mais imediato dos agentes. Existe toda uma lógica de interação, adaptação e de aprendizado social, ou de conhecimento compartilhado entre aqueles que delas participam, que orienta a conduta, o comportamento dos atores no processo de construção institucional, numa visão prospectiva de médio/longo prazo. Para o autor, é preciso analisar as coalizões de interesses dentro das instituições e suas visões de mundo, e as condições de construção de uma visão comum negociada, capaz de sustentar a adesão às estratégias cooperativas que não suprimem nem as assimetrias de poder, nem tampouco os conflitos e as disputas (TAPIA, 2007, p. 189). Conforme Tapia, essas instituições devem ser interpretadas no marco de um conjunto mais amplo, em que atores buscam construir cenários, levando em conta as diferentes taxas de retorno da adesão a distintas instituições, considerando os efeitos institucionais complementares, suas posições relativas e capacidades de influenciar diferentes arenas de poder. No que se refere ao CDES brasileiro, Tapia (2007) considera que:

...dada a sua própria natureza enquanto órgão de assessoria da Presidência da República há a necessidade de uma inserção mais explícita indicando sua contribuição complementar, tanto para os órgãos do governo, quanto para o sistema político e a

própria sociedade. Esse desafio perpassa a breve história do Conselho e, como ensina a experiência, é preciso evitar dois riscos simétricos: a tentação de ver o conselho apenas como uma instituição auxiliar do governo e, de outro, vê-lo como uma trincheira de resistência em relação a políticas e projetos considerados prejudiciais ao país. (TAPIA, 2007, p. 190-191).

Com a reeleição, em 2006, de Luiz Inácio Lula da Silva, no início de 2007, um conjunto de medidas foi anunciado pelo Presidente da República, em seu segundo mandato. Todas elas eram dirigidas ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), com investimentos previstos na ordem de R\$ 503,8 bilhões, por um período de 4 anos, em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento. Entre elas destacavam-se infraestrutura, transporte, energia e recursos hídricos.

Para Genro e Albuquerque (2007), o CDES teve uma importante contribuição na elaboração do PAC, porque muitas propostas contidas na AND foram incorporadas ao Programa. Na área de infraestrutura, por exemplo, as propostas contidas na AND e nos Enunciados serviram de referência para o governo. Existiram convergências também nas áreas de logística e transportes. No caso da habitação, desenvolvimento urbano e saneamento, a convergência entre o que o CDES publicou nos Enunciados e o que o PAC apresentou em 2007 também pode ser vista como significativa, como algo extremamente positivo para o Conselho (TAPIA, 2007, p. 221).

#### **QUADRO 15 - Enunciados estratégicos para o desenvolvimento x plano de aceleração do crescimento. Análise comparativa – infra-estrutura econômica**

Enunciados Estratégicos (CDES, 2006).	Plano de Aceleração do Crescimento (2007).	Análise Comparativa
<p><b>1. Logística e Transportes</b> Diversificar a matriz de transportes priorizando o uso do transporte ferroviário, hidroviário e marítimo. Readequar as instituições de transporte no âmbito do governo federal, visando o aumento da eficiência e da eficácia. Regularizar as relações entre ministério e agências e redefinir os papéis da Companhia Docas. Desenvolver novos mecanismos de financiamento dos investimentos em infra-estrutura de transportes. Garantir o patamar em torno de R\$8,2 bilhões/ano para o investimento no setor e incentivar a utilização de contratos de concessão e de parcerias público-privadas. Incentivar a instalação e operação de plataformas logísticas integradas.</p>	<p><b>1.</b> <b>2. Logística</b> No PAC a infra-estrutura logística envolve a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias, com clara sinalização para a diversificação da matriz de transportes. Foram programados investimentos no valor de R\$ 58,3 bilhões, sendo 13,4 bilhões em 2007.</p>	<p>Neste item o PAC absorve de maneira significativa os enunciados. Vale dizer, todavia, que os conselheiros do CDES não fizeram propostas para o setor aeroportuário, contemplado no PAC com investimentos no valor de R\$ 3,0 bilhões. As medidas de melhoria da regulação e da gestão do setor estão contempladas no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) a ser implementado a partir de 2007.</p>

### 1. Energia

Diversificar e ampliar a matriz energética brasileira mediante rigoroso esforço para o desenvolvimento de novas fontes renováveis, limpas e econômicas de energia, destacando-se os bicombustíveis, como etanol, biodiesel e HBIO. A expansão de oferta da energia elétrica deve seguir com predominância da hidroeletricidade. O aproveitamento do potencial hidráulico deve ser feito de forma social e ambientalmente sustentável. Para revitalizar o setor, são necessários investimentos em torno de 36 bilhões/ano.

### 3. Infra-estrutura hídrica

Aumentar a oferta de água para o consumo humano e para a produção, garantindo a distribuição equilibrada de água e priorizando as regiões de maior criticidade como o semi-árido, por meio da implantação de obras estruturantes de infra-estrutura hídrica nos seguintes segmentos: (I) sistemas produtores e distribuidores de água bruta; (II) sistemas de irrigação; (III) sistemas de macro drenagem; (IV) sistemas de reuso de água; (V) barragens de controles de cheias e regularizações de vazões; (VI) sistemas de controle de erosão fluvial e marítima; (VII) ações de revitalização e integração de bacias hidrográficas; (VIII) ações de recuperação e segurança de barragens.

### 1. Energia

O PAC aponta para investimentos no valor de R\$ 274,8 bilhões até 2010 sendo R\$ 55,0 bilhões em 2007. Envolve uma gama variada de projetos em geração de energia elétrica, transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural e combustíveis renováveis (etanol, biodiesel e HBIO). Prevê, portanto, a diversificação da matriz energética brasileira, investimentos em hidroeletricidade e redução da dependência das importações de derivados de petróleo e de gás natural.

### 3. Infra-estrutura hídrica

O PAC define investimentos no valor de R\$ 12,7 bilhões até 2010, sendo R\$ 2,3 bilhões no exercício de 2007. Beneficiará 23,9 milhões de pessoas ao final do segundo mandato do Presidente Lula. Entre os projetos de recursos hídricos destacam-se a revitalização das bacias do São Francisco e do Parnaíba, a integração da bacia do São Francisco, sistemas de abastecimento de água bruta e projetos de irrigação.

Neste setor a uma convergência geral em termos de conteúdo das propostas efetuadas pelos conselheiros do CDES. Mas as inversões do governo brasileiro superam amplamente as expectativas contidas nos enunciados, sobretudo em decorrência dos pesados investimentos da Petrobras em aumento da capacidade de refino de petróleo e exploração do gás natural (R\$ 144 bilhões serão investidos até 2010).

No PAC os investimentos em recursos hídricos foram agrupados na infra-estrutura social e urbana. Esta área deverá contar com significativa participação da iniciativa privada (70% dos investimentos) por meio de PPI.

**Fonte:** TAPIA, 2007, p. 222-223.

Como salienta Tapia (2007), embora não conste nenhuma participação formal do CDES no processo decisório que deu origem ao PAC, saber que o que se produziu no Conselho serviu de referência para o governo mostra que a contribuição deste só vem a legitimar ainda mais sua presença como órgão assessor do governo federal, o que também não deixa de ser uma resposta aqueles que, até então, não percebiam qual era sua efetividade.

Em relação à política social, presente em todas as manifestações do CDES durante todo o primeiro mandato do presidente Lula, por meio da atuação do Grupo de Acompanhamento das Políticas Sociais (GAPS), que culminou, num segundo momento, com a formação do Projeto do Observatório da Equidade, ainda em 2006, não se pode deixar de mencionar também a influência do Conselho no respaldo às políticas que foram adotadas pelo governo nessa área. Merece destaque a forte atuação do Conselho, através do Projeto Observatório da Equidade, durante todo o segundo governo Lula, com um conjunto significativo de ações.

Somente no âmbito do Projeto do Observatório, ao qual se pode fazer referência enquanto “Grupo de Trabalho permanente do CDES”, foram mais de 80 atividades desenvolvidas nesse período (2007-2010), envolvendo reuniões técnicas, de preparação, organização, e abordagem de diferentes temas, concentrando-se, principalmente, em dois eixos temáticos: educação e tributação. Dentre as atividades que desenvolveu, agregam-se colóquios, seminários, mesas-redondas, workshops, conferências e oficinas, que subsidiaram o próprio debate dos conselheiros em outros GTs, nas Reuniões do Pleno do CDES e, até mesmo, em outras instâncias do governo, por meio de parcerias que este estabeleceu ao longo do tempo com outros Ministérios e órgãos do governo federal.

### **9.1 A participação nos grupos temáticos do CDES durante o segundo governo Lula**

Como já foi dito, conforme a análise de diversos autores (FLEURY, 2006; TAPIA, 2007; GARCIA, 2010; RIBEIRO, 2010), a partir do segundo ano de atuação do CDES, os Grupos Temáticos passaram a ter maior centralidade na dinâmica de funcionamento do Conselho. Isso se deu em função da própria avaliação institucional que se fez do CDES, através do 1º Colóquio de Avaliação, realizado em 20 de novembro de 2003, como também do debate e da metodologia empregada pela SEDES para a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento no âmbito do Conselho, a partir de 2004.

Assim, pode-se afirmar que as ações desenvolvidas pelo CDES durante o primeiro governo Lula, como a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), a publicação dos Enunciados Estratégicos e a experiência piloto do Projeto Observatório da Equidade, iniciada ainda em 2006, influenciaram toda a dinâmica de trabalho dos GTs e, em parte, a agenda do Pleno do Conselho, durante todo o segundo governo Lula.

Nesse período (2007-2010), diminuíram as reuniões do Pleno do CDES e se intensificou a participação nos Grupos Temáticos. A própria pauta das reuniões do Pleno seguiu, em parte, a orientação das diretrizes elencadas nos documentos que foram produzidos anteriormente (AND e Enunciados Estratégicos), servindo também como referência para a própria criação dos Grupos Temáticos no âmbito do CDES. O número de encontros dos GTs foi substancialmente maior, se comparado ao período anterior, como se evidencia na quarta coluna do Quadro 16.

**QUADRO 16 - Grupos Temáticos e Grupos de Acompanhamento criados pelo CDES - 2007/2010**

Grupos Temáticos e de Acompanhamento	Data de Criação	Subgrupos	Encontros
<b>Grupo de Acompanhamento de Conjuntura Econômica</b>	04/09/2003	2	05
<b>Reforma Política 2007</b>	20/09/2006	-	03
<b>Agenda de Infraestrutura para o Desenvolvimento</b>	05/12/2006	5	25
<b>Reforma Tributária 2007</b>	17/05/2007	-	10
<b>Bioenergia: Etanol, Bioeletrecidade e Biodiesel</b>	16/08/2007	7	20
<b>Comitê Gestor do CDES</b>	21/05/2008	-	16
<b>Educação Profissional, Técnica e Tecnológica</b>	09/10/2008	-	05
<b>Matriz Energética</b>	19/02/2009	1	20
<b>Ciência, Tecnologia e Inovação</b>	-	-	05
<b>Grandes Eventos Esportivos</b>	26/10/2010	4	01

Fonte: Relatório de Gestão, 2006, 2007, 2008; Relatório de Atividades 2009, 2010.

Embora o tema da reforma política tenha permanecido na agenda, e o tema da reforma tributária tenha sido retomado no segundo governo, pode-se observar, com base no número de encontros protagonizados pelos diversos GTs (última coluna do Quadro 3), que houve a extensão de um leque, cada vez maior das atividades desenvolvidas pela maioria dos GTs, compreendendo reuniões técnicas, de preparação, organização e abordagem dos temas propostos, como colóquios, seminários, mesas-redondas e conferências, envolvendo, portanto, um público mais amplo na discussão dos temas abordados. Essa nova dinâmica de atuação dos GTs, com uma maior autonomização dos mesmos, pode ter sido influenciada pelo próprio processo e dinâmica de construção da AND, bem como pela dinâmica de atuação da experiência piloto do Observatório da Equidade. Isso vem qualificando o debate dos conselheiros no interior dos Grupos de Trabalho, assim como o encaminhamento das proposições do Pleno do CDES ao governo.

Observa-se que três Grupos Temáticos se destacaram durante o segundo governo Lula, em termos do número de encontros que realizaram e de subgrupos que criaram para o desenvolvimento de seus trabalhos. Foram eles o GT da Agenda de Infraestrutura para o Desenvolvimento, criado ainda no final de 2006, com 25 encontros ao todo; e os GTs de

Bioenergia: Etanol, Bioeletricidade e Biodiesel; e o de Matriz Energética, ambos com 20 encontros cada um.

Com relação ao GT de infraestrutura, seu foco estava em aprofundar a proposta do CDES de viabilização dos investimentos públicos e privados para a infraestrutura econômica e social do país, necessários para a retomada do desenvolvimento com equidade. Entre seus principais temas estavam: 1) infraestrutura econômica (energia, transportes e telecomunicações); 2) infraestrutura social (desenvolvimento urbano, transporte urbano e saneamento); 3) infraestrutura hídrica.

No que diz respeito ao GT de Bioenergia, importância estratégica foi atribuída à questão da bioenergia e dos biocombustíveis para o desenvolvimento com equidade e a consolidação do Brasil como líder mundial na produção de energia e combustíveis renováveis. Dentre seus objetivos estavam: 1) analisar e propor recomendações para a viabilização dos investimentos públicos e privados na cadeia de produção dos biocombustíveis e da bioenergia, como fator de promoção do desenvolvimento com equidade; 2) levantar e analisar problemas e distorções em todas as etapas da produção e impactos em relação ao meio ambiente, relações de trabalho, áreas de plantio (produção para biocombustíveis e produção de alimentos); 3) avaliar a necessidade de regulação governamental no setor, principalmente levando em conta a produção e comercialização de energia resultante da queima do bagaço e da palha da cana, o incentivo à pesquisa em ciência, tecnologia e inovação, o zoneamento agrícola e a definição de normas para certificação de biocombustíveis; 4) analisar e propor medidas para o fortalecimento do papel das cooperativas, do cooperativismo e da agricultura familiar na produção de bioenergia, bem como propostas que garantissem o acesso ao crédito pelo produtor familiar.

No que se refere ao GT Matriz Energética, pode-se dizer que este se constituiu como a continuação ou o desdobramento do debate do GT anterior, cuja preocupação se concentrou em aprofundar o debate sobre a matriz energética, focalizando as reflexões e proposições sobre a oferta e demanda de energia renovável e não-renovável, alicerçando-se em um novo padrão de desenvolvimento, que busca um equilíbrio entre segurança alimentar, segurança energética e segurança hídrica, além de contribuir para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e para o bem-estar da população brasileira.

Ainda, em 2008, também foi criado o Comitê Gestor do CDES. Este constituiu-se com o intuito de aprimorar a governança interna do CDES e fortalecer o protagonismo dos Conselheiros e Conselheiras na sua dinâmica de organização. O Comitê Gestor tem como responsabilidade incrementar e intensificar a interlocução com o governo, com os objetivos

de: 1) debater as pautas e recomendações a serem apresentadas nas reuniões plenárias pelo CDES, ampliando o entendimento, reflexão e o diálogo em torno das contribuições do CDES; 2) colher demandas para a atualização da agenda e avaliação sobre a produção do CDES, buscando maior sintonia entre o Conselho e as preocupações, impasses e percepções do governo, podendo mobilizar sua capacidade de análise, proposição e influência.

Como afirmam os próprios membros da Secretaria do Governo, tratava-se de uma construção coletiva “via de mão dupla”, respondendo tanto à demanda dos conselheiros como do governo em gerir conjuntamente a pauta e os debates do CDES, sendo que a composição desse Comitê é redefinida a cada seis meses, por meio de eventos denominados *Oficinas de Governança*. O Comitê Gestor foi composto, inicialmente, por um grupo reduzido de seis conselheiros – respeitando a paridade, com dois membros de cada setor presente no CDES, além do Secretário Executivo do Conselho (Ministro das Relações Institucionais) e do secretário da SEDES, que são membros permanentes.

A escolha dos primeiros membros passou por uma apreciação da atuação destacada destes no Conselho, sem que houvesse uma votação explícita para sua escolha. A primeira composição do Comitê respeitou a paridade e contou com 4 membros que estiveram no Conselho desde o início de suas atividades (2003). Na segunda composição, definida durante a Oficina n. 2 de Governança do CDES, realizada em 29 de setembro de 2009, apenas um conselheiro da composição inicial do CDES fez parte desta Comissão, apontando para uma renovação dos membros que integram este Comitê, bem como do próprio Conselho.

## **9.2 Notas sobre a composição do CDES durante o segundo governo Lula**

Com o objetivo de analisar a composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social durante o segundo governo Lula no Brasil, levam-se em consideração os membros que o integram por parte da sociedade civil. Portanto, serão excluídos  $\frac{1}{4}$  de seus membros, que são integrantes dos ministérios ou especialistas do governo. O período compreendido para a investigação em cada um dos governos corresponde a 2 mandatos de conselheiros(as), cada qual correspondendo a um período de dois anos (2003- 2004; 2005-2006; 2007-2008; 2009-2010).

A análise sobre a composição do CDES tem como referência a classificação adotada por Kowarick (2003, p. 07), embora realizando ajustes no que se refere à categorização por ele utilizada. A única diferença em relação à classificação usada por Kowarick é a de que foi

agregada a categoria dos acadêmicos “personalidades” à categoria “social” desse mesmo autor, sendo apresentada aqui como “outros”.

Em 2007, quando tem início o terceiro mandato do CDES, embora muitos conselheiros já tivessem manifestado o interesse em permanecer no Conselho durante o segundo Governo Lula, a taxa de renovação foi bem mais expressiva, se comparada à de 2005, mas não chegou a 50% dos seus membros. O índice de renovação para o terceiro mandato do CDES (2007/2008) foi de 46% (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007, p. 12). A esfera empresarial recuperou duas cadeiras, em detrimento da categoria “outros”, e a esfera do trabalho permaneceu na mesma posição anterior, ocupando 20% das cadeiras, como mostra a tabela a seguir.

**TABELA 6 - Distribuição dos conselheiros por esfera de atuação no CDES 2007/2008**

Esfera	Quantidade	%
Empresarial	41 (+2*)	47
Laboral	18	20
Outros	31 (- 2*)	33
Total	90	100

\*Diferença em relação ao segundo mandato do CDES.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados apresentados por Ribeiro (2010).

Em 2009, quando se inicia o quarto mandato do Conselho, verifica-se que permanece o mesmo número de empresários. A categoria do trabalho conquista mais uma vaga, em detrimento da categoria “outros”, que sofre mais uma baixa. Quanto à distribuição dos membros por regiões do país, durante o período do segundo Governo Lula, não se tem nenhuma informação oficial disponível. Com base em informações contidas no Relatório de Gestão, 2007 (p. 12), buscou-se promover um maior equilíbrio regional e de gênero, mas não são especificadas quais foram as mudanças ocorridas de fato.

É possível observar que nesses dois últimos mandatos do CDES (segundo Governo Lula), a categoria “outros”, que tem agregado maior diversidade ao Conselho, perdeu ou deixou algumas cadeiras, existindo uma leve inflexão, ou tendência de fortalecimento de outros setores (capital/trabalho). Diante disso, não é possível afirmar que o CDES tende a ser mais corporativo em sua composição e representação nesses últimos períodos, apenas buscou-se um equilíbrio maior de representação entre as distintas esferas que o integram, como o trabalho, que recebeu um maior número de cadeiras por estar em menor número desde o começo de suas atividades. Num certo sentido, pode-se dizer que o que se vem assinalando é uma inflexão de assemelhar-se mais com a forma de representação e dinâmica de

funcionamento dos conselhos econômicos e sociais europeus, como, por exemplo, o Conselho Econômico e Social Europeu (CESE), onde a grande divisão se dá entre capital e trabalho.

### 9.3 A participação nas reuniões do Pleno do CDES

Em relação à participação nas reuniões do Pleno do CDES optou-se por tratar em conjunto, o primeiro e o segundo governo Lula. Como explicitado no capítulo relativo à estrutura e organização dos conselhos (capítulo 5), quanto a participação no âmbito do CDES existem duas instâncias de participação dos conselheiros: às reuniões do Pleno e os Grupos Temáticos.

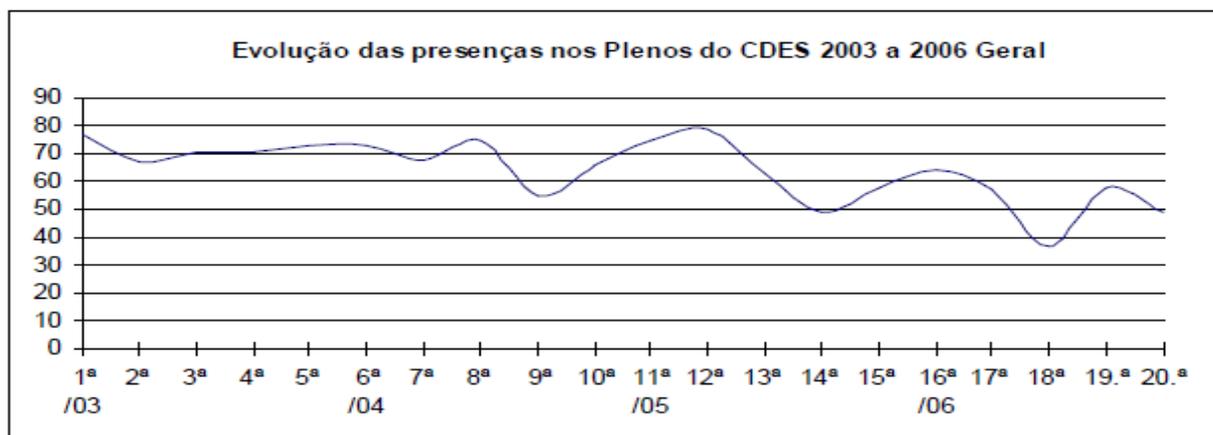
No que se refere às reuniões do Pleno, durante o primeiro Governo Lula, os conselheiros se reuniram em seções plenárias ordinárias uma vez a cada dois meses, totalizando 5 reuniões por ano, com a exceção de uma reunião extraordinária, convocada no primeiro ano de atividades do Conselho, para tratar do tema da reforma tributária. Durante o Segundo Governo, essas reuniões foram reduzidas para 4 reuniões anuais, intensificando a participação nos Grupos Temáticos. Sendo que, em 2009, voltaram a ocorrer três reuniões em caráter extraordinário, para tratar de temas específicos, como se evidencia no quadro abaixo.

**QUADRO 17 - Pauta das Reuniões do Pleno - CDES 2007-2010**

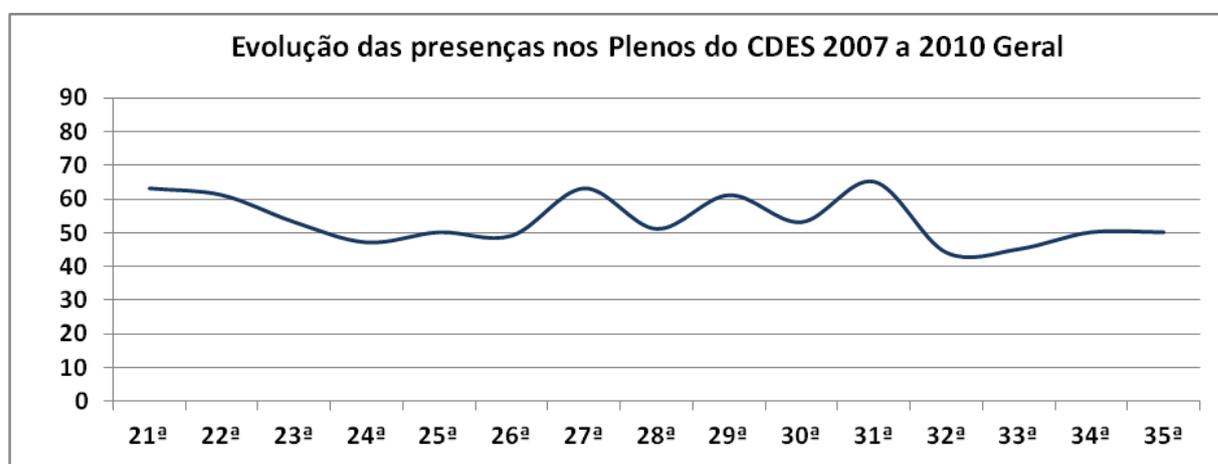
Ordem/ Tipo de Reunião:	Data:	Tema/Pauta:
21ª Reunião Ordinária	17/05/2007	Diálogo para o desenvolvimento, Posse dos conselheiros do CDES para o mandato 2007-2008
22ª Reunião Ordinária	17/07/2007	Ação Internacional do CDES, Reforma Tributária e Reforma Política
23ª Reunião Ordinária	20/09/2007	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, Reforma Tributária e Bioenergia
24ª Reunião Ordinária	27/11/2007	Parecer do Observatório da Equidade: Desigualdades na Educação; Relatório do Grupo de Trabalho sobre Reforma Tributária; Anais do Seminário sobre Reforma Política; Perspectivas do CDES para 2008
25ª Reunião Ordinária	01/04/2008	Reforma Tributária, Governança do CDES, Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Norte-Americana
26ª Reunião Ordinária	05/06/2008	Política de Desenvolvimento Produtivo
27ª Reunião Ordinária	28/08/2008	Um novo Brasil em construção: mais investimentos e mais emprego
28ª Reunião Ordinária	06/11/2008	Conjuntura Econômica Internacional
29ª Reunião Ordinária	05/03/2009	Seminário Internacional de Desenvolvimento
30ª Reunião Ordinária	04/06/2009	A Rede de Proteção Social no Brasil
31ª Reunião Ordinária	27/08/2009	Diálogo para o desenvolvimento - desafios atuais do Brasil e as perspectivas para o CDES e posse dos conselheiros para o biênio 2009/2010
2ª Reunião Extraordinária	15/09/2009	Balço de um ano da crise e perspectivas da economia brasileira
3ª Reunião Extraordinária	29/09/2009	O pré-sal e o novo padrão de desenvolvimento do país
4ª Reunião Extraordinária	16/11/2009	COP-15: Compromissos para Mitigação de Emissões Brasileiras
32ª Reunião Ordinária	09/12/2009	Brasil e as perspectivas para o desenvolvimento
33ª Reunião Ordinária	23/04/2010	Debate preliminar da Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento
34ª Reunião Ordinária	17/06/2010	Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento
35ª Reunião Ordinária	26/08/2010	Educação e Inovação para o Novo Ciclo de Desenvolvimento
36ª Reunião Ordinária	02/12/2010	O Legado do CDES

**Fonte:** Atas das Reuniões Plenárias do CDES de 2007 a 2010.

Observa-se que as reuniões do Pleno, durante o primeiro e o segundo governo Lula, contaram com a maioria dos conselheiros presentes. Em apenas duas ocasiões específicas, a presença geral dos membros do CDES esteve abaixo de 50%, como se pode verificar nas figuras 36 e 37.



**Figura 36** - Evolução da presença nas reuniões do pleno – geral – 2003/2006 N=90 (Fonte: Relatório de Gestão, 2006, p.06.)



**Figura 37** - Evolução da presença nas reuniões do pleno – geral – 2007/2010. N=90 (Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis nos Relatório de Gestão, 2007, 2008; Relatório de Atividades 2009, 2010).

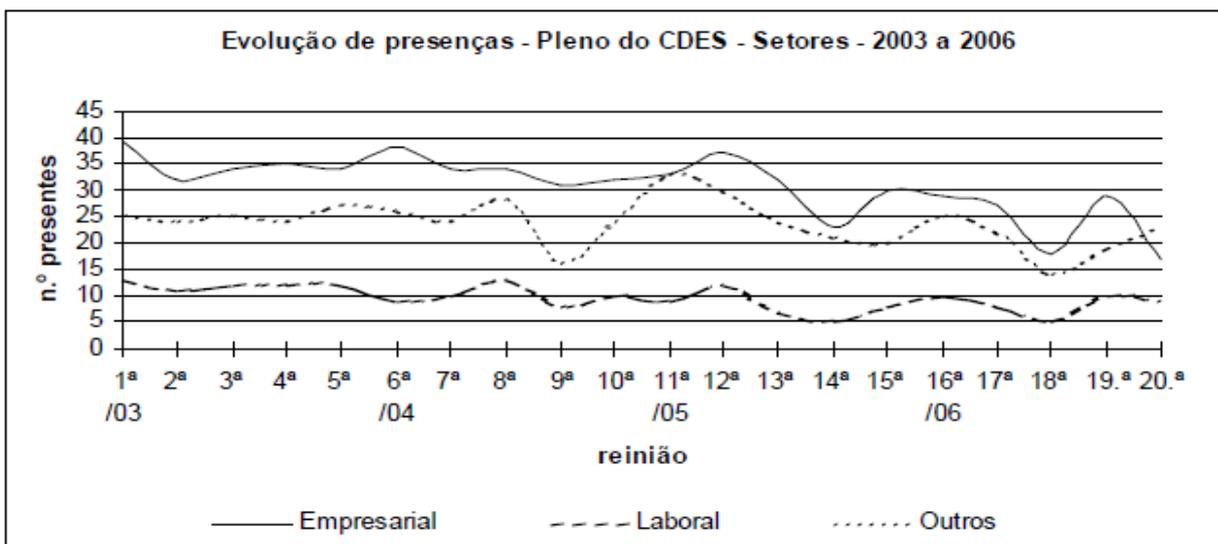
Em relação ao primeiro governo Lula (2003-2006), nota-se que, desde a primeira reunião plenária de instalação do CDES, realizada em 13 de fevereiro de 2003, até meados de 2004 (8ª Reunião Ordinária do Pleno, ocorrida em 04 de agosto de 2004), a presença dos conselheiros variou entre 67 e 77 membros, obtendo-se uma média de 80% de participação nas reuniões do Pleno. A partir daí, a assiduidade às reuniões começou a sofrer uma pequena

variação caindo para 60%, na 9ª Reunião Plenária, na qual se discutiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (apresentada pelo então Ministro da Integração Nacional Ciro Gomes). Logo em seguida, contou com 89% de participação na 12ª Reunião Ordinária, ocorrida em 19 de maio de 2005, momento em que se apresentou o parecer sobre Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade ao Presidente da República. É importante ressaltar que na 11ª Reunião Ordinária do Pleno, ocorrida em 10 de março de 2005, tinha havido a renovação de 11% dos membros do Conselho, para o segundo mandato do CDES (2005-2006), o que, acredita-se, tenha influenciado uma maior participação dos mesmos. A partir de meados de 2005, a tendência da participação foi de queda, com leves momentos de recuperação, como ocorreu na 16ª Reunião do Pleno, no início de 2006, que teve como pauta o tema da “educação como prioridade nacional para o desenvolvimento”.

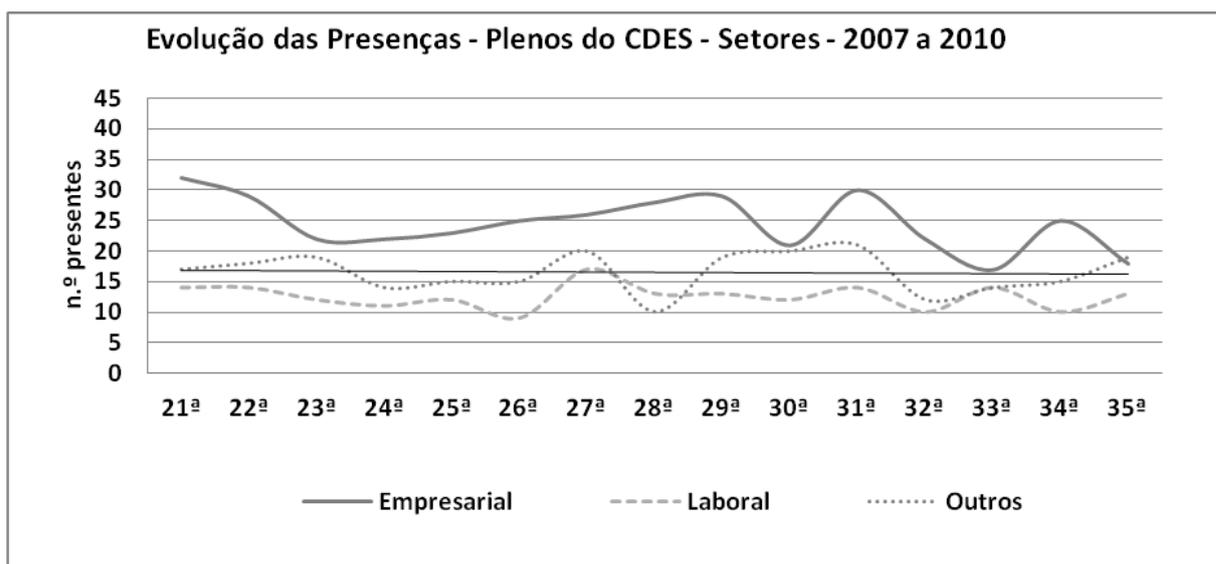
Durante o segundo governo Lula, ao longo de todo o período, observa-se que a presença dos conselheiros do CDES nas reuniões do Pleno variou entre 43 e 65 membros, com uma média de 61% de frequência. É preciso levar em consideração que nesse período o número de reuniões/ano foi reduzido de 5 reuniões/ano, ocorridas no primeiro governo, para 4 reuniões/ano. Além disso, houve também uma participação mais intensa dos conselheiros nos Grupos Temáticos durante o segundo governo, o que nos ajuda a explicar, em parte, por que houve uma diminuição da participação dos conselheiros às Reuniões do Pleno, se comparada à regularidade ou maior presença ocorridas no primeiro governo.

O que chama a atenção na Figura 37 é que os momentos de maior pico de presença e/ou participação nas Reuniões do Pleno estão relacionados ao início de novos mandatos do Conselho, como ocorreu na 21ª Reunião Ordinária, no início de 2007, e na 31ª Reunião Ordinária, realizada no início de 2009. A participação guarda também uma relação especial com os temas pautados pelo governo nas reuniões plenárias. Além dos eventos organizados pelo governo, como o Seminário Internacional sobre Desenvolvimento, realizado nos dias 05 e 06 de março de 2009, em Brasília, concomitantemente à realização da 29ª Reunião Ordinária do CDES.

Tratando especificamente da relação entre os temas debatidos nas reuniões do Pleno e a maior ou menor participação dos conselheiros nessas reuniões, dividindo sua frequência por setores, observa-se, em primeiro lugar, que o setor “empresarial” e a categoria “outros” apresentam uma maior variação, como mostram as Figuras 38 e 39.



**Figura 38** - Evolução da presença nas reuniões do pleno por setores 2003/2006 (Fonte: Relatório de Gestão 2006).



**Figura 39** - Evolução da presença nas reuniões do pleno por setores 2007/2010 . N=90 (Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis nos Relatórios de Gestão de 2007, 2008 e Relatórios de Atividade do CDES, 2009, 2010).

Em meados de 2004, por exemplo, quando se discutiu o tema da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, na 9ª Reunião do Pleno, a presença da categoria “outros” teve queda expressiva, em torno de 50%, comparada à sua participação em reunião anterior. O mesmo ocorre em 2008 (Figura 39), quando o assunto em pauta na 28ª Reunião Ordinária do CDES foi o tema “Conjuntura Econômica Internacional”. O fenômeno também ocorre com o setor empresarial em 2008, durante a 30ª Reunião Ordinária do CDES, que teve como tema “A rede de proteção social no Brasil”. A baixa participação do setor na 33ª Reunião pode ser explicada por se tratar de reunião preparatória para a seguinte, que abordou o tema “Agenda

de Novo Ciclo para o Desenvolvimento”, após a crise econômica internacional, que eclodiu em setembro de 2008.

#### 9.4 Principais atividades nacionais e internacionais do CDES durante o primeiro e o segundo governo Lula

Antes de finalizar este capítulo, há que se destacar ainda que, em termos quantitativos, não só o número de atividades desenvolvidas pelo CDES cresceu, mas também a sua produção. Em 2007, o CDES passou a atuar também, internacionalmente, assumindo por dois anos a diretoria geral da Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS) (2007-2008), para a qual designou uma comissão de trabalho específica.

#### QUADRO 18 - Evolução geral das atividades desenvolvidas pelo CDES 2006/2010

Ano	Nº de Atividades Gerais*	Média Mensal das Atividades Desenvolvidas	Carga Horária de Debates/Ano	Presença dos Conselheiros nas Reuniões do Pleno (%)
2006	35	2,92	139h	59%
2007	54	4,50	221h	70%
2008	78	6,41	-	64%
2009	75	6,32	-	57%

\* As atividades gerais compreendem reuniões ordinárias e extraordinárias do Pleno, reuniões dos Grupos de Trabalho e os trabalhos desenvolvidos pelo Observatório da Equidade (seminários, colóquios, mesas redondas, workshop, conferências e oficinas), além de atividades internacionais, como a sua participação em reuniões da AICESIS (Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares).

**Fonte:** Relatórios de Gestão, 2006, 2007, 2008; Relatório de Atividades, 2009, 2010.

Dentre as principais atividades realizadas pelo CDES durante o primeiro e o Segundo Governo Lula (2003-2006; 2007-2010) no âmbito nacional e internacional destacam-se algumas ações, também como o resultado do seu trabalho no decorrer dos seus oito primeiros anos de existência.

Além do conjunto de temas debatidos pelos conselheiros, seja no âmbito do Pleno, ou no âmbito das Comissões de Trabalho (GTs), a produção do CDES e o conjunto das atividades do Conselho foi bastante diversificada. Dentre as suas principais publicações, podem-se destacar, inicialmente, as Cartas de Concertação e os pareceres, ou relatórios finais, sobre as reformas da previdência, tributária, sindical e trabalhista de 2003, e o relatório consolidado sobre micro e pequenas empresas, informalidade e autogestão, de 2004. Além dos relatórios de atividades, avaliação e gestão institucional do CDES. Também a Agenda Nacional de Desenvolvimento e os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento. Os

anais sobre o tema da Reforma Política. Os pareceres anuais de observação sobre as desigualdades na escolarização no Brasil e os relatórios sobre os “Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional”. Quanto à sua atuação externa, internacional, destacam-se as parcerias estabelecidas ao longo de todo o período, conforme ilustrado no Quadro 19.

#### QUADRO 19 - Parcerias internacionais do CDES brasileiro entre 2003 e 2010

<b>2003</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memorando de Entendimento para Cooperação entre o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) e o CDES.</li> <li>• Cooperação Interinstitucional entre o CDES e os conselhos da Espanha, França, Itália e Portugal.</li> <li>• Acordo para executar projetos e atividades específicos de cooperação técnica para o desenvolvimento social e econômico do Brasil e do Equador.</li> <li>• Memorando de entendimento entre a Secretaria Especial do CDES e a Organização Internacional do Trabalho para a cooperação ao Programa de Apoio à Concertação Nacional.</li> </ul>
<b>2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacional. Participação no Encontro Sociedade Civil – União Europeia e América Latina e Caribe (desenvolvimento de organizações da sociedade civil e troca de informações).</li> </ul>
<b>2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memorando de Entendimento entre CDES-ONU para promoção de intercâmbio e formação de conselhos de desenvolvimento econômico e social na América Latina.</li> <li>• Memorando de Entendimento para intercâmbios e cooperação entre o CDES e a Comissão Tripartite da Coreia.</li> </ul>
<b>2007</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primeira Cúpula Brasil - União Europeia(UE) (fortalecimento da relação estratégica CDES/CESE).</li> </ul>
<b>2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunião entre o CDES e Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) para disseminar práticas de gestão pública participativa e democrática.</li> <li>• Mesa-Redonda com delegações diferentes - Argélia, China, Espanha, União Europeia, França, Guiné, Itália e Rússia - aprofunda o tema “Desenvolvimento com Equidade e Responsabilidade Ambiental”.</li> </ul>
<b>2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assinatura da Cooperação CDES e CESE, para o debate da sociedade civil europeia e brasileira.</li> <li>• Primeira Mesa-Redonda da Sociedade Civil – CDES e CESE foca debate na crise financeira internacional.</li> <li>• Memorando de Entendimento para Cooperação CDES e Câmara Pública da Federação Russa, com realização da primeira Mesa Redonda da Sociedade Civil Brasil-Rússia.</li> <li>• Primeiro Colóquio Brasil-África debate atuais desafios e busca ampliar interação entre Brasil e continente africano.</li> <li>• Início da cooperação entre CDES e Conselho Econômico e Social dos Países Baixos.</li> </ul>
<b>2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segunda e Terceira Mesa-Redonda da Sociedade Civil CDES e CESE sobre Mudança climática e matriz energética mundial (2ª) e Dimensão Participativa e Equidade Social e Segurança Alimentar e Nutricional (3ª).</li> <li>• Reunião conjunta CDES e Comitê Econômico e Social Espanhol para aprofundar o processo de cooperação e contribuir para disseminação da cultura do diálogo, especialmente na América Latina, por meio de troca de experiências.</li> <li>• Participação do CDES no 6º Encontro da Sociedade Civil - União Europeia e América Latina.</li> <li>• Segunda Mesa-Redonda da Sociedade Civil Brasil-Rússia sobre o papel do BRIC como instrumento de formação da nova ordem econômica e de governança global.</li> <li>• Seminário Internacional sobre Governança Global promovido pelo CDES debateu o papel dos CES e instituições similares no novo modelo de governança. Participação da AICESIS e outros membros da associação.</li> <li>• Reunião do CDES com representantes dos países africanos da CPLP para troca de experiências sobre as formas de organização social e para aprofundar conhecimento sobre o funcionamento do Conselho.</li> <li>• § Reunião Conjunta do CDES com o Fórum Econômico e Social do Mercosul.</li> </ul>

**Fonte:** Linha do Tempo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>> Acesso em: 23 out. 2011.

### **9.5 Síntese conclusiva sobre as funções desempenhadas pelo CDES brasileiro durante o primeiro e o segundo governo Lula**

Observa-se claramente, através do histórico das funções e ações desempenhadas pelo CDES durante o primeiro governo Lula, pelo próprio aprimoramento da sua dinâmica interna de funcionamento e pela própria produção do CDES durante esse período, que os temas ou questões que ganharam destaque e que foram mais evidenciados no seu interior assumiram um ritmo quase que de “normalidade”, durante o segundo governo Lula.

Dada sua reeleição para mais um mandato, em 2006, e anunciado o Programa de Aceleração do Crescimento em 2007, para o qual houve colaboração do CDES, tornou-se nítido e evidente que um dos temas centrais do Conselho era a questão do desenvolvimento, sobre qual desenvolvimento se quer para o Brasil, para o qual convergiram todos os olhares e debates que foram realizados.

Sobre a produção do CDES, durante o primeiro governo Lula, observou-se que esta teve três momentos distintos. Um primeiro período, de tratamento das reformas e da produção das Cartas de Concertação (2003); um segundo período, de construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (2004-2005); e um terceiro período, que envolveu a criação do Observatório da Equidade e a sistematização final dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (2006).

A primeira fase do CDES pode ser caracterizada não apenas pelo reconhecimento dos atores econômicos e sociais que dele participam por parte do governo, mas como um período de aprendizagem e de diálogo social permanente entre diferentes setores da sociedade brasileira, tanto os do capital e do trabalho, representados por empresários e sindicalistas, como também de lideranças vinculadas a organizações sociais e religiosas do terceiro setor (ONGs, Movimentos Sociais, etc.). Uma segunda fase é de rearranjo e adensamento institucional do CDES, seja em sua relação com o governo e/ou em sua própria dinâmica interna de funcionamento. E uma terceira fase é a de criação de mecanismos que têm permitindo dar suporte às ações governamentais, principalmente no que diz respeito à formulação, execução e avaliação das políticas públicas, visto o trabalho que tem sido realizado pelo Observatório da Equidade, principalmente a partir de 2007, com a publicação de relatórios anuais sobre “As Desigualdades na Escolarização no Brasil” e os Relatórios sobre “Indicadores de Equidade e Iniquidade do Sistema Tributário Nacional”. Além disso, um conjunto de diretrizes operacionais publicadas através dos Enunciados Estratégicos, em 2006, também permitiram ao governo federal melhorar suas ações, políticas e investimentos,

em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento, especialmente na área de infraestrutura econômica e social, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desde 2007.

A proposta de criação do Observatório da Equidade, portanto, apresentada no início de 2006, evidencia um novo momento vivido pelo CDES no contexto pós-agenda (AND), revelando não apenas seus objetivos, como também uma nova dimensão ou extensão do trabalho que pretendia realizar. Esse observatório inaugurou, portanto, um novo formato de governança interna ao gerar múltiplos subsídios, tanto para a definição de pauta do CDES, como para consubstanciar as resoluções do Conselho. Tendo a finalidade de “aportar capacidade e instrumentos ao Conselho e à sociedade brasileira para acompanhar o enfrentamento do problema das desigualdades no país, e para apoiar a formulação de políticas públicas e ações sociais que promovam maior equidade no acesso aos direitos de cidadania” (CDES, 2009).

Portanto, se o contexto econômico e político do primeiro governo Lula não favoreceu o adensamento institucional do CDES, no segundo governo já se afirma como integrante de um projeto maior de mudança do modelo de desenvolvimento econômico e social. Durante o primeiro Governo Lula, foi possível concertar um conjunto de diretrizes que, de alguma maneira, vinham sendo apreciadas pelo governo, embora não se soubesse qual o uso que se faria delas. No entanto, havia quem acreditasse que as ações produzidas pelo CDES poderiam ser uma contribuição para o Estado brasileiro, independentemente de quem quer que fosse o governo em 2007; pois, como afirmou Tarso Genro (2006),

quando se tem diretrizes que são amplamente majoritárias na sociedade estas devem se refletir sobre os governos de alguma maneira, sobre o parlamento, para que as mudanças necessárias sejam feitas e encaminhadas da melhor maneira possível. Acima, inclusive, da disputa política ou, posição do governo, que é chave no processo democrático e que deve continuar sendo a matriz vertebral da democracia brasileira.

## 10 CONCLUSÃO

O propósito desta tese consistiu em examinar de modo sistemático, através do método comparativo, os Conselhos Econômicos e Sociais da Espanha e do Brasil, levando em consideração suas semelhanças e diferenças. Com base na análise e na descrição desses casos, buscou-se decifrar o significado dessas instituições e entender como esses “significados” encontram suas raízes em contextos concretos distintos.

Tratou-se de uma comparação que envolveu tanto elementos próprios de uma análise sincrônica, quando se busca uma explicação para os processos de instalação desses Conselhos nos dois países, examinando seus condicionantes, ou quais fatores mais contribuíram para a gênese destas instituições em seus contextos de origem; como elementos de uma análise comparativa diacrônica, que estuda diferentes casos, em momentos também distintos de, entre duas décadas que se sucedem (Espanha, 1992-2007; Brasil, 2003-2010).

O tema geral desta tese “Os Conselhos Econômicos e Sociais em perspectiva comparada: os casos da Espanha e do Brasil” permitiu, por um lado, evidenciar as semelhanças e diferenças que existem entre o CES espanhol e o CDES brasileiro, tanto em relação aos aspectos relativos à organização, composição, função, estrutura e dinâmica de funcionamento, como sobre os seus graus de autonomia em relação aos governos e de seus poderes de agenda (ou direito de iniciativa própria). Por outro lado, possibilitou, ainda, refletir sobre essas diferenças em contextos concretos distintos para os dois países.

O propósito aqui não foi nem de valorizar, nem de recomendar tais experimentos, mas sim de elucidá-los e conhecê-los melhor, tratando de entender as semelhanças e diferenças que existem entre ambos, das funções que desempenham, de como operam no aconselhamento dos governos democráticos nesses dois países, sem procurar distinguir qual seja o melhor, ou sem a pretensão de sugerir medidas que devam ser tomadas, para além daquilo que estes Conselhos vêm apresentando até o presente momento, visto o período delineado para a análise de cada um deles.

Um dos pressupostos básicos que orientou o desenvolvimento deste trabalho e que prevalece, portanto, é que dificilmente se encontrariam mecanismos institucionais dessa natureza iguais, a não ser que as condições sociais, históricas e políticas fossem as mesmas, algo muito pouco provável de ocorrer. Propõe-se, então, que esses mecanismos, apesar de semelhantes, têm diferenças significativas, não existindo a possibilidade de serem copiados ou reproduzidos integralmente, uma vez que sua função e composição são fortemente

influenciadas, ou condicionadas, pelo contexto histórico e político em que surgem, o que não significa dizer que, com o tempo, eles não possam mudar, ou vir a sofrer alterações, tendo como parâmetro outras experiências. Uma das questões que parecia relevante, na análise comparativa, era justamente verificar as condições de sucesso e viabilidade desses arranjos institucionais, tanto na Espanha como no Brasil, levando em consideração as condições políticas, que também lhes são peculiares. Por que razões surgem, sobrevivem e se mantêm até hoje?

Dentre os objetivos do trabalho estavam: responder por que surgem tais Conselhos na Espanha e no Brasil e por que assumem tal ou qual formato institucional; o que essas experiências têm de diferente e o que explicaria essas diferenças; como teria se dado a participação e a representação no âmbito destes Conselhos ao longo da sua existência; e qual teria sido o resultado, ou o “produto” (*outputs*) da atividade destes Conselhos, em determinados períodos de tempo.

Para fins desta investigação, partiu-se de duas hipóteses centrais: a primeira, de que os Conselhos Econômicos e Sociais seriam instituições criadas como complemento às instituições clássicas da democracia representativa liberal, com o objetivo de respaldar as ações dos governos e/ou dos Estados, atribuindo-lhes maior grau de legitimidade, em momentos que acarretavam a necessidade de profundas mudanças econômicas, sociais e/ou políticas, exigindo-se a adoção de reformas estruturais em dadas sociedades. E, a segunda, que as características ou as especificidades do contexto que lhes deu origem constituiriam fator determinante do formato institucional que assumem tais Conselhos, em termos de sua estrutura e organização, determinando também o tipo de “produto” que emana como resultado do trabalho desenvolvido por eles.

Não se trata, nesta conclusão final, de repetir exaustivamente as conclusões parciais efetivadas em cada um dos capítulos, mas de retomar algumas delas, consideradas extremamente relevantes para o trabalho realizado. Perseguindo os objetivos do trabalho, como se viu no capítulo quarto, contrastando os contextos nacionais com o contexto regional e internacional, interno e externo, pode-se formular uma interpretação para os processos de instalação desses mecanismos institucionais em cada um dos dois países, identificando as condições e os fatores que mais incidiram sobre a gênese dessas instituições.

Observou-se que, no caso da Espanha, entre outros fatores, ganharam proeminência as condições requeridas para que o país integrasse a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a consequente adaptação às políticas de cunho neoliberal, então hegemônicas, quando da criação do CES (1991). As pressões advindas do contexto regional e internacional, somadas

às consequências do segundo choque do petróleo, exigiram a adoção de medidas fortes associadas ao combate do desemprego e ao controle da inflação. Em suma, a crise política e econômica contribuiu para condições do desenvolvimento de acordos entre o governo, empresários e trabalhadores. Nesse sentido, os pactos de Mançloa tiveram um efeito positivo sobre o comportamento desses atores, como parte integrante do processo de transição para a democracia, a partir da política de rendimentos adotada e acordada entre as duas principais confederações sindicais, as associações patronais e, por duas vezes, o governo, em acordos subsequentes. Assim, as negociações em torno dos Pactos de Mançloa facilitaram os acordos sobre os conteúdos da nova Constituição, o desenvolvimento de novas leis para a regulação do quadro de relações industriais e para o reconhecimento dos sindicatos, enquanto representantes legais dos trabalhadores.

Contudo, as pressões induzidas pela reestruturação tecnológica alteraram o meio econômico internacional nos anos 1980, tendo um forte impacto sobre a concertação. O consequente processo de reestruturação produtiva alterou a correlação de forças entre esses setores, existindo um desequilíbrio de poder, mais uma vez, em prol do capital, visto que os sindicatos não conseguiram organizar os trabalhadores e mobilizar seus filiados para fazer frente às políticas laborais de liberalização do mercado de trabalho.

Tais transformações fizeram com que as estratégias desses atores mudassem, ocorrendo a quebra dos acordos firmados. A mudança no equilíbrio de poder afetou a predisposição dos atores em desenvolverem suas estratégias por meio de um novo conjunto de instituições, em que limitações e incentivos à mudança, determinariam o curso das interações. Mas a combinação de desemprego, alto nível de trabalho temporário, associado a mudanças na estrutura ocupacional e na individualização das relações de trabalho, obrigou tanto os sindicatos, como os empregadores e o governo a reverem suas posições. Os sindicatos passaram a adotar uma estratégia mais abrangente, com seu foco voltado também para as empresas, de modo a aumentar o número de seus membros, recuperar o controle sobre o conselho de trabalho e do processo contratual frente aos empregadores. Isso lhes permitiu melhores condições para lidar com as questões do desemprego e da estabilidade do trabalho, através da retomada da concertação nacional com os outros setores (o governo e os empregadores).

Observa-se que a emergência do CES espanhol, nos anos 1990, serviu para retomar o diálogo que estava interrompido, para promover a negociação entre governo, empresas e sindicatos, estimulando o estabelecimento de novos acordos e, conseqüentemente, institucionalizando a luta política entre as partes, contribuindo também para a transformação

do padrão das relações industriais da Espanha. É, sobretudo, a partir da reforma trabalhista de 1994 e da reforma da seguridade social, ocorrida em 1995, a partir da assinatura do conhecido Pacto de Toledo, que novos acordos em âmbito nacional se tornaram possíveis.

No caso espanhol, de acordo com a perspectiva adotada para esse trabalho, não resta dúvida de que o CES teve origem no momento em que mudanças importantes deveriam ser processadas no modelo de desenvolvimento econômico do país, com as repercussões correspondentes no âmbito político e social. Fica clara, também, a importância dos fatores externos, no caso da adaptação necessária às políticas sociais decorrentes da integração à Comunidade Econômica Europeia, além dos conteúdos, problemas e polêmicas abertas por consequência da mesma entre os dois tradicionais setores (Empresários e Trabalhadores) e, frente a isso, a necessidade de se retomar o caminho da concertação, iniciado na conjuntura da transição política, e que se encontrava fortemente ameaçado diante da crise econômica que se estendeu, proveniente do segundo choque do petróleo (1979).

Pode-se afirmar, então, que tais Conselhos são instituições oriundas de respostas concretas oferecidas, através do jogo e da interação entre diferentes atores econômicos e sociais, às necessidades específicas de cada um dos países. Embora fundamentados em diversas inspirações de organismos dessa natureza existentes em outras partes do mundo, percebe-se que ambos os conselhos foram criados pela combinação de um conjunto de fatores de ordem econômica, política e social, não necessariamente nessa ordem, nem com o mesmo grau de intensidade, ou importância para cada um dos casos, existindo diferenças significativas quanto às razões e aos momentos em que se promove a prática concertada, ou a busca de uma saída conjunta para as crises de natureza estrutural dessas sociedades. Não por coincidência, ambos os Conselhos foram instituídos quando governos de esquerda, ou de centro-esquerda, estiveram no poder (O PSOE, no caso da Espanha e, o PT, no caso brasileiro), pois chegara o momento de se resgatar das Constituintes as concepções democráticas, que exigiam a ampliação da participação política no processo de tomada de decisões.

No caso brasileiro, havia também a necessidade de se pensar em mudanças (alterações) profundas no modelo de desenvolvimento que vinha sendo aplicado, uma vez que se faziam presentes, de forma bastante expressiva, as consequências das políticas neoliberais. Por um lado, havia condicionantes externos, pelo nível de dependência que a economia brasileira tinha com os países dominantes no modelo capitalista hegemônico internacional. Por outro lado, a situação interna exigia, por parte do governo, buscar o apoio da classe empresarial para garantir governabilidade ao país, orquestrando as reformas estruturais

necessárias e inscritas na agenda pública brasileira, antes mesmo da eleição, uma vez que as mudanças, em princípio, poderiam alterar as relações do candidato eleito, ora com os opositores, ora com os seus históricos apoiadores (os trabalhadores).

Seguindo nessa direção, pode-se dizer que a criação do CDES (2003), logo no início do governo Lula, esteve ligada a duas ordens de fatores: a) a busca de apoio, em especial da classe empresarial, por parte de um governo que se elegia num contexto em que, apesar de um relativo reconhecimento sobre a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento que vinha sendo implementado, vivia-se também o “medo” de que o retorno à era da inflação pudesse levar o país a uma situação ainda pior e b) a defesa que tanto o PT como os demais partidos que apoiavam a candidatura Lula vinham fazendo, já de longa data, da necessidade de criar espaços de participação como complemento à organização própria do Estado Liberal Democrático.

Para isso, passou-se a promover o diálogo e o desenvolvimento de uma cultura de negociação e participação no país, através da criação de diferentes espaços de participação institucionalizados, como o CDES, por meio do qual diferentes atores econômicos e sociais podem convergir para questões importantes, como foram os temas das reformas, como a Reforma da Previdência Social, aparentemente contrária ao ideário de várias forças sociais e partidos políticos que o apoiaram durante o processo eleitoral de 2002.

No capítulo quinto (5) da tese, dando continuidade à comparação propriamente dita desses Conselhos, foi realizada uma análise do perfil institucional desses Conselhos, dando início assim à verificação da segunda hipótese deste trabalho, ao afirmar-se que as características ou as especificidades do contexto que lhes deu origem constituiriam fator determinante do formato institucional que assumem tais Conselhos na sua estrutura e organização, determinando também o tipo de “produto” que emana como resultado do trabalho desenvolvido por eles.

Comparativamente, os Conselhos Econômicos e Sociais da Espanha e do Brasil apresentam semelhanças e diferenças significativas, que podem em parte ser explicadas com base nos contextos em que estes foram criados. No que se refere às semelhanças, pode-se afirmar que ambos os Conselhos são de natureza consultiva. Nenhum dos dois é propriamente deliberativo, uma vez que suas deliberações não têm caráter vinculante às decisões dos governos. No que diz respeito às diferenças, elas são muitas, começando pelas funções atribuídas a estes Conselhos.

O CES da Espanha, se comparado com o CDES brasileiro, desfruta de uma autonomia relativamente maior, devido ao seu estatuto constitucional, ou legal, mesmo estando

formalmente vinculado ao Ministério do Trabalho. No caso da Espanha, o poder Executivo, em circunstâncias normais, não pode modificar facilmente sua composição, nem alterar suas atribuições. Além disso, o Conselho da Espanha têm assegurado para si o direito de iniciativa, algo que no caso brasileiro é mais limitado, em virtude do seu ordenamento e do vínculo institucional que mantém com a Presidência da República.

No caso brasileiro, como foi visto, o direito de iniciativa ou o poder de agenda dos conselheiros é limitado, pois a inclusão de temas na pauta do Conselho depende da negociação destes com a Secretaria Especial e, portanto, com a coordenação política (núcleo central) do governo. As posições apresentadas pela Secretaria Especial, ou por qualquer autoridade governamental convidada para se manifestar no Conselho, são definidas e autorizadas pela Presidência da República. Outro aspecto importante de se ressaltar aqui é quanto à escolha dos presidentes desses Conselhos. Enquanto que, na Espanha, este é indicado e nomeado pelo governo, com o apoio de 2/3 do CES, no Brasil, é o próprio Presidente da República o presidente do CDES.

No que se refere à composição e representação, no caso espanhol, observa-se a proeminência nítida das relações capital-trabalho, e os membros são indicados diretamente por suas organizações e por outros setores organizados da sociedade civil. Além disso, mesmo os seis (6) especialistas indicados por parte do governo passam por uma consulta prévia aos membros das organizações nele representadas, antes de serem nomeados. No caso brasileiro, essas forças também estão presentes e representadas no CDES, embora seus membros sejam escolhidos diretamente pelo governo, com uma maior presença do capital e de outros setores organizados da sociedade civil, não diretamente vinculados ao setor produtivo, ou ao mundo trabalho, destacando-se, neste caso, uma maior heterogeneidade dos atores econômicos e sociais que o integram.

Quanto à estrutura, o CES espanhol conta com uma sede própria e também com um orçamento anual de 9 milhões de euros. Já, no caso brasileiro, o CDES não tem sede própria e conta com recursos orçamentários e financeiros consignados do orçamento da Presidência da República para a realização de seus trabalhos.

No que diz respeito às principais semelhanças e diferenças assinaladas há de se ressaltar dois aspectos. O primeiro se refere à representação da sociedade civil organizada no âmbito deste conselhos. No caso espanhol, as organizações têm o poder de destituir seus representantes, revogar o mandato deles e indicar seus substitutos ao Conselho. No caso brasileiro, quem participa do CDES não exerce uma representação direta de seus pares; quem os escolhe e os destitui do cargo é o próprio governo (ou o Presidente da República).

O segundo aspecto tem relação com a função que exercem, que é a de assessorar os governos em matérias econômicas e sociais; a diferença está no modo como o fazem. Na dinâmica da relação Executivo/Legislativo, tanto no sistema político brasileiro como no sistema político espanhol, é o poder Executivo ou, mais especificamente, o Presidente da República, ou os Chefes de Estado que apresentam e encaminham para votação no Congresso Nacional (Câmara de Deputados e Senado Federal) a maioria dos Projetos de Lei, algo que tem sido amplamente apontado pela literatura em Ciência Política para ambos os casos. A única diferença é que, na Espanha, trata-se de uma obrigação do CES se manifestar em relação a matérias de lei de natureza econômica, social e trabalhista encaminhadas pelo Executivo ao Congresso Nacional. No Brasil, o governo só se utilizou deste recurso num primeiro momento, abandonando-o em seguida, talvez por julgá-lo desnecessário, ou por entender que ao CDES caberiam outras prioridades, como a construção da AND e a sistematização dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento.

No que se refere à produção desses Conselhos, tema que ocupou os últimos quatro capítulos deste trabalho, observou-se que o número de proposições e informes produzidos pelo CES espanhol foi bastante equilibrado e regular durante o conjunto dos 16 anos aqui analisados, seja por demanda do governo ou por iniciativa própria, com um leve aumento no número de pareceres e informes durante o terceiro e o quarto mandato.

É importante destacar que, com o passar dos anos, houve uma diversificação, tanto por parte de quem demandou alguma ação do CES, como dos temas por ele abordados. Aumentou o número de ministérios do governo que lhe solicitaram consultas, pareceres e informações. Esse processo pode ser identificado como a consolidação do CES ao longo do período analisado, ou seja, ocorreu um processo de institucionalização, ao mesmo tempo que aumentou o grau de importância atribuída ao Conselho, seja por parte do Governo, seja pelos grupos e setores que dele fazem parte e que nele estão representados.

Diante do que se viu, ou do que se pôde observar das matérias em pauta debatidas no âmbito do Pleno, constatou-se que as deliberações ou observações feitas a respeito dos anteprojetos de Lei encaminhados pelo governo tiveram como objetivo qualificar suas propostas. Com o objetivo de identificar as principais clivagens no CES, procurou-se ressaltar o tipo de matérias em que foram observadas maiores divergências de opinião na produção e deliberação dos pareceres. Como as deliberações do CES não têm caráter vinculante às decisões do governo, mesmo o que ele expressa por meio das votações apontou para aquilo que deveria ser melhorado nos projetos. Portanto, pode-se afirmar que o retorno do CES tem

sido bastante positivo em relação às matérias a ele submetidas, uma vez que são levadas em conta pelo governo as observações feitas pelo órgão.

Quanto à produção e dinâmica de atuação do CDES brasileiro, observa-se claramente, através do histórico das funções e ações desempenhadas por ele durante o primeiro governo Lula, pelo próprio aprimoramento da sua dinâmica interna de funcionamento e pelo que se produziu nesse período, que os temas ou questões que ganharam destaque e que foram mais evidenciados no seu interior assumiram um ritmo quase que de “normalidade” durante o segundo governo.

Sobre a produção do CDES, durante o primeiro governo Lula, observou-se que este teve três momentos distintos: um primeiro período, de tratamento das reformas e da produção das Cartas de Concertação (2003); um segundo período, de construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (2004-2005); e um terceiro período, que envolveu a criação do Observatório da Equidade e a sistematização final dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (2006).

A primeira fase do CDES pode ser caracterizada não apenas pelo reconhecimento dos atores econômicos e sociais que dele participam por parte do governo, mas também como um período de aprendizagem e de diálogo social permanente entre diferentes setores da sociedade brasileira, tanto os setores do capital e do trabalho, representados por empresários e sindicalistas, como também de lideranças vinculadas a organizações sociais e religiosas do terceiro setor (ONGs, Movimentos Sociais, etc.). Uma segunda fase é de rearranjo e adensamento institucional, em sua relação com o governo e/ou em sua própria dinâmica interna de funcionamento. E uma terceira etapa é a de criação de mecanismos (ou uma estrutura interna permanente, através do Observatório da Equidade e do Comitê Gestor) que tem permitido dar maior suporte às ações governamentais, sobretudo no que diz respeito à formulação, execução e avaliação das políticas públicas, visto o trabalho que tem sido realizado pelo Observatório da Equidade, principalmente a partir de 2007, com a publicação de relatórios anuais sobre “As Desigualdades na Escolarização no Brasil” e dois relatórios sobre “Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional”. Além disso, um conjunto de diretrizes operacionais, publicadas através dos Enunciados Estratégicos, em 2006, que também permitiram ao governo federal melhorar suas ações, políticas e investimentos, em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento, especialmente na área de infraestrutura econômica e social, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desde 2007.

Assim, pode-se afirmar que cada CES é o reflexo da sociedade onde nasce, sendo que o processo que dá lugar ao diálogo social é um processo livre, não existindo uma fórmula pré-determinada, precisa, ou matemática, para o mesmo ocorrer. Este pode ser visto como o resultado da ação concertada, de acordos, ou pactos, pela busca do consenso, o qual pode ser mais estruturado, ou institucionalizado, dependendo de cada caso.

Seguindo nessa direção, os Conselhos Econômicos e Sociais podem vir a cumprir um papel importante, sendo vistos como mais um instrumento à disposição dos governos e das sociedades, assim como as redes sociais, os orçamentos participativos dos diversos países, conjuntamente com vários mecanismos de participação e representação da sociedade civil organizada, que fortalecem a democracia hora vigente nesses países. Longe de se constituir uma ameaça, tais instituições funcionam como complemento importante das instituições clássicas da democracia liberal.

Há quem propague a ideia dos Conselhos como caminho de inclusão econômica e social, de solidariedade e de respeito ao futuro. A experiência brasileira, nesse sentido, é emblemática. O Brasil começou seu processo de inclusão econômica e social com a redemocratização do país. Através da Constituição de 1988, permitiu-se a inclusão política, ocorrendo pressões para a redução das desigualdades sociais e da pobreza extrema, promovendo-se a cidadania. Esse processo foi mais ou menos dormente até o programa de estabilização econômica (1994), porque o problema da estabilidade era fundamental naquele momento, mas já nos governos de Fernando Henrique Cardoso essas pressões foram colocadas, por meio de programas incipientes de inclusão social, ganhando mais força, ou se elevando à condição de políticas de Estado, com os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, fortemente marcados por uma sociedade civil mais organizada e ativa.

A criação do CDES brasileiro, portanto, faz parte de uma nova visão. Ele foi criado como uma forma de veicular o debate em torno da ideia de construir consenso sobre as vantagens que um processo de inclusão econômica e social teria para todos. Na verdade, como se pode verificar, ele esteve no centro desta discussão, de um processo econômico e social que representa um novo modelo de crescimento para o país. O que se experimenta é um processo de institucionalização desse debate, através do CDES e de outras iniciativas, que reúnem Estado e sociedade, na busca por um entendimento de que este é um modelo que não só favorece a população como um todo, mas também porque interessa do ponto de vista econômico e social. Existe, por questões morais, ou por interesse próprios, de todos os setores da economia, uma convergência ou coesão em torno dessa questão, o que ressalta ainda mais a importância desses Conselhos para os governos que apresentam a inclusão econômica e

social como uma política de Estado. Este talvez seja um bom argumento que justifique sua criação e sua permanência no Brasil.

## 11. REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** 31(1), 1988, p. 5-33.
- ABREU, Alzira Alves (Org.). **A democratização no Brasil: atores e contextos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 200p.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-125.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O corporativismo em declínio. In: DAGNINO, Eveliva (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 51-57.
- ALMOND, G. A.; POWELL, G. B. Jr. **Uma teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- ALVES, Giovanni. Do novo sindicalismo à concertação social: ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1998). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, nov./2000.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 15-176.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 9-23.
- ANDRADE, Pablo. El círculo vicioso de la transición: de la democracia formal a la poliarquía. **ICONOS – Revista de Ciencias Sociales**, N. 12, FLACSO-Ecuador, nov./ 2001, p. 22-32.
- ARAUJO, Ângela (Org.). **Do corporativismo ao neoliberalismo: estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002, 183 p.
- ARBIX, Glauco. Democratizar (sem precarizar) as relações de trabalho. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, UFPR, n. 10\11, 1998, p. 127-137 (Dossiê Sindicalismo e Corporativismo).
- ARBIX, Glauco; TOLEDO, Demétrio G. C. de; SALERNO, Mario S.. Estratégias de inovação em sete países: Estados Unidos, Canadá, Irlanda, Reino Unido, Finlândia, França e Japão. 33º Encontro Anual da ANPOCS, out./2009.
- ARENDRT, Hannah. **Crises da república**. Tradução de José Volkmann. São Paulo: Perspectiva, 2008.
- ARROW, Kenneth J. Uncertainty and the welfare economics of medical care. In: **American Economic Review**, 53 (5), 1963, p. 941–973.

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança do regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, UFPR, n. 17, nov. 2001, p. 11-31 (Dossiê Transição Política).

AVILÉS, Antonio Ojeda (Coord.) **Los consejos económicos y sociales**. Madrid/Espanha: Editorial Trotta, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 1992.

AVRITZER, Leonardo. Governo Lula e o desafio da participação. **Teoria e Debate**, 54, jun/jul/ago 2003, p. 10-15.

\_\_\_\_\_. Modelo de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

AUTONOMIA. Revista da Central Autônoma dos Trabalhadores. Os craques do governo. São Paulo: Instituto de Promoção Social, Nº104, nov./ dez./ 2003.

BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. **Política comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara. Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política. **Caderno de Ciência Política**, Porto Alegre, n.º 3, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFRGS, 1995.

BAQUERO, Marcello. **Democracia e desigualdade na América Latina**: novas perspectivas. Porto Alegre, UFRGS, 2007.

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Representação das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 1930. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, UFPR, n. 22, jun. 2004, p. 119-133.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1996. 401 p. (Clássicos; 5).

BENEDITO, Santos M. R.; CUNHA, André M.; LÉLIS, Marcos T. C.; BICHARA, Julimar da Silva. O investimento direto externo espanhol na América Latina: determinantes e impactos. **Cadernos PROLAN**, USP (ano 6 – vol.1 – 2007). p. 149-186.

BERGER, Stefan; COMPSTON, Hug (Org.). **Policy concertation and social partnership in western europe**: lessons for the 21st century. New York, NY.USA: Berghahn Books, 2002.

BEURIER, Jean-Pierre. Le rôle du conseil économique et social. **Revue du Droit Public**, Paris, n. 6. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1982, p. 1627-1674.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6 reimp. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2006. 100 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Editora da UNB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. 2 v.

BOSCHI, Renato R.; DINIZ, Eli. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E; SANTOS, F. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BOSCHI, Renato R. (Org.) **Corporativismo e desigualdade**: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed.: IUPERJ, 1991.

BRASIL. 2004. **Visões da realidade brasileira**: a percepção dos conselheiros do CDES. Documento de circulação interna da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República – Disponível em <<https://www.cdes.gov.br>>. Acesso em: 08 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. 2005. **Agenda nacional de desenvolvimento** (pré-projeto). Documento de circulação interna da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

\_\_\_\_\_. **Agenda nacional de desenvolvimento** – AND. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2007.36p.

\_\_\_\_\_. **Agenda para novo ciclo de desenvolvimento**. 2. ed. Brasília: Presidência da República, Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, CDES, 2011. 54 p.

\_\_\_\_\_. **Anais do seminário Reforma Política**. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2007.

\_\_\_\_\_. **Anais do seminário sobre reforma tributária**. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), 2010. 96 p.

\_\_\_\_\_. **Anais dos seminários Novos Indicadores de Riqueza**. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2007, 96p.

\_\_\_\_\_. **As desigualdades na escolarização no Brasil**. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, CDES, 2006. 40 p. (Relatório de Observação N° 1).

\_\_\_\_\_. **As desigualdades na escolarização no Brasil**. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, CDES, 2007.44 p. (Relatório de Observação N° 2).

\_\_\_\_\_. **As desigualdades na escolarização no Brasil**. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, CDES, 2009. 56 p. (Relatório de Observação N° 3)

\_\_\_\_\_. **As desigualdades na escolarização no Brasil**. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, CDES, 2ª Edição, 2011. 60 p. (Relatório de observação N° 4).

\_\_\_\_\_. **Balço de atividades, 2004** - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: Presidência da República, CDES, 2004, 14 p.

\_\_\_\_\_. **Balço de atividades, 2005** - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: Presidência da República, CDES, 2005, 40 p.

\_\_\_\_\_. **Cartas de concertação do CDES**. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social, CDES, 2004, 25 p.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei Nº. 4744, de 16 de junho de 2003**. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Enunciados estratégicos para o desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), 2006. 40 p.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, CDES, 2009. 68 p. (Relatório de Observação Nº 1).

\_\_\_\_\_. **Indicadores de iniquidade do sistema tributário nacional**. 2. ed. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), 2011. 60 p.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e da outras providências. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **O debate sobre desenvolvimento no CDES** - documento síntese. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), 2010. 184 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório de atividades 2009**. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), 2010, 76 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório de atividades 2010**. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2010, 63 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório de atividades, 2003** - Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: Presidência da República, SEDES, 2003, 9 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão, 2006** - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: Presidência da República, CDES, 2006, 16 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão, 2007** - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: Presidência da República, CDES, 2007. 55 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão, 2008** - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: Presidência da República, CDES, 2009, 100 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório do seminário internacional sobre desenvolvimento**. Brasília: CDES, 03 a 06 de março de 2009, 79 p. (Reunião Ampliada do Pleno).

\_\_\_\_\_. Termo de referência para a formação da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Termos de referência para a formação dos Grupos Temáticos do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Brasília, 2003 a 2010. Disponível na Internet: <https://www.cdes.gov.br/>. Acessado em 01/08/2011.

BRITO, Carlos Soares de. O conselho central de economia (CCE) e o conselho nacional do trabalho (CNT) da Bélgica. In: **Estudos sobre conselhos económicos e sociais**. Lisboa/Portugal: CES, 1996, p. 18-81.

\_\_\_\_\_. O conselho económico e social (CES) de França. In: **Estudos sobre conselhos económicos e sociais**. Lisboa/Portugal: CES, 1996, p. 83-140.

\_\_\_\_\_. O conselho nacional de economia e do trabalho (CNEL) de Itália. In: **Estudos sobre Conselhos económicos e sociais**. Lisboa/Portugal: CES, 1996, p. 141-181.

BRUXEL, Laerson. **O CDES na mídia**: gênese de uma esfera pública política na disputa pela opinião pública. Porto Alegre, 2005, 132 p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação/ UFRGS).

CADERNOS NAE. **Projeto Brasil 3 tempos**. nº.1 jul./2004. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004.

CAPDEVIELLE, Jaques. **Modernité du corporatisme**. Paris: Presses de Sciences Po, 2001, 185 p. (Collection Académique).

CARDOSO, Fernando Henrique. **Xadrex Internacional e social-democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997, p. 229 a 250.

\_\_\_\_\_. José Murilo de. **A formação das almas**: o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

COLE, R. E. **Strategies for industry**: small groups activities in american, japonese and swedish industry. Berkeley University of California Press, 1989.

CONDÉ, Eduardo. S.; GOMES, Eduardo R.; TAPIA, Jorge R. B. (ORG.). **Pactos sociais, globalização e integração regional**. Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2008.

COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, 1995.

\_\_\_\_\_. Esfera pública e as mediações entre cultura e política: para uma leitura sociológica da democratização brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa**. Travessias, Rio de Janeiro, UCAM/IUPERJ, n.º 1, p. 57-71, set. 2000.

COSTA, Paulo Maurício Teixeira da. Coordenação política, governança e governabilidade: o papel da secretaria de relações institucionais da Presidência da República. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cidade de Guatemala, (7-10/11/2006). Disponível em: <[www.blogdoalon.com/ftp/paulomauricio.pdf](http://www.blogdoalon.com/ftp/paulomauricio.pdf)>

CASTELLS, Manuel. **Globalización, desarrollo y democracia**. Chile em el contexto mundial. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica, 2005.

CASTRO, Maria Céres Pimenta Spindola; MAIA, Rousiley (Org). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

CAVALCANTI, Luiz Otávio. **O que é o governo Lula?** São Paulo: Landy, 2003.

CAWSON, Alan. **Corporatism and political theory**. New York: Basil Blackwell, 1986.

CHERESKY, Isidoro e POUSADELA, Inés (Comp.). **Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas**. 1. ed. Buenos Aires: Paidós, 2001, 451 p. (Coleção Latinoamericana; 7).

CESAR, Benedito Tadeu. Trabalho técnico: propostas para um novo formato institucional do CDES (2004). Documento de circulação interna da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

\_\_\_\_\_. Trabalho técnico: o conselho desenvolvimento econômico e social (CDES) e o desafio da construção de uma agenda de desenvolvimento para o Brasil (2005). Documento de circulação interna da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

CHILCOTE, Ronald H. **Teorias de política comparativa: a busca de um paradigma reconsiderado**. Tradução de Carlos Alberto Silveira Netto Soares. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997, 555 p.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

COGGIOLA, Osvaldo. **Governo Lula: da esperança a realidade**. São Paulo: Xamã, 2004.

COMMONS, John, R. **Institucional economics: its place in political economy**. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1990.

CONCERTAÇÃO. Revista da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, n. 1, ago./set./2003.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL: CAMINHOS PARA UM NOVO CONTRATO SOCIAL - ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO E CONCERTAÇÃO, 2003, Brasília. Relatório das Oficinas. Brasília/DF: Sedes, set. 2003.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL. Contribution au debat de la représentation institutionnelle de la société civile.. Disponível em: <[www.ces.fr/ces](http://www.ces.fr/ces)>. Acesso em: 18 jun. 2002. 70 p

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. O conselho de desenvolvimento econômico e social: um experimento democrático. Disponível em: <<https://www.cdes.gov.br/>> Sessão Estudos e Pesquisas. Acesso em: 01 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. O CDES: a aprendizagem da pactuação. Trabalho apresentado no 6º Encontro da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas/SP, UNICAMP, 2008, 22 p.

CORREA, J. M. A experiência do Conselho Econômico e Social espanhol: funções e estrutura. In: CORREA ...[et al.] **Novos espaços democráticos**: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo), 2003.

CÔRTEZ, S. M. V. Foros participativos y gobernabilidad: una sistematización de las contribuciones de la literatura. In: LUBAMO; COÊLHO; MELO (Comp.) **Diseño institucional y participación política**: experiencias en el Brasil contemporáneo. 1. ed. – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO): Fundação Joaquim Nabuco. El Núcleo de Opinião e Políticas Públicas, 2006.

COSTA, O., JABKO, N., LEQUESNE, CH. , MAGNETTE, P. La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union Européenne: vers une nouvelle forme de démocratie? **Revue française de science politique**, v. 51, n. 6, décembre 2001. p. 859-866.

CROUCH, C. **Industrial relations and the european state tradition**. Oxford: Oxford Clarendon Press, 1993.

DABÈNE, Olivier. **La région Amérique Latine**: interdependance et changement politique. Paris: Presses de Sciences Po, 1997.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

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

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001, p. 230.

DALGNINO, Ângela. Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira. **Revista Idéias**, Campinas, 1998-1999, p. 13-42.

DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé (Org.) **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001. p.11-38.

DEBRUN, Michel. **A conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos as câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce. **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 21-38.

DINIZ, Elli (Org.). **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007. 336 p.

DINIZ, Elli. **Crise, reforma de estado e governabilidade 1985-1995**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio. In: CONDÉ, Eduardo S.; GOMES, Eduardo R.; TAPIA, Jorge R. B. (Org.). **Pactos sociais, globalização e integração regional**. Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2008. p. 215-277.

\_\_\_\_\_. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. Trabalho apresentado ao SEMINÁRIO INTERNACIONAL PROMOVEDO RESPOSTAS A GLOBALIZAÇÃO – INCT – PPED. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. p. 1-19.

DINIZ, Elli; BOSCHI, Renato R. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-liberal**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 1-38.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DUVERGER, M. **Métodos de las ciencias sociales**. Barcelona, Espanha: Ariel, 1976.

ESPAÑA. **Lei 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social**. BOE de 18 de junio de 1991.

\_\_\_\_\_. **Reglamento de organización y funcionamiento interno del consejo economico y social**. Aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social el día 25 de febrero de 1993.

\_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 1993**. 128 p. (Volumen Anual).

\_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 1994**. 200 p. (Volumen Anual).

\_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 1995**. 176 p. (Volumen Anual).

\_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 1996**. 160 p. (Volumen Anual).

\_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 1997**. 144 p. (Volumen Anual).

\_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 1998**. 256 p. (Volumen Anual).

- \_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 1999.** 272 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 2000.** 88 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 2001.** 96 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 2002.** 192 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 2003.** 192 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 2004.** 104 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 2005.** 120 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 2006.** 252 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Dictámenes del CES, 2007.** 132 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES, 1994.** 192 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES, 1995.** 172 p. (Volumen Anual).
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES, 1996.**
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES, 1998.**
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES, 1999.**
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES, 2000.**
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES, 2002.**
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES. 2003.**
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES. 2004.**
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES. 2005.**
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES. 2007.**
- \_\_\_\_\_. **Informes del CES. 2008.**
- \_\_\_\_\_. **Memória del ces sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación, 1993,** 288 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 1994.** 520 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 1995.** 548 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 1996.** 600 p.

- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 1997**. 724 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 1998**. 648 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 1999**. 648 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 2000**. 728 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 2001**. 780 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 2002**. 752 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 2003**. 612 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 2004**. 648 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 2005**. 704 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 2006**. 708 p.
- \_\_\_\_\_. **Memoria del año 2007**. 808 p.

ESPINA, Álvaro. **Modernización y estado de bienestar en España**. 1. ed. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2007, 432 p.

EVANS, Peter. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. IN: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. .9, jan-jun, 2003. p.20-63.

FALEIROS, Vicente de Paula; NUNES, Selene Peres; FLEURY, Sônia [et al]. A era FHC e o governo Lula: transição? In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (Org.). Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos/INESC, 2004.

FARHAT, Said. **Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Fundação Peirópolis, Melhoramentos, 1996.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 49, 2000, p. 47-68.

FARIA, Sérgio; SANTOS, Susana; VIEGAS, José Manuel Leite (Org.). **A qualidade da democracia em debate**. Deliberação, representação e participação políticas em Portugal e Espanha. Lisboa/Portugal: Mundos Sociais, 2010.

FLEURY, Sônia. O conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P.(Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 79-105.

\_\_\_\_\_. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a, p. 23-75.

\_\_\_\_\_. Concertação e efetividade da ação política: o conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Panamá, 28-31 out./ 2003.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP, 1999.

FIORI, José Luis. Olhando para a esquerda latino-americana. In: DINIZ, Elli (Org.). **Globalização, estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos>> (p.1-21).

FORCHERI, Miguel Serna. **Reconversão democrática das esquerdas no Cone Sul**: trajetórias e desafios na Argentina, Brasil e Uruguai. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

FRANK, Jonás. Descentralización y relaciones intergubernamentales en Europa: lecciones para El Ecuador? **ICONOS** – Revista de Ciencias Sociales, FLACSO - Equador, N° 8, Junio de 1999. p. 38-46.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.) **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p.245-282.

FREITAS JR., Antônio Rodrigues de. **Conteúdo dos pactos sociais**. São Paulo: LTR, 1993.

GARCIA, Pedro de Vega. Em torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad em la democracia actual. In: SOBERANES, J. L.; VALADÉS, D., CONCHA, H.A. **La reforma del Estado**: estudios comparados. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. p. 11-46.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. O CDES e a construção da agenda nacional de desenvolvimento: um relato particular. IN: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, José Carlos dos; ALENCAR, Joana (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do conselho de desenvolvimento econômico e social sob o governo Lula. Brasília: IPEA: CDES, 2010. v. 2, p. 41- 123.

GARRETÓN, M. A. [et al.]. **América Latina no século XXI**: em direção a uma nova matriz sociopolítica. Tradução de Ximena Simpson. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

GENRO, Tarso. Democratizar as relações entre governo e sociedade. In: CORREA, Jaime Montalvo [et al.]. **Novos espaços democráticos**: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha. São Paulo: Perseu Abramo, 2003. p. 97-106.

GEORGEL, Jacques. **Le franquisme: histoire et bilan (1939-1969)**. Paris, França: Éditions du Seuil, 1970. 331 p

GIDDENS, Antony. **O debate global sobre a terceira via**. Tradução de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora da UNESP, 2007.

GOETSCHY, Janine. The future of the european employment estrategy. In: MÜCKENBERGER [et.al.]. **Manifesto Social Europe**. Bruxelles: ETUI, 2001.

GOHN, M. G. M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2000. p. 175-201.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 3. ed., São Paulo: Edições Loyola, 2003.

GOMES, Eduardo. Antes do neoliberalismo: a expansão exportadora da indústria têxtil e a atuação política dos empresários do setor entre 1974 e 1989. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: UFPR, n. 10/11. p. 103-117, 1998. Dossiê Sindicalismo e Corporativismo.

GÓMEZ, A.S. El consejo economico y social espanõl; In: AVILÉS, A. O. (Org.). **Los consejos economicos y sociales**. Madrid, Espanha: Ed. Trotta, 1992.

GROTE, Jüngen R.; SCHMITTER, Philippe C. O renascimento do corporativismo nacional – efeito colateral indesejado da unificação econômica e monetária da Europa ou reação calculada a ausência de políticas sociais européias? In: CONDÉ, Eduardo. S.; GOMES, Eduardo R.; TAPIA, Jorge R. B. (Org.). **Pactos sociais, globalização e integração regional**. Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2008. p. 119-162.

HABERMAS, Jürgen. **Legitimation crisis**. Boston: Beacon Press, 1975.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1992. 2 v.

\_\_\_\_\_. **Teoria de la acción comunicativa I - racionalidad de la acción y racionalización social**. Madrid: Taurus, 1987a.

\_\_\_\_\_. **Teoria de la acción comunicativa II - crítica de la razón funcionalista**. Madrid: Taurus, 1987b.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 2. v.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary, C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In: **Lua Nova**, n. 58, 2003. p. 193-224.

HATTAM, V. **Labor visions and state power: the origins of business unionism in the united states**. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

HERMET, Guy. As transições democráticas no século XX: comparação entre América Latina e Leste Europeu. In: ABREU, Alzira Alves de (ORG.). **Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p.13-35.

HIRST, Paul. A democracia representativa e seus limites. IN: **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.- p. 30-46.

HUNTINGTON, S. P. **A terceira onda: a democratização no final do Século XX**. São Paulo: Editora Ática S. A, 1995.

IAZZETTA, Osvaldo; O'DONNELL, Guillermo; VARGAS CULLELL, Jorge (Comp.). **Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina**. 1. ed. Rosário: Homo Sapiens, 2003. 360p. (Politeia).

IMMERGUTH, Ellen M. **Health politics: interests and institutions in Western Europe**. New York: Cambridge University Press, 1992.

INGLEHART, R. **Modernization and post-modernization**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

JORDANA, Jacint. As comunidades autônomas e a política de descentralização na Espanha democrática. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 213- 238.

KAZANCIGIL, Ali. A regulação social e a governança democrática da mundialização. In: MILANI, C; ARTURIC, C; SOLINIS, G.(Org.). **Democracia e governança mundial: que relações para o século XXI**. Porto Alegre: UFRGS/UNESCO, 2002.

KINZO, M<sup>a</sup>. D'A. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. In: **RBCS -Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54. fev. 2004.

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

KUNRATH, Romerio Jair. **CDES: o conselho de desenvolvimento econômico e social do Brasil**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Porto Alegre, 2005. 156p. Disponível em: <<https://www.cdes.gov.br/>>. Sessão Estudos e Pesquisas.

\_\_\_\_\_. Descentralização e relações intergovernamentais: uma análise exploratória das experiências da Espanha e do Brasil. In: **Anais. I SEMINÁRIO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFRGS – DEMOCRACIA EM DEBATE**. Porto Alegre: Nova Prova, 2008, 20 p.

\_\_\_\_\_. O conselho de desenvolvimento econômico e social do Brasil: um espaço de participação social e de democratização do Estado? In: **Anais. II SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA**. Florianópolis/UFSC, 2007. p. 580-601.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da independência a Lula: dois séculos da política brasileira**. São Paulo: Angarium Editora, 2005.

LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política – um esboço. In: BAQUERO, Marcelo. (Org.). **Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1994. p. 11-25.

\_\_\_\_\_. **Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política**. Chile: FCE, 1990.

LEÓN, Jorge. La descentralización y el sistema político. **ICONOS – Revista de Ciencias Sociales, FLACSO - Equador**, n. 8, junio de 1999. p. 28-36.

LICHA, Isabel. Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Panamá, 28-31 de Oct./2003.

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

\_\_\_\_\_. Politics and comparative method; In: **American Political Science Review**, LXV, 1971. p. 682-693.

\_\_\_\_\_. A política comparativa e o método comparativo. **Revista de Ciência Política**. Rio de Janeiro, FGV, 1975, 18 (4). p. 03-19.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia – a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LIPSET, Seymour Martin. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. In: **American Political Science Review**, n. 53, 1959.

LÓPEZ, Frederico Durán. 15 años del CES. La difícil institucionalización del diálogo social. In: **CAUCES – Cuadernos del Consejo Económico y Social**. Número Doble 006/7, otoño-invierno, 2008/2009.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**. Origem e evolução. Rio de Janeiro: Biblioteca de Ciências Sociais, Zahar Editores, 1978.

MAJONE, Giandomenico. Décisions publiques et délibération. **Revue Francaise de Science Politique**, 1994. p. 579-598.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. IN: **Revista de Sociologia e Política** v. 16, nº 31: nov. 2008, p.121-142.

MARENCO, André. Estudos de elites políticas explicam como instituições tornam-se instituições? **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 65, 2008. p. 5-26.

\_\_\_\_\_. Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁES, Manuel Alcantara (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 73-105.

MARSHAL, T. H. & BOTTOMORE, T. **Ciudadania y clase social**. 1. ed. Buenos Aires: Losada, 2004. 160 p.

MARSHALL, T. P. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARUGÁN, F. F. Pactos Sociais na Espanha. In: CORREA [et al.] **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

MICHELS, Robert. **A sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: Esboço de mapeamento. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 59, 1º sem. de 2005. p.5-42.

MILLER, Gustavo. Representação Política: neo institucionalismo em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, fev. de 2009. p. 115-127.

MOISÉS, J. A. Democratização e cultura de massas no Brasil. In: **Lua Nova – Revista De Cultura e Política**, São Paulo, CEDEC, n. 26, 1992. p. 5-51.

\_\_\_\_\_. **Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo: Editora Ática, 1995, 331p.

\_\_\_\_\_. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. In: **RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, fev. 2008. p.11-43.

MONAT, Jacques A experiência da Áustria e a dos países baixos. In: **Estudos sobre conselhos económicos e sociais**. Lisboa, Portugal: CES, 1996, p. 184-334.

MORLINO, L.; SARTORI, G. **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid, Alianza Editorial, 1994.

MOSCA, Gaetano. **La clase política**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

MUNCK, Geraldo L. Uma revision de los estudios sobre la democracia: tematicas, conclusiones, desafios. **Desarrollo Economico – Revista de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, v. 41, n. 164, enero-marzo 2002. p.579-609.

MUÑOZ GOMÁ, Oscar. **El modelo económico de la concertación 1990-2005: reformas ou cambio?** Santiago, Chile: Catalonia, 2007.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. A reforma da previdência no Brasil. Estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, fev. 2008. p. 45-58.

NOGUEIRA, Marco A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NOHLEN, Dieter; THIBAUT, Bernhard. Investigación sobre la transition em América Latina: enfoques, conceptos, tesis. **Arbeitspapier**, n. 11, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, 1994.

NORRIS, P. **Critical citizens**. global support for democratic governance. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NUN, José. **Democracia**: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? 3. reimp. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2002. 183 p.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; Brasília: ENAP, 2003. 146 p.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.). **A democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

\_\_\_\_\_. **Transições do regime autoritário**: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988a.

\_\_\_\_\_. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: MENDES, Juan E.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, Paulo S. (Org.). **Democracia, violência e injustiça**. São Paulo, Paz e Terra, 2000. p. 337-377.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e política comparada. **Dados**, v. 42, n. 4, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica a razão dualista – o ornitorrinco**. São Paulo: Biotempo Editorial, 2003.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PASQUINO, Gianfranco. **Sistemas políticos comparados**. 1 ed. Buenos Aires: Bononia University Press, 2004. 224 p.

PEREIRA, José Luís V. El Consejo Nacional de Planificación Económica e Social: Uma experiência democrática. In: **Libro blanco del CONPES**: uma experiência de participação cidadana. República da Nicarágua, 2005. Disponível em: <<http://www.conpes.org.ni/libro-blancconpes.Pdf>>

PEREIRA, L. C. Bresser. da política de elites à democracia de sociedade civil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Brasil 500 anos** - futuro, presente, passado. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000. p. 517-538.

\_\_\_\_\_. A economia e a política do Plano Real. **Revista de Economia e Política**, v. 14, n. 4, (56) out/dez. 1994. p. 129-149.

\_\_\_\_\_. Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. In: DINIZ, Elli (Org.) . **Globalização, estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 63-96.

\_\_\_\_\_. **Reforma do estado para cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

\_\_\_\_\_. **Construindo o estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Tradução de Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PIERSON, Paul. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. New York: Princeton University Press, 2004.

PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil institucionalizada. In: **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 5, 2004. p. 99-116.

\_\_\_\_\_. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, 2004a.

PNUD. **La democracia en América Latina**: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos - contribuições para el debate. 1. ed. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004.

POCHET, Philippe. União monetária e pactos sociais na Europa. In: CONDÉ, Eduardo S.; GOMES, Eduardo R.; TAPIA, Jorge R. B. (Org.). **Pactos sociais, globalização e integração regional**. Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2008. p. 79-117.

PORTUGAL. **Les conseils économiques et sociaux et institutions similaires** (données comparatives). Lisboa/Portugal: CES, 1995. 383p.

POULANTZAS, Nicos. **A crise das ditaduras**: Portugal, Grécia, Espanha. 2. ed. Tradução de Lia Zatz. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 103 p. (Coleção O MUNDO, HOJE; 11).

PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal**: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Fundação Komrad Adenauer Stiftung, 2006. 464p.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

PUTNAM, Robert D. **Bowling alone**: the collapse and revival of american community. New York: Simon & Schuster, 2000.

\_\_\_\_\_. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 4. ed. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005. 260 p.

RAMIO, Carles; SALVADOR, Miquel. O processo de descentralização regional na Espanha e as dificuldades para inovação institucional das novas administrações públicas. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 239-265.

RAMÍREZ, Franklin; WELP, Yanina. Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina. IN: **ÍCONOS**, Revista de Ciencias Sociales, Quito n. 40, mayo 2011, p. 11-20.

RÁPALO CASTELLANOS, Renán. **La teoría del contrato y los procesos de concertación social en América Latina**. 1. ed. Tegucigalpa: PNUD, 2001, 20 p. . Disponível em: <[www.undp.un.hn/publicaciones/colecciones/VP-2.pdf](http://www.undp.un.hn/publicaciones/colecciones/VP-2.pdf)>

RAQUEJO, Ferran. Democracia, descentralização e pluralismo cultural: o caso do “ Estado das Autonomias” espanholas. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 267-302.

REGINI, Marino. Entre a desregulação e os pactos sociais, as respostas das economias europeias a globalização. In: CONDÉ, Eduardo. S.; GOMES, Eduardo R.; TAPIA, Jorge R.B. (ORGs.). **Pactos Sociais, globalização e integração regional**. Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2008. p. 163-214.

RIBEIRO, Daniela Mesquita de Franco. A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento? Artigo apresentado no SÉTIMO ENCONTRO DA ABCP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, Recife – PE, 04 a 07/08/2010.

RÍOS, Alfredo Vilavicencio. Los consejos economicos e sociales en los países europeos. In: AVILES, Antonio Ojeda. **Los consejos economicos y sociales**. Madrid, Espanha: Ed. Trotta, 1992.

RODRIGUES, Nascimento H. Prólogo. **Estudos sobre conselhos económicos e sociais**. Lisboa/Portugal: CES, 1996. p.7-15.

ROYO, Sebastián. Ainda o século do corporativismo? Espanha e Portugal comparados. **Análise Social**, vol. XXXVI (158-159), 2001. p.85-117.

SADER, Emir; BEJAMIN, César; SOARES, Laura Tavares; GENTILI, Rafael. **Governo Lula**: decifrando o enigma. 1. ed. São Paulo: Viramundo, 2004.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. In: **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP., v.11, n. 2, out. 2000.

\_\_\_\_\_. Metamorfoses do estado brasileiro no final do século XX. In: **RBCS**, v. 18, n. 52, jun. 2003.

SANCHES DÍEZ, Ángeles. **La internacionalización de la economía española hacia América Latina**: los elementos determinantes em el inicio y la consolidación del proceso.

Burgos: Servicio de Publicaciones, Universidade de Burgos, 2002. 312p. (Estudios y monografías; 19)

SANTISO, Javier. La démocratie incertaine: La théorie des choix rationnels et la démocratisation en Amérique Latine. **Revue Française de Science Politique**, v. 43, n. 6, dez. 1993. p. 970- 993.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução geral a coleção. In: AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 13-27.

\_\_\_\_\_. Prefácio do Volume 1. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 28-38.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

\_\_\_\_\_. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000. p. 637-669.

SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio Grijó. Panorama de las instituciones democráticas em Brasil bajo la égida de la Constitución de 1988. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). **Reformas políticas en América Latina**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p.103-137.

SANTOS, Maria Helena de Castro. governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 13/ jun. 2008.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1978.

SARTORI, G Problemas metodológicos na política comparativa. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, FGV, 1975, 18 (4). p. 21-50.

\_\_\_\_\_. Bien comparer, mal comparer. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 1 , n. 1, 1994. p. 19-36.

\_\_\_\_\_. **La política**. Lógica y método em las ciencias sociales. 3. ed. Tradução de Marcos Lara. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

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

SCHIMITTER, P.; STREECK, W. From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the single european market. **Politics & Society**, v. 19, n. 2, june 1991, p. 133-164.

\_\_\_\_\_. Organized interests and the Europe of 1992. In: ORNSTEIN N. J.; PERLMAN. M. (Eds.). **Political power and social change**. The United States Faces the United Europe. Washington, D.C.: The AEI Press, 1991a. p. 46-67.

SCHNEIDER, Cecilia; WELP, Yanina. Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. IN: **ÍCONOS** – Revista de Ciencias Sociales, Quito, n. 40, mayo 2011, p. 21-39.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, socialism and democracy**. 3. ed. New York: Harper and Row, 1950.

SCOTT, Richard.; MEYER, J. W. **Institutional environments and organizations**: structural complexity and individualism. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

SECCO, L. A transição democrática na Espanha; In: CORREA [et al.] **Novos espaços democráticos**: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transições pela transação: a democratização no Brasil e na Espanha. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986, p. 207-235.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 22 de junho de 2002. Documento Informativo do Partido dos Trabalhadores.

SINGER, André. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro**: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994. São Paulo: Edusp, 2002.

SINGER, Paul. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. In: **História geral da civilização brasileira**. São Paulo: Difel, 1984, p. 211-245.

SORJ, Bernardo & MARTUCCELLI, Danilo. **O desafio latino americano**: coesão social e democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

SOUZA, Angelita Matos. A crise financeira e o Brasil em perspectiva comparada: Argentina, Brasil, Coréia do Sul e Espanha. In: 33º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, out./2009.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 187-211.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1983.

\_\_\_\_\_. A democracia populista (1945-1964): bases e limites. In: ROUQUIÉ, Alain. **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

STEINMO, S. H.; THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO; THELEN; LONGSTRETH. **Structuring politics**. New York: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

STEINMO, S. H.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge University Press, 1997.

STREETEN, Paul. Globalização: ameaça ou oportunidade. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M., ABRAMOVAY, R. (Org.) **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Ed. UNESP; Edusp, 2001. p.71-154.

SKOCPOL, Theda. Strategies of Analysis in Current Research, In: EVANS, P.; DIETRICH, R.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

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

\_\_\_\_\_. 2005. Concertação, diálogo social e diálogo civil. In: **Relatório técnico**. Documento de circulação interna da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>> (Acesso em: 08 ago. 2007).

\_\_\_\_\_. Corporativismo societal no Brasil: uma transição incompleta? In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 65-78.

\_\_\_\_\_. Concertação social, negociação coletiva e flexibilidade: o caso italiano. **Dados**, Rio de Janeiro, v. .46, n. 2, 2003.

TAPIA, Jorge R. B. GOMES, Eduardo. Concertações sociais, integração européia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo? In: CONDÉ, Eduardo. S.; GOMES, Eduardo R.; TAPIA, Jorge R. B. (Org.). **Pactos sociais, globalização e integração regional**. Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2008. p. 21-77.

TEIXEIRA, Jorge Leão. Lições de Mancloa. **Revista Problemas Brasileiros**, São Paulo: SESC/SP, n. 356, mar. - abr. 2003. Disponível em: <[http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas/revistas\\_link\\_home.cfm](http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas/revistas_link_home.cfm)>

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, 2003. p. 225-254.

TILLY, Charles. **Grandes estruturas, procesos amplos, comparaciones enormes**. Versión español de Ana Balbás. Madrid, Espanha: Alianza Editorial, 1991. 204p.

TOURAINÉ, Alain. Economia e democracia no Brasil nos últimos vinte anos. Tradução de Carlos Henrique Del Tedesco Lins. **Revista USP**, São Paulo, n. 65, p. 52-63, março-maio 2005.

TRINDADE, Hélio. Reforma Política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, Maria V., VANNUCHI, Paulo, KERSCHE, Fábio (ORGs.). **Reforma Política e Cidadania**. Primeira Edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 57-82.

TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

UNGER, Roberto M. **O direito e o futuro da democracia**. Tradução de Caio Farah Rodrigues e Marcio Soares Grandchamp com consultoria do autor. São Paulo: Boitempo, 2004.

VATTA, Alessia. O neocorporativismo na Europa: desenvolvimentos recentes e perspectivas de futuro. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, N.º 10/11, p. 153-194, 1998. Dossiê Sindicalismo e Corporativismo.

VEGARA, A.G. A concertação social na Espanha a partir da transição democrática. In: CORREA [et al.] **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

VOLPON, Tony. **A globalização e a política de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WEINGAST, Barry. The political foundations of democracy and the rule of the law. **American Political Science Review**, 91/1, June/1997.

WIARDA, Howard J. **Corporatism and comparative politics: the other great "ism"**. New York: E. Sharpe, 1997. 200p. (Comparative Politics Series).

\_\_\_\_\_. **O modelo corporativo na América Latina e a latinoamericanização dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1983, p.218.

ZAVERUCHA, Jorge. **Rumor de sabres: tutela militar ou controle civil? Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

#### **Links:**

Site Oficial do CDES brasileiro. *Endereço Eletrônico*: <<http://www.cdes.gov.br/>>

Site Oficial do CES espanhol. *Endereço Eletrônico*: <<http://ww.ces.es>>

## **12. ANEXOS**

**Anexo 1** - Termo de Referencia para a formação da SEDES e do CDES

**Anexo 2** - Decreto Lei 4744, de 16 de Junho de 2003

**Anexo 3** - Principais publicações do CDES em seus 8 anos de atividade (2003-2010)

**Anexo 4** - Lei 21/1991 de criação do CES da Espanha

**Anexo 5** - Regulamento Interno do CES da Espanha

**Anexo 6** - Principais publicações do CES da Espanha em seus 15 anos de atividade (1992-2007).

## Anexo 1 - Termo de Referencia para a formação da SEDES e do CDES



### PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - SEDES

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

### FUNDAMENTOS E PRESSUPOSTOS

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

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

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

4. **Experiências:** Este processo, que sabemos ser extremamente complexo, já foi experimentado através de inúmeros métodos em diversos países: Espanha (outubro 1977), Portugal (Acordo de Concertação Estratégica – 1996/1999), Itália (janeiro 1983), Alemanha (Lei de Estabilidade e Crescimento da Economia – 1967/1968), Áustria (Criação da Comissão Paritária de Preços e Salários (1957), Holanda (criação do Conselho Social e Econômico (1950). Seus fins conciliatórios e objetivos estratégicos quase sempre foram corporativos e às vezes foram superestimados. Em regra, a distribuição dos sacrifícios era profundamente lesiva aos interesses dos “de baixo”, com uma distribuição, depois, desigual das vantagens obtidas com os pactos. Nossa proposta é que, atentos às experiências anteriores, delimitemos os

nossos objetivos e reinventemos a negociação democrática. Queremos que ela seja capaz de propor objetivos ao mesmo tempo transparentes, modestos e ousados nos seus movimentos imediatos: articular uma maioria política e social capaz de fazer reformas para criar as condições para o crescimento econômico, com distribuição de renda, criação de empregos e oportunidades de trabalho.

**5. Órgão Gestor do Contrato:** A gestão deste processo deverá ser coordenada por um órgão especial do Poder Executivo, subordinado diretamente ao Presidente da República. Um órgão articulador, que só poderá operar e ter sucesso, promovendo o protagonismo dos Ministérios e instituições de primeiro escalão. Principalmente os que estiverem diretamente vinculados às matérias sobre as quais o governo pretende acordar visando obter maioria. Seja no que se refere ao apoio na sociedade, seja perante os órgãos do Poder Legislativo. Este órgão gestor será a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, órgão-meio que trabalhará tendo como suporte o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, para o qual o governo fornecerá plenas condições de funcionamento.

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

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

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

## **O CONSELHO: CARACTERÍSTICAS E FUNCIONAMENTO**

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

país.

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

11. Os componentes do Conselho serão designados por ato formal do Presidente da República por dois anos e o número de membros permanentes do Conselho, originários do governo, não será superior a  $\frac{1}{4}$  dos seus integrantes. Na composição do Conselho, o Presidente buscará combinar representatividade setorial, abrangência social e reconhecido saber, para a nomeação dos seus integrantes.

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

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

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

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

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

#### COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA DO CONSELHO

17. O Conselho será composto por 82 membros mais o Presidente da República e 10 representantes do governo. O Presidente da República designará formalmente os integrantes

do Conselho, os quais poderão ser assistidos nas reuniões, se assim desejarem, por um assessor técnico. O Conselheiro, depois de nomeado pelo Presidente da República, poderá indicar um suplente, para as reuniões em que estiver impedido de comparecer, desde que o mesmo tenha nível de representatividade aceito como equivalente pelo Presidente da República.

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

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

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

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

**Anexo 2 - Decreto Lei 4744, de 16 de Junho de 2003**

**DECRETO Nº 4.744, DE 16 DE JUNHO DE 2003.**

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

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

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I**

**DA FINALIDADE E DA COMPETÊNCIA**

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

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

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

**CAPÍTULO II**

**DA COMPOSIÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DO CDES**

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

I - Secretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que será seu Secretário-Executivo;

II - Ministros de Estado Chefes da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, da

Secretaria-Geral da Presidência da República, da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; [\(Redação dada pelo Decreto nº 5.012, de 2003\)](#)

III - Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Assistência Social, do Trabalho e Emprego, do Meio Ambiente e das Relações Exteriores; e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### CAPÍTULO III

#### DA COMPOSIÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES DE TRABALHO

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

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

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

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

III - dez Conselheiros indicados pelo CDES; e

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

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

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

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

### CAPÍTULO IV

## DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE E DO SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO CDES

Art. 18. São atribuições do Presidente do CDES:

I - convocar e presidir as reuniões do colegiado;

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

III - firmar as atas das reuniões do CDES.

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

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

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

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

## CAPÍTULO V

### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20. Compete ainda ao CDES:

I - definir suas diretrizes e programas de ação;

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

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

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

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

VI - elaborar e propor modificações no seu regimento interno.

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

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

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

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

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

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

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

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

Brasília, 16 de junho de 2003; 182<sup>o</sup> da Independência e 115<sup>o</sup> da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*José Dirceu de Oliveira e Silva*

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

### **Anexo 3 - Principais publicações do CDES em seus 8 anos de atividade (2003-2010)**

#### **1 Documentos Estratégicos:**

BRASIL. Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2007.36p.

\_\_\_\_\_. As Desigualdades na Escolarização no Brasil. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, CDES, 2006. 40 p. (Relatório de Observação Nº 1).

\_\_\_\_\_. As Desigualdades na Escolarização no Brasil. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, CDES, 2007.44p. (Relatório de Observação Nº 2).

\_\_\_\_\_. As Desigualdades na Escolarização no Brasil. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, CDES, 2009. 56 p. (Relatório de Observação Nº 3)

\_\_\_\_\_. As Desigualdades na Escolarização no Brasil. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, CDES, 2ª Edição, 2011. 60 p. (Relatório de observação Nº 4).

\_\_\_\_\_. Cartas de Concertação do CDES. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social, CDES, 2004, 25p.

\_\_\_\_\_. Enunciados estratégicos para o desenvolvimento. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2006.40 p.

\_\_\_\_\_. Enunciados estratégicos para o desenvolvimento. 2ª Ed.. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2010.36p.

\_\_\_\_\_. Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, CDES, 2009. 68 p. (Relatório de Observação Nº 1).

\_\_\_\_\_. Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2ª Edição, 2011. 60 P.

\_\_\_\_\_. Agenda para novo ciclo de desenvolvimento. 2ª Ed.. Brasília: Presidência da República, Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, CDES. 2011. 54 p.

\_\_\_\_\_. O Debate sobre Desenvolvimento no CDES - documento síntese. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2010. 184 p.

#### **2 Outros Documentos:**

BRASIL. Anais do Seminário sobre Reforma Tributária. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2010. 96 p.

\_\_\_\_\_. Anais do Seminário “Reforma Política”. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2007.

\_\_\_\_\_. Anais dos Seminários Novos Indicadores de Riqueza. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2007, 96p.

\_\_\_\_\_. Relatório do Seminário Internacional sobre Desenvolvimento. Brasília: CDES, 03 a 06 de março de 2009, 79p. (Reunião Ampliada do Pleno).

### **3 Moções Aprovadas:**

Moção sobre Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR (09/2004)  
 Moção sobre a composição do Conselho Monetário Nacional (05/2005)  
 Manifesto a Nação - 13ª. Reunião do Pleno do CDES (09/2005)  
 Moção sobre o Fundo de Desenvolvimento da Educação - FUNDEB (03/2006)  
 Moção sobre o Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária (08/2008)  
 Moção sobre a Crise Financeira Internacional (10/2008)  
 Moção sobre o Fortalecimento de Cooperativas (02/2009)  
 Moção Sobre a Infraestrutura Aeroportuária Brasileira (11/2009)  
 Moção sobre o Pré-Sal (10/2009)  
 Moção sobre Mudança do Clima (11/2009)  
 Moção sobre indicação da Pastoral Criança ao Premio Nobel da Paz (01/2010)  
 Moção sobre Bioenergia e Biocombustíveis (06/2010)  
 Moção sobre a Aplicação dos Recursos do Fundo Social do Pré-Sal (07/2010)  
 Moção sobre a Agricultura do Novo Ciclo de Desenvolvimento (08/2010)  
 Moção sobre Financiamento de Longo Prazo (12/2010)

### **4 Relatórios e Pareceres apresentados:**

Relatório sobre Reforma Tributária (03/2003)  
 Relatório Consolidado Reforma Previdenciária (04/2003)  
 Relatório Consolidado Reforma Sindical e Trabalhista (06/2003)  
 Relatório Consolidado Plano Plurianual (06/2003)  
 Relatório sobre Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade (05/2005)  
 Relatório sobre Desindexação da Economia (09/2005)  
 Parecer sobre Reforma Política (07/2007)  
 Parecer sobre o Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária (02/2008)  
 Parecer sobre o Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Internacional (03/2008)  
 Parecer sobre Habitação de Interesse Social (08/2008)  
 Parecer sobre Bioenergia e o Desenvolvimento (10/2008)  
 Parecer sobre Política Nacional de Aviação Civil (11/2008)  
 Parecer sobre Investimentos (12/2009)  
 Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento - Monitoramento (12/2010)

(Obs: Alguns pareceres e relatórios constam como publicação do CDES, e não serão aqui repetidas. Ex. Relatórios de Observação do Observatório da Equidade).

Fonte: Site Oficial do CDES brasileiro. Endereço Eletrônico: <http://www.cdes.gov.br/>

**Anexo 4 - Lei 21/1991 de criação do CES da Espanha**

**LEY DE CREACIÓN  
DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL**

**Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social**  
BOE de 18 de junio de 1991

JUAN CARLOS I  
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.  
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo a sancionar la siguiente Ley

## **EXPOSICION DE MOTIVOS**

La Constitución Española recoge el mandato, dirigido a los poderes públicos, de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social.

El órgano que se crea, cuya denominación es la de Consejo Económico y Social, refuerza la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho.

Al tiempo que cumple con esta función constitucional, el Consejo Económico y Social sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, en la medida en que constituye el único órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socio profesionales.

Por otra parte, el Consejo Económico y Social responde a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios. En tal sentido, la función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social se ejercerá en relación con la actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral.

Esta participación se materializa, fundamentalmente, en la emisión de informes y dictámenes con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a propia iniciativa.

El Consejo Económico y Social constituye además, un medio de comunicación, asimismo permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno; en tal sentido, hace más fluida la relación y colaboración entre aquéllos y el Gobierno.

Las líneas básicas que informan el Proyecto de Ley y que configuran la institución que en el mismo se crea son las siguientes:

- a) El Consejo Económico y Social se configura como un órgano de carácter consultivo en materia socioeconómica y laboral.
- b) La función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social se ejercerá en relación con la actividad normativa del Gobierno en el indicado ámbito material. Esta participación se materializa fundamentalmente en la emisión, con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a propia iniciativa, de informes y dictámenes.
- c) El Consejo podrá, por propia iniciativa, elaborar informes o estudios sobre una serie de materias que expresen la opinión de este órgano en relación con las mismas.
- d) El Consejo Económico y Social cuenta con la presencia de sindicatos y organizaciones empresariales que gocen de representatividad, así como de otras organizaciones o fuerzas sociales representativas de intereses diversos.
- e) No se prevé la participación de representantes del Gobierno, dado el carácter del Consejo de órgano consultivo del mismo, y la necesidad, por tanto, de garantizar su independencia en la formación y emisión de sus criterios. En razón a esta necesaria autonomía funcional se le dota de amplias facultades de autoorganización.
- f) Se prevé la presencia de expertos que contribuirá a garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos. Este grupo estará integrado por personas de especial preparación y reconocida experiencia en temas socioeconómicos y laborales y desarrollarán su función con independencia.
- g) El Consejo goza de amplias facultades de autonomía y organización que garantizan su independencia.

### **Artículo primero - Creación y naturaleza jurídica**

1. Se crea el Consejo Económico y Social con la composición, organización y funciones que se determinan en la presente Ley.

2. El Consejo es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral.

3. El Consejo Económico y Social se configura como un Ente de Derecho Público de los previstos en el artículo 6.5 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, con personalidad jurídica propia y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, estando adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4. El Consejo tendrá su sede en Madrid.

### **Artículo segundo - Composición**

1. El Consejo estará integrado por 61 miembros, incluido su Presidente. De ellos, 20 compondrán el Grupo Primero en representación de las organizaciones sindicales, 20 el Grupo Segundo, en representación de las organizaciones empresariales y 20 el Grupo Tercero, correspondiendo de ellos 3 al sector agrario, 3 al sector marítimo-pesquero, 4 a consumidores y usuarios, 4 al sector de la economía social, siendo los 6 restantes expertos en las materias competencia del Consejo.

2. Los miembros del Consejo representantes del Grupo Primero serán designados por las organizaciones sindicales que hayan obtenido la condición de más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de, de Libertad Sindical.

3. Los miembros del Consejo representantes del Grupo Segundo serán designados por las organizaciones empresariales que gocen de capacidad representativa, en proporción a su representatividad, con arreglo a lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo.

4. Los miembros del Consejo representantes del Grupo Tercero serán propuestos, en cada caso, por las entidades o asociaciones que a continuación se indican:

a) Los correspondientes al sector agrario por las organizaciones profesionales con implantación en el referido sector.

b) Los correspondientes al sector marítimo-pesquero por las organizaciones de productores pesqueros con implantación en el sector.

c) Los correspondientes a los consumidores y usuarios por el Consejo de Consumidores y Usuarios.

d) Los correspondientes al sector de la economía social por las asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales.

5. Los expertos serán nombrados por el Gobierno de la Nación a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a las organizaciones representadas en el Consejo, entre personas con una especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral.

6. Los miembros del Consejo, en el ejercicio de las funciones que les corresponden, actuarán con plena autonomía e independencia.

### **Artículo tercero - Nombramiento, mandato y cese**

1. El Presidente del Consejo Económico y Social será nombrado por el Gobierno de la Nación a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo. En todo caso la persona cuyo nombramiento se proponga deberá contar con el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo.

Los miembros del Consejo designados o propuestos por las entidades y asociaciones a que se refiere el artículo anterior serán asimismo nombrados por el Gobierno a propuesta del

Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a quien comunicarán, dichas entidades y asociaciones, la designación o propuesta de los correspondientes miembros.

2. El Consejo tendrá dos Vicepresidentes elegidos por el Pleno a propuesta, cada uno de ellos, de los miembros representantes de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, respectivamente, y de entre los mismos.

Los Vicepresidentes sustituirán al Presidente, en la forma que determine el reglamento interno, en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, y ejercerán las funciones que aquél expresamente les delegue.

3. La Secretaría General es el órgano de asistencia técnica y administrativa del Consejo y la depositaria de la fe pública de los acuerdos del mismo.

El Secretario General será nombrado y separado libremente por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y Economía y Hacienda, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo. En todo caso, la persona cuyo nombramiento se proponga deberá contar con el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo.

4. El mandato de los miembros del Consejo, incluido su Presidente, será de cuatro años, renovable por períodos de igual duración, que comenzará a computarse desde el día siguiente al de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nombramiento de los mismos.

No obstante, los miembros del Consejo, incluido su Presidente, continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión de los miembros del nuevo Consejo.

5. Los miembros del Consejo cesarán por alguna de las causas siguientes:

a) El Presidente, por decisión del Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y Economía y Hacienda, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado c) del número 1.1 del artículo séptimo de esta Ley.

b) Por expiración del plazo de su mandato, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 4 de este artículo.

c) A propuesta de las organizaciones que promovieron el nombramiento.

d) Por renuncia aceptada por el Presidente del Consejo y en el caso de éste por el Gobierno.

e) Por fallecimiento.

f) Por violar la reserva propia de su función, correspondiendo su apreciación al Pleno del Consejo.

g) Por haber sido condenado por delito doloso.

6. Toda vacante anticipada en el cargo que no sea por expiración del mandato será cubierta por la organización a quien corresponda el titular del puesto vacante. El mandato del así nombrado expirará al mismo tiempo que el de los restantes miembros del Consejo.

#### **Artículo cuarto - Incompatibilidades**

1. La condición de miembro del Consejo será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo o actividad que impida o menoscabe el desempeño de las funciones que le son propias.

En particular, la condición de miembro del Consejo será incompatible con la de:

a) Miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

b) Miembros del Gobierno de la Nación y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

c) Miembros de otros Organos Constitucionales.

d) Algos cargos de las Administraciones Públicas, entendiéndose por tales los incluidos en la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos.

e) Miembros electos de las Corporaciones Locales.

2. Se mantendrán en situación de servicio activo los funcionarios públicos que ostenten la condición de Consejeros cuando hayan optado por esta situación. En otro caso, los funcionarios públicos pasarán a la situación de servicios especiales.

### **Artículo quinto - Organos**

Son órganos del Consejo:

- a) El Pleno.
- b) La Comisión Permanente.
- c) Las Comisiones de Trabajo.
- d) El Presidente.
- e) Los Vicepresidentes.
- f) El Secretario General.

### **Artículo sexto - Órganos colegiados**

1. El Pleno del Consejo está integrado por la totalidad de sus miembros, bajo la dirección del Presidente y asistido por el Secretario General, ajustándose en su funcionamiento a las siguientes normas:

a) El Pleno celebrará sesión ordinaria al menos una vez al mes, sin perjuicio de que puedan celebrarse sesiones extraordinarias en los términos que el propio Consejo en Pleno determine.

b) Para la válida constitución del Pleno será necesaria la presencia de, al menos, treinta y uno de sus miembros, más el Presidente y el Secretario General o quienes les sustituyan legalmente. En segunda convocatoria será suficiente la asistencia de veinte miembros más el Presidente y el Secretario General o quienes les sustituyan legalmente.

c) El Pleno adoptará los acuerdos por mayoría absoluta de los asistentes, dirimiendo los empates el presidente mediante voto de calidad.

d) Los pareceres del Consejo se expresarán bajo la denominación de «dictamen del Consejo Económico y Social» y no serán vinculantes. La emisión de los dictámenes se realizará por el Pleno o, en su caso, la Comisión Permanente, cuando aquél hubiera delegado en ésta esta función.

El Consejo documentará por separado cada uno de sus dictámenes, distinguiendo los antecedentes, la valoración efectuada y las conclusiones, con la firma del Secretario General y el Visto Bueno de su Presidente. A dichos dictámenes se acompañarán necesariamente los votos particulares, si los hubiere.

2. Integran la Comisión Permanente, bajo la dirección del Presidente y asistida por el Secretario General, seis miembros representantes del Grupo Primero, seis representantes del Grupo Segundo y seis del Grupo Tercero, que serán designados por y de entre los miembros del Pleno a propuesta de cada uno de los grupos.

3. El Pleno del Consejo podrá constituir, con carácter permanente o para cuestiones específicas, Comisiones o grupos de trabajo. En todo caso, en su composición deberá respetarse la proporcionalidad y la presencia de los distintos grupos representados en el Consejo.

### **Artículo séptimo - Funciones**

1. Son funciones del Consejo:

1.1 Emitir dictamen con carácter preceptivo sobre:

- a) Anteproyectos de Leyes del Estado y Proyectos de Reales Decretos Legislativos

que regulen materias socioeconómicas y laborales y Proyectos de Reales Decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias. Se exceptúa expresamente de esta consulta el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

b) Anteproyectos de Ley o Proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo.

c) Separación del Presidente y del Secretario General del Consejo.

d) Cualquier otro asunto que, por precepto expreso de una Ley, haya que consultar al Consejo.

1.2 Emitir dictamen en los asuntos que, con carácter facultativo se sometan a consulta del mismo por el Gobierno de la Nación o sus miembros.

1.3 Elaborar, a solicitud del Gobierno o de sus miembros, o por propia iniciativa, estudios o informes que, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales, se relacionen con las siguientes materias:

Economía; Fiscalidad; Relaciones Laborales; Empleo y Seguridad Social; Asuntos Sociales; Agricultura y Pesca; Educación y Cultura; Salud y Consumo; Medio Ambiente; Transporte y Comunicaciones; Industria y Energía; Vivienda; Desarrollo Regional; Mercado Unico Europeo y Cooperación para el Desarrollo.

1.4 Regular el Régimen de organización y funcionamiento internos del Consejo de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.

1.5 Elaborar y elevar anualmente al Gobierno, dentro de los cinco primeros meses de cada año, una Memoria en la que se exponga sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.

2. El Consejo, a través de su Presidente, podrá solicitar información complementaria sobre los asuntos que con carácter preceptivo o facultativo se le sometan a consulta, siempre que dicha información sea necesaria para la emisión de su dictamen.

3. a) El Consejo deberá emitir su dictamen en el plazo que se fije por el Gobierno o los Ministros, en su caso, en la orden de remisión del expediente o en la solicitud de consulta.

b) El plazo para la emisión del dictamen no será inferior a 15 días, salvo que el Gobierno haga constar la urgencia del mismo, en cuyo caso el plazo no podrá ser inferior a 10 días.

c) Transcurrido el correspondiente plazo sin que haya emitido el dictamen, éste se entenderá evacuado.

## **Artículo octavo - Órganos unipersonales**

1. Son funciones del Presidente:

a) Dirigir la actuación del Consejo y ostentar la representación del mismo.

b) Convocar las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, presidirlas y moderar el desarrollo de los debates.

c) Fijar el orden del día de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, teniendo en cuenta las peticiones que formulen sus miembros en la forma que se establezca en su Reglamento de organización y funcionamiento interno.

d) Visar las actas, ordenar la publicación de los acuerdos y disponer el cumplimiento de los mismos.

e) Cuantas otras se le otorgan en la presente Ley o sean propias de su condición de Presidente y así se establezca en el Reglamento que apruebe el Consejo.

2. Son funciones del Secretario General:

a) Ejercer la dirección administrativa y técnica de los distintos servicios del Consejo y velar porque sus órganos actúen conforme a los principios de economía, celeridad y eficacia.

- b) Asistir con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo.
- c) Extender las actas de las sesiones, autorizarlas con su firma y el Visto Bueno del Presidente y dar el curso correspondiente a los acuerdos que se adopten.
- d) Custodiar la documentación del Consejo.
- e) Expedir certificaciones de las actas, acuerdos, dictámenes, votos particulares y otros documentos confiados a su custodia con el Visto Bueno del Presidente.
- f) Asumir la Jefatura del personal al servicio del Consejo.
- g) Cuantas otras sean inherentes a su condición de Secretario.

#### **Artículo noveno - Régimen económico-financiero y de contratación de personal**

1. El Consejo Económico y Social contará para el cumplimiento de sus fines con los recursos económicos que al efecto se consignen en los Presupuestos Generales del Estado, disfrutando del régimen tributario de éste.

2. El Consejo formulará anualmente su propuesta de anteproyecto de presupuesto, que será aprobado por el Pleno y remitido, a través de su Presidente, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el que, con base en tal propuesta formulará el Anteproyecto del Presupuesto del Ente y le dará traslado al Ministerio de Economía y Hacienda a los efectos oportunos. La contratación del Consejo Económico y Social se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia, salvaguardia del interés público y homogeneización de comportamientos en el sector público, establecidos en la Disposición Transitoria Segunda del Reglamento General de Contratación del Estado, desarrollándose en régimen de Derecho privado.

3. El personal del Consejo Económico y Social quedará vinculado a éste por una relación sujeta al derecho laboral. La selección del personal, con excepción del de carácter directivo, se hará mediante convocatoria pública y de acuerdo con sistemas basados en los principios de mérito y capacidad.

#### **Artículo décimo - Régimen presupuestario de control y contabilidad.**

1. El presupuesto del Consejo se integrará en los Presupuestos Generales del Estado a efectos de su consolidación. Los créditos de su presupuesto de gastos tendrán carácter limitativo.

2. Por el Ministerio de Economía y Hacienda se determinará la estructura presupuestaria del Consejo que, en todo caso, se ajustará a la aplicable para el Sector Público Estatal.

3. Las variaciones del presupuesto del Consejo serán autorizadas de la siguiente forma:

a) Por el Ministro de Economía y Hacienda, cuando no afecten a subvenciones de los Presupuestos Generales del Estado y su importe no exceda del 5 por 100 de su presupuesto.

b) Por el Gobierno, en los demás casos.

4. El Presidente del Consejo podrá autorizar variaciones de crédito entre las distintas partidas consignadas en el presupuesto. Los acuerdos que adopte el Presidente se comunicarán al Pleno del Consejo, así como al Ministerio de Economía y Hacienda, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

5. El Consejo queda sometido al control de carácter financiero, que se lleve a cabo por el Ministerio de Economía y Hacienda, mediante comprobaciones periódicas y procedimientos de auditoría, sin perjuicio del control correspondiente al Tribunal de Cuentas.

6. El Consejo queda sometido al régimen de la contabilidad pública en los términos

previstos en el Título VI del texto refundido de la Ley General Presupuestaria. [Este precepto ha sido adicionado por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre (BOE del 31 de diciembre), de Presupuesto Generales del Estado para 1992 (art. 109)].

### **DISPOSICION TRANSITORIA**

El Consejo Económico y Social se constituirá dentro del plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la presente Ley.

### **DISPOSICIONES FINALES**

Primera.- La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Segunda.- Se autoriza al Gobierno, a propuesta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y Economía y Hacienda, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la presente Ley.

Tercera.- Por el Ministro de Economía y Hacienda se realizarán las modificaciones presupuestarias precisas en orden a la habilitación de los créditos necesarios para el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley.

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Ley.

Madrid, 17 de junio de 1991.

Juan Carlos R.

El Presidente del Gobierno

Felipe González Márquez

## Anexo 5 - Regulamento Interno do CES da Espanha

### **REGLAMENTO DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL**

Aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social el día 25 de febrero de 1993

#### **INDICE**

TITULO PRIMERO: De la naturaleza, composición y constitución del Consejo.  
 TITULO II: De los Consejeros.  
 TITULO III: De los Organos del Consejo.  
     CAPITULO PRIMERO: el Pleno.  
     CAPITULO II: La Comisión Permanente.  
     CAPITULO III: Las Comisiones de Trabajo.  
     CAPITULO IV: El Presidente.  
     CAPITULO V: Los Vicepresidentes.  
     CAPITULO VI: El Secretario general.  
 TITULO IV: Del funcionamiento del Consejo.  
     CAPITULO PRIMERO: Normas comunes.  
     CAPITULO II: Comisión Permanente y Comisiones de Trabajo.  
     CAPITULO III: Pleno.  
     CAPITULO IV: Disposiciones generales.  
 TITULO V: Del Régimen económico-financiero y medios al servicios del Consejo.  
 TITULO VI: De la reforma del Reglamento.

#### **TITULO PRIMERO**

##### **De la naturaleza, composición y constitución del Consejo Económico y Social**

###### **Artículo 1. Naturaleza jurídica.**

El Consejo Económico y Social es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral y se configura como un Ente de Derecho Público de los previstos en el artículo 6.5 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, texto refundido de la Ley General Presupuestaria, con personalidad jurídica y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, estando adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

###### **Artículo 2. Régimen jurídico.**

La organización y funcionamiento internos del Consejo Económico y Social se regirán por la Ley 21/1991, de 17 de junio, por el presente Reglamento y por las directrices e instrucciones que para su desarrollo dicte el propio Consejo.

### **Artículo 3. Sede.**

El Consejo Económico y Social tendrá su sede en Madrid y celebrará en ella sus sesiones de trabajo. No obstante, podrán, celebrarse excepcionalmente sesiones plenarias en cualquier otro lugar, previo acuerdo expreso del Pleno.

### **Artículo 4. Composición.**

El Consejo se compone de 61 miembros, distribuidos de la siguiente manera:

1. El Presidente.

2. Veinte Consejeros, que formando el grupo primero, son designados por las organizaciones sindicales más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

3. Veinte Consejeros que, formando el grupo segundo, son designados por las organizaciones empresariales representativas, en proporción a su representatividad, con arreglo a lo dispuesto en la disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, según redacción dada por la Ley 32/1984, de 2 de agosto.

4. Veinte Consejeros:

4.1 Catorce que, integrados en el grupo tercero, son propuestos, en cada caso, por las organizaciones o asociaciones que a continuación se indican:

- a) Tres por las organizaciones profesionales con implantación en el sector agrario;
- b) Tres por las organizaciones de productores pesqueros con implantación en el sector marítimo-pesquero;
- c) Cuatro por el Consejo de Consumidores y Usuarios;
- d) Cuatro, en representación del sector de la economía social, por las asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales.

4.2 Seis expertos que, integrados también en el grupo tercero, son nombrados por el Gobierno en los términos previstos en el artículo 2.5 de la Ley 21/1991.

### **Artículo 5. Duración del mandato.**

1. El mandato de los miembros del Consejo, incluido su Presidente, será de cuatro años, renovable por períodos de igual duración, que comenzará a computarse desde el día siguiente al de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nombramiento de los mismos.

2. El mandato del nombrado para ocupar una vacante anticipada en el cargo comenzará igualmente desde la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de su nombramiento y expirará al mismo tiempo que el de los restantes miembros del Consejo.

3. No obstante, los miembros del Consejo, incluido su Presidente, continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión de los miembros del nuevo Consejo.

En ningún caso la renovación de todos los miembros del Consejo paralizará el funcionamiento del mismo y los trabajos que se estuvieran desarrollando.

### **Artículo 6. Sesión preliminar.**

1. Producida la renovación de los miembros del Consejo, en los términos previstos en el artículo anterior, el Presidente saliente convocará sesión preliminar que deberá tener lugar en el plazo máximo de quince días a contar desde que en la sede del Consejo Económico y Social se reciba la comunicación del Gobierno en donde se contenga la propuesta de nombramiento de Presidente.

2. El orden del día de la sesión preliminar contendrá únicamente dos puntos: El primero para la toma de posesión de los Consejeros y el segundo para someter a votación la propuesta de Presidente y, en el caso que la hubiese, de Secretario general a los efectos legalmente previstos.

En la convocatoria se hará constar el nombre de la persona o personas sobre la/s que va a versar la votación.

3. Si la propuesta del Gobierno fuera de renovación del mandato del Presidente, la sesión será presidida por el Consejero de mayor edad, asistido por los dos Consejeros de menor edad.

4. El Presidente saliente comunicará al Gobierno, a los efectos oportunos, si la persona o personas en cuestión han recibido o no el apoyo legalmente requerido.

5. El Presidente tomará posesión en la sede del Consejo, en presencia de los Consejeros, dentro de los diez días siguientes de la fecha de publicación de su nombramiento en el «Boletín Oficial del Estado».

### **Artículo 7. Sesión constitutiva.**

1. La sesión constitutiva del Consejo Económico y Social será convocada por su Presidente para tener lugar dentro de los quince días siguientes al de su toma de posesión. Su orden del día versará exclusivamente sobre la elección de los dos Vicepresidentes y de los miembros de la Comisión Permanente.

2. Para la elección de los Vicepresidentes, tanto el grupo primero como el segundo elegirán, de entre sus miembros, los respectivos candidatos, cuyos nombres serán comunicados al Presidente antes de la sesión constitutiva.

La elección se considerará válida si los candidatos propuestos reciben el voto de la mayoría de los Consejeros presentes.

Cualquier vacante que se produzca será cubierta de acuerdo con este apartado.

3. En lo referente a la designación de los miembros de la Comisión Permanente, cada uno de los tres grupos comunicará al Presidente, antes de la sesión constitutiva, una propuesta con seis candidatos en donde se refleje la proporcionalidad interna existente. Esta propuesta se entenderá aprobada por el Pleno, salvo que algún Consejero denuncie la violación de la regla de la proporcionalidad. En ese caso, el Pleno estudiará la situación y, en su caso, exigirá el reequilibrio de las propuestas.

Las vacantes que pudieran producirse serán cubiertas por otro Consejero del mismo grupo que el que origine la vacante.

4. Abierta la sesión constitutiva bajo la dirección del Presidente, éste:

a) En primer lugar, dará conocimiento al Pleno de las propuestas de Vicepresidentes a él llegadas y las someterá a votación de acuerdo con el apartado 2 de este artículo;

b) En segundo lugar, informará sobre las propuestas de cada uno de los tres grupos para la designación de los miembros de la Comisión Permanente, actuando de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 de este artículo;

A continuación, levantará la sesión.

## **TITULO II**

### **De los Consejeros**

#### **Artículo 8. Derechos.**

Los Consejeros, que actuarán en el ejercicio de sus funciones con plena autonomía e

independencia, tienen derecho a:

- a) Participar con voz y voto en las sesiones del Pleno y de las Comisiones de que forman parte;
- b) Asistir, sin derecho a voto, a cualquiera de las Comisiones de trabajo en las que no estén integrados, pudiendo hacer uso de la palabra excepcionalmente previa autorización del Presidente de la Comisión;
- c) Acceder a la documentación que obre en poder del Consejo;
- d) Disponer de la información de los temas o estudios que desarrollen el Pleno, la Comisión Permanente, las Comisiones de que formen parte y de aquellas otras Comisiones que expresamente soliciten;
- e) Recabar, a través del Presidente del Consejo y de conformidad con el procedimiento regulado en este Reglamento, los datos y documentos que, no estando en posesión del Consejo, sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- f) Presentar mociones y sugerencias para la adopción de acuerdos por el Pleno o para su estudio en las Comisiones de trabajo, de conformidad con el procedimiento establecido en este Reglamento;
- g) Percibir las compensaciones económicas a las que tengan derecho por su participación en las actividades del Consejo, de conformidad con las directrices que al respecto se establezcan.

#### **Artículo 9. Deberes.**

Los Consejeros tienen el deber de:

- a) Asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones a las que hayan sido convocados y participar en sus trabajos;
- b) Adecuar su conducta al presente Reglamento y a las directrices e instrucciones que, en su desarrollo, dicte el propio Consejo;
- c) Guardar reserva en relación con las actuaciones del Consejo que, por decisión de sus órganos se declaren reservadas;
- d) No hacer uso de su condición de Consejero para el ejercicio de actividades mercantiles.

#### **Artículo 10. Incompatibilidades.**

1. Los Consejeros deberán observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades establecidas en el artículo 4.º de la Ley 21/1991.

2. Suscitada la posible situación de incompatibilidad de algún miembro del Consejo, la Comisión Permanente elevará al Pleno, para que se estudie en la sesión ordinaria más próxima, su propuesta al respecto.

3. Declarada y notificada la incompatibilidad, el incurso en ella tendrá ocho días para optar entre su condición de Consejero y el cargo incompatible. Si no ejerciera la opción en el plazo señalado se entenderá que renuncia a su condición de miembro del Consejo Económico y Social.

#### **Artículo 11. Ausencias y sustitución interna.**

1. Ausencias: Todo Consejero que prevea que no va a poder asistir a una sesión del Pleno o a una reunión de una comisión deberá comunicarlo previamente al Presidente respectivo.

Si un Consejero ha estado ausente en más de cinco sesiones consecutivas del Pleno sin causa justificada, el Presidente podrá, previa consulta a la Comisión Permanente, invitar al interesado a justificar su ausencia, y en caso de no hacerlo, pedir a las Organizaciones de

procedencia que consideren la oportunidad de proponer su destitución.

Si un miembro de una comisión ha estado ausente más de cinco reuniones consecutivas sin causa justificada, el Presidente podrá invitar al interesado a justificar su ausencia, y en caso de no hacerlo, pedirle que ceda su puesto a otro Consejero para el buen funcionamiento de la comisión.

2. Sustitución: Todo miembro de una comisión que no pueda asistir a una reunión podrá pedir, después de haber informado de ello por escrito al Presidente respectivo, que lo supla otro miembro del Consejo.

El mandato del suplente será únicamente válido para las actuaciones con miras a las cuales se haya otorgado.

### **Artículo 12. Ceses y provisión de vacantes.**

1. Los Consejeros cesarán en los términos y por las causas previstas en el artículo 3.5 de la Ley 21/1991.

2. La organización a la que corresponda la vacante anticipada, deberá presentar la oportuna propuesta de nuevo nombramiento al Presidente del Consejo, quien le dará la tramitación legalmente establecida.

Si la vacante corresponde a uno de los Consejeros a los que se refiere el artículo 2.5 de la Ley 21/1991, el Presidente dará cuenta inmediata al Gobierno a los efectos legalmente previstos.

## **TITULO III**

### **De los órganos del Consejo**

#### **Artículo 13. Organos.**

Son órganos del Consejo:

- a) El Pleno.
- b) La Comisión Permanente.
- c) Las Comisiones de Trabajo.
- d) El Presidente.
- e) Los Vicepresidentes.
- f) El Secretario general.

## **CAPITULO I**

### **El Pleno**

#### **Artículo 14. Composición y ubicación.**

1. El Pleno del Consejo está integrado por la totalidad de los Consejeros, bajo la dirección del Presidente y asistido por el Secretario general.

2. Los Consejeros tomarán asiento en el salón de sesiones conforme a su adscripción a los tres Grupos de representación.

#### **Artículo 15. Funciones.**

El Pleno es competente para:

1. Establecer las líneas generales de actuación del Consejo.
2. Emitir los dictámenes y atender las consultas que se le soliciten por el Gobierno de la Nación o sus miembros en los términos previstos en los artículos 7.1.1, 1.4 y 7.1.3 de la Ley 21/1991.
3. Solicitar información complementaria sobre los asuntos que se le sometan a consulta, de acuerdo con lo señalado en el artículo 7.2 de la Ley 21/1991.
4. Aprobar los estudios o informes elaborados a solicitud del Gobierno o de sus miembros.
5. Acordar la elaboración de estudios e informes por iniciativa propia y aprobarlos en su caso.
6. Aprobar y elevar anualmente al Gobierno la Memoria a que se refiere el artículo 7.1.5 de la Ley 21/1991.
7. Aprobar anualmente la propuesta de anteproyecto del Presupuesto del Consejo, a los efectos reseñados en el artículo 9.2 de la Ley 21/1991.
8. Regular el régimen de organización y funcionamiento internos del Consejo.
9. Aprobar las directrices e instrucciones que, en desarrollo de ese Reglamento, sean precisas para el funcionamiento del Consejo.
10. Asumir cualquier otra competencia establecida en la Ley y en el presente Reglamento, que no esté encomendada a otro órgano del Consejo.

#### **Artículo 16. Estudios o informes por propia iniciativa.**

La decisión de acometer la elaboración de un informe o estudio por propia iniciativa a que se refiere el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991 se adoptará por el Pleno a instancia de:

- a) El Presidente.
- b) La Comisión Permanente.
- c) Un grupo o once Consejeros, a través de la Comisión Permanente, para su inclusión en el correspondiente orden del día.

## **CAPITULO II**

### **La Comisión Permanente**

#### **Artículo 17. Constitución.**

La Comisión Permanente, integrada por el Presidente y los dieciocho miembros elegidos de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.º del presente Reglamento, deberá constituirse y comenzar sus labores en un plazo no mayor de diez días después de la realización de la sesión constitutiva del Consejo.

#### **Artículo 18. Duración del mandato, sustitución de miembros y suplencias.**

La duración del mandato de los miembros de la Comisión Permanente será coincidente con la de los Consejeros. Cada grupo, respetando en todo caso las reglas de proporcionalidad interna, podrá sustituir a los miembros que lo representen en la Comisión Permanente en cualquier momento, designando, a la vez, los sustitutos, conforme a lo prescrito en el artículo 7.º del presente Reglamento.

Los grupos podrán nombrar, de entre los Consejeros del mismo, un suplente por cada uno de los miembros que le correspondan en la Comisión Permanente.

#### **Artículo 19. Funciones.**

Corresponden a la Comisión Permanente las siguientes funciones:

- 1). Adoptar las medidas necesarias para la aplicación de las líneas generales de actuación del Consejo, aprobadas por el Pleno.
- 2). Colaborar con el Presidente en la dirección de la actuación del Consejo.
- 3). Decidir la tramitación y distribución de las consultas, demandas y propuestas formuladas al Consejo, de acuerdo con lo previsto en este Reglamento.
- 4). Decidir la contratación de consultas o dictámenes externos, a iniciativa propia o a propuesta del Presidente, de las Comisiones de Trabajo o de los grupos de representación del Consejo.
- 5). Elevar al Presidente la propuesta de fijación de orden del día de las sesiones del Pleno y la fecha de su celebración, teniendo en cuenta las peticiones formuladas en los términos del artículo 38 de este Reglamento.
- 6). Solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno que deberán ser convocadas por el Presidente para su celebración en el plazo máximo de quince días a partir de la fecha de la solicitud y conocer las que acuerde aquél o soliciten veinte Consejeros.
- 7). Conocer, en aquellos casos que lo considere oportuno, la preparación de la documentación, informes y estudios necesarios para el mejor conocimiento por los miembros del Consejo de los temas que se hayan de tratar en el Pleno.
- 8). Emitir los dictámenes que expresen el parecer del Consejo cuando el Pleno le hubiera delegado tal atribución, de acuerdo con lo establecido en los artículos 6, d) de la Ley 21/1991 y 40.11, del presente Reglamento.
- 9). Fijar las directrices y disponer lo necesario para la elaboración del borrador de Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación para su aprobación y elevación al Pleno dentro de los tres primeros meses de cada año.
- 10). Efectuar el seguimiento de los dictámenes e informes emitidos por el Consejo, informando de ello al Pleno, al menos una vez al año.
- 11). Aprobar la propuesta inicial del anteproyecto del Presupuesto del Consejo que le presente el Presidente como trámite previo para su elevación y aprobación por el Pleno; así como conocer trimestralmente la ejecución del mismo.
- 12). Supervisar las actividades del Consejo, fijar su calendario y coordinar los trabajos de los distintos órganos colegiados y comisiones del mismo.
- 13). Cuantas otras funciones le sean otorgadas por la Ley 21/1991, el presente Reglamento o por el Pleno.

### **CAPITULO III**

#### **Las Comisiones de Trabajo**

#### **Artículo 20. Comisiones de Trabajo Permanentes y Específicas.<sup>1</sup>**

1. Son Comisiones de Trabajo de carácter permanente las siguientes:
  - Economía y Fiscalidad.
  - Mercado Unico Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo.
  - Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.
  - Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura.
  - Agricultura y Pesca.
  - Políticas Sectoriales y Medio Ambiente.
  - Para la elaboración de la Memoria sobre la situación Socioeconómica y Laboral de España

2. El Pleno del Consejo podrá acordar la constitución de Comisiones de Trabajo para cuestiones específicas, que se dedicarán a la elaboración de los estudios, informes y dictámenes que se les encomienden en el acuerdo de constitución.

También podrá acordar la constitución de otras comisiones de trabajo con carácter permanente.

#### **Artículo 21. Composición de las Comisiones de Trabajo.**

1. Las Comisiones de Trabajo tendrán la composición que acuerde el Pleno, respetando los criterios de proporcionalidad y asegurando la presencia en las mismas de los distintos grupos del Consejo.

2. Cada organización podrá sustituir, en cualquier momento, a cualquiera de los miembros que la representen en las Comisiones de Trabajo, designando en el mismo acto al sustituto.

#### **Artículo 22. Constitución y actuación de las Comisiones no permanentes de trabajo.**

El acuerdo de creación de Comisiones no permanentes de trabajo, establecerá el plazo en el que deberán constituirse y en el que deberán cumplir con el encargo que se les haya encomendado por el Pleno.

### **CAPITULO IV**

#### **El Presidente**

#### **Artículo 23. Nombramiento y cese.**

1. El Presidente del Consejo Económico y Social será nombrado por el Gobierno de la Nación a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo. En todo caso, la persona cuyo nombramiento se proponga deberá contar con el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo.

2. La consulta sobre la propuesta de Presidente del Consejo se realizará según el procedimiento de la sesión preliminar del Pleno regulado en el artículo 6.º del presente Reglamento. Al efecto, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social comunicará al Presidente saliente la propuesta de nombramiento de Presidente.

3. El Presidente podrá ser destituido por decisión del Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previo dictamen no vinculante emitido por el Pleno del Consejo.

4. Si se produjera la finalización anticipada del mandato del Presidente, se convocará una sesión extraordinaria del Pleno, cuyo único punto del orden del día será la verificación de que la propuesta de nuevo Presidente recibe el apoyo legalmente requerido. El procedimiento a seguir será el regulado en el artículo 6.º del presente Reglamento, bajo la convocatoria y presidencia del Vicepresidente que corresponda.

#### **Artículo 24. Funciones.**

Son funciones del Presidente:

1. Dirigir, promover y coordinar la actuación del Consejo.
2. Ostentar la representación del Consejo y ejercer las acciones que correspondan al

mismo.

3. Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, dictando las directrices generales para el buen gobierno de las mismas, de acuerdo con este último órgano, y moderando el desarrollo de los debates.

4. Fijar el orden del día de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente teniendo en cuenta las propuestas y peticiones formuladas por sus miembros en los términos previstos en el presente Reglamento.

5. Visar las actas y disponer y velar por el exacto cumplimiento de los acuerdos del Consejo.

6. Dirimir los empates que se produzcan en las votaciones con su voto de calidad.

7. Solicitar, en nombre del Consejo, la colaboración que estime pertinente a instituciones, autoridades, organismos, entidades, asociaciones y particulares.

8. Requerir, en nombre del Consejo, información complementaria sobre los asuntos que, con carácter preceptivo o facultativo, se le sometan a consulta, siempre que dicha información sea necesaria para la emisión del dictamen, informe o estudio.

9. Pedir al órgano demandante, previa consulta al Pleno o a la Comisión Permanente, y si el asunto lo requiriese, la ampliación del plazo fijado en la orden de remisión o en la solicitud de la consulta.

10. Presentar a la Comisión Permanente la propuesta inicial de anteproyecto del presupuesto anual del Consejo, como trámite previo a su elevación al Pleno, y remitir la propuesta de anteproyecto ya aprobada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

11. Conocer a través del Secretario general las propuestas de gasto y de contratación de servicios y dar el visto bueno a su realización, siendo igualmente informado de su ejecución.

12. Contratar y separar al personal al servicio del Consejo.

13. Cumplir y hacer cumplir el Reglamento, proponiendo al Pleno su interpretación en los casos de dudas y su integración en los de omisión.

14. Cuantas otras se le otorgan en la Ley 21/1991, en el presente Reglamento, sean inherentes a su condición de Presidente, o asuma por delegación de los demás órganos del Consejo.

## CAPITULO V

### Los Vicepresidentes

#### **Artículo 25. Designación y sustitución.**

1. El Consejo tendrá dos Vicepresidentes, elegidos por el Pleno a propuesta, cada uno de ellos, de los miembros del Grupo Primero y del Grupo Segundo y de entre los mismos. La designación se realizará en la sesión constitutiva según el procedimiento regulado en el artículo 7.º del presente Reglamento.

2. Para la sustitución de cualquiera de los dos Vicepresidentes será preciso la propuesta al Pleno por los Grupos a los que pertenezcan, en la forma que establece la Ley de creación del Consejo Económico y Social, de los Consejeros que vayan a sustituirles. Una vez aceptada dicha propuesta, el mandato de los nuevos Vicepresidentes se extenderá hasta que finalice el período cuatrienal en curso, de no mediar una nueva propuesta de sustitución.

#### **Artículo 26. Funciones.**

1. Los Vicepresidentes ejercerán las funciones que el Presidente expresamente les

delegue. A los efectos de sustitución del Presidente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, se establecerá un turno anual entre los Vicepresidentes, comenzando por aquel que la Comisión Permanente designe.

2. Los Vicepresidentes serán informados regularmente por el Presidente sobre la dirección de las actividades del Consejo y le prestarán su colaboración en todos aquellos asuntos para los que sean requeridos.

## **CAPITULO VI**

### **El Secretario general**

#### **Artículo 27. Nombramiento, mandato y cese.**

1. El Secretario general será nombrado libremente por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo. En todo caso, la persona cuyo nombramiento se proponga deberá contar con el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo.

El Secretario general podrá ser separado libremente por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previo dictamen preceptivo del Consejo, de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1.1, c), de la Ley 21/1991.

2. La consulta sobre la propuesta de Secretario general se realizará según el procedimiento de la sesión preliminar del Pleno regulado en el artículo 6 del presente Reglamento.

3. El Secretario general será sustituido en caso de ausencia o vacante por el miembro del personal técnico al servicio del Consejo que designe la Comisión Permanente a propuesta del Presidente.

#### **Artículo 28. Funciones.**

1. El Secretario general es el órgano de asistencia técnica y administrativa del Consejo y el depositario de la fe pública de los acuerdos del mismo, siendo sus funciones:

1.1 Dirigir y coordinar los servicios administrativos y técnicos del Consejo velando porque éstos actúen conforme a los principios de economía, celeridad y eficacia.

1.2 Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo.

1.3 Extender las actas de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, autorizarlas con su firma y el visto bueno del Presidente y dar el curso correspondiente a los acuerdos que se adopten.

1.4 Archivar y custodiar la documentación del Consejo, poniéndola a disposición de sus órganos y de los Consejeros cuando le fuera requerida.

1.5 Expedir certificaciones de las actas, acuerdos, dictámenes, votos particulares y otros documentos confiados a su custodia, con el visto bueno del Presidente.

1.6 Elaborar la propuesta de anteproyecto inicial del Presupuesto anual del Consejo y elevarla al Presidente, asimismo, preparar informaciones periódicas sobre la ejecución del mismo.

1.7 Ser depositario de los fondos del Consejo, formular las propuestas de gasto y librar los pagos autorizados.

1.8 Ejercer la Jefatura del personal al servicio del Consejo.

1.9 Cuantas otras se le otorgan en la Ley 21/1991, en el presente Reglamento, sean inherentes a su condición de Secretario o asuma por delegación de los demás órganos del Consejo.

2. El cargo de Secretario general del Consejo será desempeñado en régimen de dedicación exclusiva y estará sometido a las disposiciones generales, legales y reglamentarias en materias de incompatibilidades, no pudiendo ejercer otro cargo o actividad que impida o menoscabe el desempeño de las funciones que le son propias.

## **TITULO IV**

### **Del funcionamiento del Consejo**

#### **CAPITULO I**

##### **Normas comunes**

#### **Artículo 29. Carácter de las sesiones.**

1. Las sesiones plenarias del Consejo son públicas. No obstante, para asistir a cualquiera de ellas se requerirá la autorización expresa del Presidente.

2. Por decisión del Pleno, a propuesta de la Comisión Permanente o de quien haya solicitado el dictamen, determinados debates podrán ser declarados reservados.

#### **Artículo 30. Comparecencia del Gobierno, autoridades y funcionarios.**

A las sesiones podrán asistir:

a) Los miembros del Gobierno, previa comunicación al Presidente o a solicitud del Consejo, pudiendo hacer uso de la palabra.

b) Las demás autoridades y funcionarios de la Administración del Estado debidamente invitados o autorizados, para informar o para responder a las preguntas que les sean formuladas y que estén relacionadas con asuntos de su competencia.

#### **Artículo 31. De los grupos de representación.**

1. Los grupos de representación existentes en el Consejo podrán organizar su funcionamiento interno y fijar las normas para la representación de los mismos, respetando en todo caso lo previsto en el presente Reglamento.

2. Los grupos contarán con el apoyo técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones, dotándoseles, a tal efecto, de una Secretaría.

#### **CAPITULO II**

### **Comisión Permanente y Comisiones de Trabajo**

#### **Artículo 32. Sesiones y quórum de constitución de la Comisión Permanente.**

1. La Comisión Permanente, bajo la dirección del Presidente del Consejo, se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez al mes, pudiendo ser convocada extraordinariamente cuantas veces sea necesario. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente por iniciativa propia o a solicitud de seis de sus miembros. En este último caso, el plazo

máximo para su celebración será de cinco días.

2. Para la válida constitución de la Comisión Permanente será necesaria la presencia de, al menos, doce de sus miembros, titulares o suplentes, más el Presidente y el Secretario general o quienes los sustituyan legalmente. En segunda convocatoria será suficiente la asistencia de nueve miembros, titulares o suplentes, más el Presidente y el Secretario general o quienes los sustituyan legalmente.

3. Las sesiones de la Comisión Permanente serán convocadas por el Presidente al menos con setenta y dos horas de anticipación, remitiéndose a cada miembro la citación con el orden del día y la documentación correspondiente.

### **Artículo 33. Sesiones y quórum de constitución de las Comisiones de Trabajo.**

1. Las Comisiones de Trabajo, en su sesión constitutiva determinarán las normas de convocatoria y funcionamiento de las mismas respetando, en todo caso, lo que establece el presente Reglamento o el acuerdo de creación de la mismas.

2. Las sesiones de las Comisiones de Trabajo serán convocadas por su Presidente y, para su válida constitución, será necesaria la presencia de la mayoría de sus miembros.

### **Artículo 34. Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría de las Comisiones de Trabajo.**

1. En el acto de constitución, cada Comisión de Trabajo elegirá de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente.

2. El Presidente deberá organizar y dirigir las actividades de la Comisión, presidir las sesiones, ordenar y moderar los debates y trasladar las propuestas correspondientes.

3. El Vicepresidente tendrá las funciones que le delegue el Presidente y lo sustituirá en caso de ausencia.

4. Las labores de las Comisiones de Trabajo contarán con la asistencia de los servicios técnicos y administrativos del Consejo, que desempeñarán, en su caso, las funciones de Secretaría.

### **Artículo 35. Procedimiento ordinario de envío a las Comisiones de Trabajo.**

1. Recibida en el Consejo una solicitud de dictamen o informe, la Comisión Permanente la trasladará a la Comisión de Trabajo correspondiente.

El Presidente del Consejo comunicará al Presidente de la Comisión de Trabajo el objeto de sus deliberaciones, así como el plazo dentro del cual tendrá que concluir sus labores, que nunca podrá exceder de los dos tercios del plazo global fijado para la emisión del dictamen o informe por el Consejo.<sup>2</sup>

2. Acordada por el Pleno la elaboración de un dictamen o informe por iniciativa propia, el Pleno decidirá el traslado a la Comisión de Trabajo que corresponda, ateniéndose a lo establecido en el artículo 21 del presente Reglamento.

3. Del acuerdo de remisión a una Comisión de Trabajo se dará traslado a todos los Consejeros; asimismo, se les informará de las previsiones de inclusión del tema correspondiente en el orden del día del Pleno o de la Comisión Permanente.

### **Artículo 36. Trabajo en Comisiones.**

1. Las Comisiones de Trabajo se ocuparán de todos los estudios, informes y dictámenes que le sean encargados por el Pleno o la Comisión Permanente según el procedimiento establecido en este Reglamento.

2. Una vez recibido el encargo, la Comisión de Trabajo nombrará un ponente o varios

componentes para que formulen una propuesta de acuerdo en un plazo no mayor de la mitad del que se ha señalado para el cumplimiento del cometido de la Comisión. El plazo restante será utilizado para los debates de la Comisión y la adopción del acuerdo.

3. En la medida en que sea indispensable para los trabajos, cada Comisión de Trabajo podrá solicitar de la Comisión Permanente que autorice al ponente o a los coponentes para que, en relación con temas concretos, puedan recabar el asesoramiento de especialistas ajenos al Consejo.

4. El resultado de los trabajos de la Comisión, junto con los votos particulares y los informes previos o complementarios será entregado al Presidente del Consejo para su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno o de la Comisión Permanente. En esta sesión, el Presidente de la Comisión de Trabajo o el ponente expondrá el acuerdo de la misma, pudiendo intervenir los autores de los votos particulares.

### **Artículo 37. Nuevo examen en Comisión de Trabajo.**

El Presidente del Consejo, previo acuerdo del Pleno o de la Comisión Permanente, podrá pedir a la Comisión de Trabajo un nuevo examen si considera que no se ha alcanzado el grado de consenso necesario, no se han respetado las disposiciones de este Reglamento o si estima necesario un estudio complementario.

## **CAPITULO III**

### **Pleno**

### **Artículo 38. Convocatoria de sesiones.**

1. El Pleno celebrará sesión ordinaria al menos una vez al mes, efectuándose la convocatoria por el Presidente con una antelación mínima de diez días.

2. Las sesiones extraordinarias del Pleno podrán ser convocadas por el Presidente, con una antelación mínima de setenta y dos horas, en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Por propia iniciativa.

b) Cuando exista acuerdo de la Comisión Permanente.

c) Mediante solicitud de veinte Consejeros, dirigida al Presidente, en la que, además de las firmas, consten los motivos que justifican la convocatoria y el asunto a tratar.

En el caso de los apartados b) y c), el plazo máximo para su celebración será de diez días.

3. A la convocatoria, que contendrá el orden del día de la sesión, se acompañará la documentación específica sobre los temas a tratar. Podrá ampliarse el orden del día o remitirse documentación complementaria hasta cuarenta y ocho horas antes de la celebración del Pleno.

4. En las sesiones ordinarias podrá ser objeto de deliberación o, en su caso, de decisión cualquier asunto no incluido en el orden del día, siempre que así se acuerde, por unanimidad, de los miembros presentes, al comienzo de la sesión.

### **Artículo 39. Quórum de constitución.**

Para la válida constitución del Pleno será necesario, además de la presencia del Presidente y del Secretario general o quienes les sustituyan:

a) En primera convocatoria, la de al menos treinta y uno de sus miembros.

b) En segunda convocatoria, la de veinte miembros.

#### **Artículo 40. Deliberaciones.**

1. El Presidente abrirá la sesión, dirigirá los debates y velará por la observancia del Reglamento. Estará auxiliado por los Vicepresidentes.
2. El Presidente, por propia iniciativa o a petición de un Consejero y, previa consulta a la Mesa, podrá, antes de iniciar un debate o durante el mismo, limitar el tiempo de que disponen los oradores. La Mesa acordará el cierre del debate, después de lo cual, el uso de la palabra sólo podrá concederse para las explicaciones de voto después de cada votación y dentro del tiempo fijado por el Presidente.
3. El Pleno, a propuesta del Presidente, podrá acordar la suspensión de la sesión, fijando el momento en que ha de reanudarse la misma.
4. Las deliberaciones, en su caso, se basarán en los trabajos de la Comisión competente por razón de la materia, que se presentarán al Pleno de conformidad con lo previsto en el artículo 36.4, del presente Reglamento.
5. A continuación se celebrará un debate general sobre el contenido de la propuesta, analizando las eventuales enmiendas y votos particulares a la totalidad, concediéndose la palabra a los que la hayan solicitado. Concluido el debate, se procederá a la votación de cada uno de los texto alternativos.
6. Si alguno de ellos resulta aprobado, el Presidente, mediante acuerdo del Pleno, podrá acordar la apertura de un plazo de presentación de enmiendas parciales, para ser discutidas en la próxima sesión.
7. Si no prosperase ninguno de los eventuales textos alternativos al de la Comisión, se procedería al debate y votación de las enmiendas y votos particulares parciales.
8. Cuando alguna enmienda sea aprobada se incluirá en el texto, y el Presidente del Consejo, asistido del de la Comisión competente o del Ponente, podrá proponer al Pleno las adaptaciones necesarias para que el texto definitivo sea coherente.
9. El texto final será sometido a votación. En caso de no ser aprobado, el Presidente, mediante acuerdo del Pleno, podrá remitirlo a la Comisión correspondiente para un nuevo estudio o proceder a la designación de un ponente que presente una nueva propuesta sobre la cuestión, a efectos de que se debata en la misma sesión o en la siguiente sesión plenaria.
10. Cuando una Comisión haya adoptado una propuesta de dictamen sin votos en contra, la Comisión Permanente podrá, a la luz de la información recibida del Presidente de la citada Comisión, proponer al Pleno su votación sin debate previo. El Pleno aplicará este procedimiento si no hay oposición.
11. El Pleno, a iniciativa de su Presidente o de once Consejeros, podrá delegar en la Comisión Permanente la emisión de un concreto dictamen.

### CAPITULO IV

#### **Disposiciones generales**

#### **Artículo 41. Presentación de enmiendas.**<sup>3</sup>

1. Todos los Consejeros podrán presentar enmiendas individual o colectivamente, en las Comisiones de que formen parte o en el Pleno.
2. La enmiendas que se presenten para su deliberación en el Pleno se formularán conforme al siguiente procedimiento:
  - 2.1 Podrán presentarse hasta veinticuatro horas antes del inicio de la sesión y deberán ser formuladas por escrito y firmadas por sus autores.
  - 2.2. Irán acompañadas de una exposición de motivos sucinta, indicando si son a la

totalidad o parciales y, en este último caso, si son de supresión, modificación o adición, así como a qué parte del texto de la propuesta se refieren. Las enmiendas a la totalidad deberán incluir un texto alternativo.

3. Como consecuencia del debate de las enmiendas presentadas en las Comisiones de Trabajo o en el Pleno, podrán formularse otras transaccionales.

#### **Artículo 42. Votaciones y adopción de acuerdos.**

1. Los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta de los asistentes, dirimiendo los empates el Presidente mediante su voto de calidad.

2. La votación será nominal si así lo acuerdan la mitad de los Consejeros presentes.

3. La votación será secreta en todas las cuestiones que afecten personalmente a los Consejeros.

#### **Artículo 43. Votos particulares.**

1. Los Consejeros discrepantes, en todo o en parte, del sentir de la mayoría podrán formular individual o colectivamente votos particulares, que deberán quedar unidos a la resolución correspondiente.

2. Los votos particulares habrán de presentarse ante el Secretario general en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a contar desde el final de la sesión.

#### **Artículo 44. Acta de las sesiones.**

1. Para cada sesión se redactará un acta que será remitida a cada Consejero junto con la convocatoria de la sesión siguiente, donde deberá someterse a votación.

2. El acta, en su forma definitiva, será firmada por el Secretario con el visto bueno del Presidente.

3. A la misma se incorporarán como anexos, cuando sea el caso, los siguientes documentos:

a) Una relación de las deliberaciones relativas a la elaboración de los dictámenes, que contendrá en particular el texto de todas las enmiendas y votos particulares sometidos a votación, incluyendo, cuando sea por llamamiento, el nombre de los votantes.

b) Las propuestas de las Comisiones competentes.

c) Cualquier otro documento que el Pleno estime indispensable para la comprensión de los debates.

#### **Artículo 45. Dictamen del Consejo Económico y Social.<sup>4</sup>**

1. Los pareceres del Consejo a que se refiere la Ley 21/1991 se expresarán bajo la denominación de «Dictamen del Consejo Económico y Social» y no serán vinculantes.

2. Los dictámenes se documentarán por separado, distinguiéndose los antecedentes, la valoración efectuada y las conclusiones, con la firma del Secretario General y el visto bueno del Presidente del Consejo. A dichos dictámenes se acompañarán necesariamente los votos particulares, si los hubiere.

3. Emitido el dictamen, se dará comunicación del mismo al solicitante.

## **TITULO V**

### **Del Régimen económico-financiero y medios al servicio del Consejo**

#### **Artículo 46. Régimen económico.**

1. El Consejo Económico y Social contará para el cumplimiento de sus fines con los recursos económicos que al efecto se consignen en los Presupuestos Generales del Estado, disfrutando del régimen tributario de éste.

2. En el segundo trimestre del año, el Secretario general elaborará la propuesta de anteproyecto inicial del Presupuesto anual del Consejo y la elevará al Presidente para que la dé el trámite previsto en el presente Reglamento.

3. El Pleno aprobará las dietas y los derechos a percibir por asistencias de los Consejeros y garantizará el apoyo técnico y administrativo necesario para el funcionamiento de los grupos.

#### **Artículo 47. Régimen de contratación.**

1. El Consejo Económico y Social se dotará de los medios materiales y personales necesarios para el correcto desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, administrativos y de documentación.

2. La contratación del Consejo Económico y Social se ajustará a lo dispuesto en la Ley 21/1991 y en el Reglamento General de Contratación del Estado, desarrollándose en régimen de Derecho privado.

3. El personal al servicio del Consejo quedará vinculado a éste por una relación sujeta al derecho laboral. La plantilla de personal será elaborada por la Comisión Permanente y aprobada por el Pleno. La contratación del personal y la separación del mismo se llevará a cabo por el Presidente, siguiendo las directrices de la Comisión Permanente.

### **TITULO VI**

#### **De la reforma del Reglamento**

#### **Artículo 48. Reforma del Reglamento.**

Cualquier propuesta de reforma del presente Reglamento deberá ser presentada, a través del Presidente del Consejo, a la Comisión Permanente para su elevación al Pleno. Presentada una propuesta de reforma, el Pleno decidirá, según el alcance y contenido de la misma, bien someterla a debate y votación en sesión plenaria, bien remitirla a una Comisión que se creará específicamente para ello, con la composición que determine el propio Pleno.

La Comisión de reforma del Reglamento, en su caso, elevará al Pleno, en el plazo que se le fijó para ello, una propuesta que se someterá a votación en el mismo.

Las reformas del Reglamento deberán ser aprobadas por mayoría absoluta de los Consejeros y se entenderán incorporadas al mismo desde el momento de la aprobación por el Pleno.

#### **Artículo 49.- Procedimiento de urgencia para la emisión de Dictámenes <sup>5</sup>**

1. En caso de que el Gobierno solicite del CES la emisión de dictamen en el plazo de quince días o inferior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.3.b) de la Ley 21/1991, el Presidente del Consejo decidirá de forma inmediata la remisión al Presidente de la Comisión de Trabajo que corresponda, con indicación de la fecha límite del Pleno en que se debatirá el dictamen. No contarán los plazos previstos en los artículos 35.1 y 36.2 del presente

Reglamento, siendo el límite para el acuerdo o la propuesta de dictamen por parte de la Comisión de Trabajo, cuarenta y ocho horas antes de la celebración del Pleno.

2. De tal remisión se dará traslado a todos los Consejeros, informando asimismo de las previsiones de celebración del Pleno en cuyo Orden del Día se incluirá.

3. La presentación de enmiendas por parte de los Consejeros a los dictámenes afectados por el procedimiento de urgencia, podrá efectuarse por escrito hasta dos horas antes del inicio de la reunión, de forma que permita su reproducción y reparto antes del comienzo.

### **Notas:**

1. El Pleno del Consejo Económico y Social, en su sesión celebrada el día 21 de septiembre de 1994, acordó la modificación de este artículo. Publicado en el BOE de 10 de noviembre.

<sup>2</sup> El Pleno del Consejo Económico y Social, en la sesión celebrada el 23 de marzo de 1994, acordó la modificación de este párrafo. Publicado en el BOE de 10 de noviembre.

<sup>3</sup> El Pleno del Consejo Económico y Social, en la sesión celebrada el día 21 de junio de 1995, acordó la modificación de este artículo. Publicado en el BOE de 2 de octubre.

<sup>4</sup> El Pleno del Consejo Económico y Social, en la sesión celebrada el día 21 de junio de 1995, acordó la modificación de este artículo. Publicado en el BOE de 2 de octubre.

<sup>5</sup> El Pleno del Consejo Económico y Social, en su sesión celebrada el día 19 de enero aprobó la adición de este artículo. Publicado en el BOE del 14 de febrero de 1994.

## **ANEXO 6 - Principais publicações do CES da Espanha em seus 15 anos de atividade (1992-2007).**

[Pareceres (*dictámenes*), Informes, Documentos e Memórias]

### **DIC 9300 DICTÁMENES DEL CES 1993**

**Volumen Anual**

NICES010-94, **128 páginas**

I.S.B.N.: 978-84-8188-002-1 6,01

#### **Contenido del volumen:**

##### **DICTAMEN 1-1993**

Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica parcialmente la financiación Del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social

##### **DICTAMEN 2-1993**

Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores que regula los contratos en prácticas y para la formación

##### **DICTAMEN 3-1993**

Sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

##### **DICTAMEN 4-1993**

Sobre el Proyecto del Plan de Desarrollo Regional 1994-1999 para las regiones incluidas en el Objetivo 1

##### **DICTAMEN 5-1993**

Sobre el Anteproyecto de Ley que modifica determinados artículos de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por desempleo, y de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y sanciones en el orden social

##### **DICTAMEN 6-1993**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de la normativa de elecciones sindicales

##### **DICTAMEN 7-1993**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos urbanos

##### **DICTAMEN 8-1993**

Sobre el Plan del Objetivo 3 para España fuera de las regiones del Objetivo 1, correspondiente al período 1994-1999

##### **DICTAMEN 9-1993**

Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifican determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores

##### **DICTAMEN 10-1993**

Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal

**DIC 94VA DICTÁMENES DEL CES 1994****Volumen Anual**

NICES042-95, 200 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-012-0 9,01

Contenido del volumen:

**DICTAMEN 1-1994**

Sobre el Anteproyecto de Ley sobre Subrogación y modificación de préstamos hipotecarios

**DICTAMEN 2-1994**

Sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

**DICTAMEN 3-1994**

Sobre el Plan del Objetivo 4 para España fuera de las regiones del Objetivo 1 correspondiente al período 1994-1999

**DICTAMEN 4-1994**

Sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias

**DICTAMEN 5-1994**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Modernización de las explotaciones agrarias

**DICTAMEN 6-1994**

Sobre la actualización del programa de convergencia

**DICTAMEN 7-1994**

Sobre las normas laborales y de Seguridad Social del Anteproyecto de Ley de Medidas tributarias, sociales, de gestión financiera, del personal al servicio de las Administraciones Públicas y de organización

**DICTAMEN 8-1994**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de riesgos laborales

**DICTAMEN 9-1994**

Sobre el Anteproyecto de Ley sobre Supervisión de los seguros privados

**DICTAMEN 10-1994**

Sobre el Anteproyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

**DIC 95VA DICTÁMENES DEL CES 1995****Volumen Anual**

NICES076-96, 176 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-030-4 9,01

**Contenido del volumen:**

**DICTAMEN 1-1995**

Sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

**DICTAMEN 2-1995**

Sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre Sociedades

**DICTAMEN 3-1995**

Sobre el Proyecto de Real Decreto, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España

**DICTAMEN 4-1995**

Sobre el Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social

**DICTAMEN 5-1995**

Sobre el III Plan Nacional de Investigación y Desarrollo

**DICTAMEN 6-1995**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y de orden social

**DICTAMEN 7-1995**

Sobre los Proyectos de Ley General Presupuestaria y de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, en aquellas cuestiones que le afectan

**DICTAMEN 8-1995**

Sobre el Libro Blanco de la Industria. Una política industrial para España

**DICTAMEN 9-1995**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley General Tributaria em materia de infracciones y sanciones y fraude de Ley

**DIC 96VA DICTÁMENES DEL CES 1996****Volumen Anual**

NICES111-97, 160 páginas 9,01

I.S.B.N.: 978-84-8188-049-6

**Contenido del volumen:****DICTAMEN 1-1996**

Sobre el Anteproyecto de Ley sobre Derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria

**DICTAMEN 2-1996**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la responsabilidad empresarial en orden a las prestaciones en el Régimen General de la Seguridad Social

**DICTAMEN 3-1996**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

**DICTAMEN 4-1996**

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional

**DICTAMEN 5-1996**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los precios o márgenes correspondientes a la dispensación al público de especialidades farmacêuticas de uso humano

**DICTAMEN 6-1996**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establece el precio o margen correspondiente a los almacenes mayoristas por la distribución de especialidades farmacêuticas de uso humano

**DICTAMEN 7-1996**

Sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

**DICTAMEN 8-1996**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Consolidación y de racionalización del sistema de la Seguridad Social

**DIC 97VA DICTÁMENES DEL CES 1997****Volumen Anual**

NICES142-98, 144 páginas 9,01

I.S.B.N.: 978-84-8188-065-6

**Contenido del volumen:****DICTAMEN 1-1997**

Sobre los Textos normativos de implementación Del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo

**DICTAMEN 2-1997**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifican diversos artículos reglamentarios del IRPF y del Impuesto de Sociedades, y en el que se establece el porcentaje de ingreso a cuenta sobre derechos de imagen establecido en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre

**DICTAMEN 3-1997**

Sobre el Proyecto de Ley por el que se establece el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros

**DICTAMEN 4-1997**

Sobre el Proyecto de Ley de Régimen del suelo y valoraciones

**DICTAMEN 5-1997**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

**DICTAMEN 6-1997**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y supervisión de los seguros privados

**DICTAMEN 7-1997**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan de Contabilidad de las Entidades Aseguradoras y las normas para la formulación de las cuentas de los Grupos de Entidades Aseguradoras

**DIC 98VA DICTÁMENES DEL CES 1998****Volumen Anual**

NICES176-99, 256 páginas 12,02

I.S.B.N.: 978-84-8188-082-3

**Contenido del volumen:****DICTAMEN 1-1998**

Sobre el Proyecto de Ley del Sector hidrocarburos

**DICTAMEN 2-1998**

Sobre el Anteproyecto de la Ley de Cooperativas

**DICTAMEN 3-1998**

Sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

**DICTAMEN 4-1998**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se amplía la selección de los medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud

**DICTAMEN 5-1998**

Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas

**DICTAMEN 6-1998**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas

**DICTAMEN 7-1998**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

**DICTAMEN 8-1998**

Sobre el Proyecto de Real Decreto de Actualización de la cuantía de las sanciones en el orden social

**DICTAMEN 9-1998**

Sobre el Proyecto de Ley de Introducción del euro

**DICTAMEN 10-1998**

Sobre el Anteproyecto de Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad

**DICTAMEN 11-1998**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema de precios de referencia en la financiación de medicamentos con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la Sanidad

**DICTAMEN 12-1998**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los pagos a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica El Reglamento del Impuesto

**DIC 99VA DICTÁMENES DEL CES 1999**

**Volumen Anual**

NICES221-00, 272 páginas 12,02

I.S.B.N.: 978-84-8188-109-7

**Contenido del volumen:**

**DICTAMEN 1-1999**

Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre Derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria

**DICTAMEN 2-1999**

Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el artículo 5 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las familias numerosas

**DICTAMEN 3-1999**

Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el artículo 92.2 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, referido a la extensión de convenios colectivos

**DICTAMEN 4-1999**

Sobre el Anteproyecto de Ley para Promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras

**DICTAMEN 5-1999**

Sobre el Proyecto de Ley de Ordenación de la edificación

**DICTAMEN 6-1999**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad civil derivada de actividades con incidència ambiental

**DICTAMEN 7-1999**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios y se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones aprobado por Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre

**DICTAMEN 8-1999**

Sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la competencia

**DICTAMEN 9-1999**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Instituciones de inversión colectiva

**DICTAMEN 10-1999**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional

**DICTAMEN 11-1999**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Pesca marítima y de bases de ordenación del sector pesquero y comercialización de los productos de pesca

**DICTAMEN 12-1999**

Sobre el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003)

**DICTAMEN 13-1999**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

**DICTAMEN 14-1999**

Sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo número 1 de los Fondos Estructurales Europeos

**DICTAMEN 15-1999**

Sobre el Plan del Objetivo 3 para España del Fondo Social Europeo, 2000-2006

**DIC 00VA DICTÁMENES DEL CES 2000****Volumen Anual**

NICES258-01, 88 páginas 6,01

I.S.B.N.: 978-84-8188-134-9

**Contenido del volumen:****DICTAMEN 1-2000**

Sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se determinan los conjuntos homogéneos de las presentaciones de especialidades farmacéuticas y por la que se aprueban los precios de referencia previstos en el Real Decreto 1035/1999, de 18 de junio, por el que se regula el sistema de precios de referencia en la financiación de medicamentos con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la sanidad

**DICTAMEN 2-2000**

Sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social

**DICTAMEN 3-2000**

Sobre el Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo 2 de los Fondos Estructurales Europeos

**DICTAMEN 4-2000**

Sobre el Proyecto de Real Decreto sobre Organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Nacional

**DICTAMEN 5-2000**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

**DICTAMEN 6-2000**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento y promoción de la cinematografía y el audiovisual

**DIC 01VA DICTÁMENES DEL CES 2001****Volumen Anual**

NICES288-01, 96 páginas 3,01

I.S.B.N.: 978-84-8188-156-1

**Contenido del volumen:****DICTAMEN 1-2001**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad

**DICTAMEN 2-2001**

Sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y las cualificaciones

**DICTAMEN 3-2001**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

**DICTAMEN 4-2001**

Sobre el Anteproyecto de Ley Concursal y el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Reforma concursal

**DICTAMEN 5-2001**

Sobre el proyecto de Orden Ministerial por la que se determinan los conjuntos homogéneos de las presentaciones de especialidades farmacéuticas, se aprueban los correspondientes precios de referencia y se revisan los precios de referencia aprobados por orden de 13 de julio de 2000

**DIC 02VA DICTÁMENES DEL CES 2002****Volumen Anual**

NICES328-02, 192 páginas 12

I.S.B.N.: 978-84-8188-180-6

**Contenido del volumen:****DICTAMEN 1-2002**

Sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la concesión de obras públicas

**DICTAMEN 2-2002**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones

**DICTAMEN 3-2002**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo

**DICTAMEN 4-2002**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transporte por carretera, por la que se modifica, parcialmente, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres

**DICTAMEN 5-2002**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias

**DICTAMEN 6-2002**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención del consumo indebido de bebidas alcohólicas

**DICTAMEN 7-2002**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo

**DICTAMEN 8-2002**

Sobre el Proyecto de Real Decreto sobre incorporación al Derecho español de la Directiva 1999/42/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de junio de 1999, por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las directivas de liberalización y de medidas transitorias; y por el que se modifica el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre; y el Real Decreto 1396/1995, de 4 de agosto

**DICTAMEN 9-2002**

Sobre el Proyecto de Orden Ministerial, por la que se determinan nuevos conjuntos homogéneos de presentaciones de especialidades farmacéuticas y se aprueban los correspondientes precios de referencia

**DICTAMEN 10-2002**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

**DICTAMEN 11-2002**

Sobre el Proyecto de Real Decreto para la Regulación de la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía

**DIC 03VA DICTÁMENES DEL CES 2003****Volumen Anual**

NICES 372-04, 192 páginas 9

I.S.B.N.: 978-84-8188-202-5

**Contenido del volumen:****DICTAMEN 1-2003**

Sobre el Anteproyecto de Ley del Sector ferroviario

**DICTAMEN 2-2003**

Sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

**DICTAMEN 3-2003**

Sobre el Anteproyecto de Ley General de telecomunicaciones

**DICTAMEN 4-2003**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social

**DICTAMEN 5-2003**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento civil y de la normativa tributaria con esta finalidad

**DICTAMEN 6-2003**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Becario de Investigación y de Tercer Ciclo

**DICTAMEN 7-2003**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales

**DICTAMEN 8-2003**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la emisión por el MCYT de informes motivados relativos al cumplimiento de los requisitos científicos y tecnológicos a efectos de la aplicación e interpretación de deducciones fiscales por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica

**DICTAMEN 9-2003**

Sobre el borrador del V Plan Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica para el período 2004-2007

**DICTAMEN 10-2003**

Sobre el Proyecto de Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se determinan los nuevos conjuntos de presentaciones de especialidades farmacéuticas y se aprueban los correspondientes precios de referencia

**DICTAMEN 11-2003**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social

**DOT 0401 DOCUMENTO**

Informe de seguimiento de los Dictámenes emitidos por el Consejo Económico y Social sobre textos normativos publicados a 31 de diciembre de 2003

NICES380-04, 56 páginas

**DIC 04VA DICTÁMENES DEL CES 2004****Volumen Anual**

NICES409-04, 104 páginas 6

I.S.B.N.: 978-84-8188-227-8

**Contenido del volumen:**

**DICTAMEN 1-2004**

Sobre los Proyectos de Reales Decretos: Reglamento del Sector Ferroviario. Estatuto del Administrador de Infraestructuras ferroviarias. Estatuto de la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora

**DICTAMEN 2-2004**

Sobre los Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de Medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres

**DICTAMEN 3-2004**

Sobre el Proyecto Real Decreto Ley por el que se regula el Régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

**DICTAMEN 4-2004**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

**DICTAMEN 5-2004**

Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos rústicos

**DOT 0501 DOCUMENTO**

Informe de seguimiento de los Dictámenes emitidos por el Consejo Económico y Social sobre textos normativos publicados a 31 de diciembre de 2004  
NICES432-05, 72 páginas

**DIC 05VA DICTÁMENES DEL CES 2005****Volumen Anual**

NICES455-05, 120 páginas 6

I.S.B.N.: 978-84-8188-258-2

**Contenido del volumen:****DICTAMEN 1-2005**

Sobre el Anteproyecto de Ley sobre las cláusulas de los convenios colectivos referidas AL cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación

**DICTAMEN 2-2005**

Sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco

**DICTAMEN 3-2005**

Sobre el Anteproyecto de Ley sobre Implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas

**DICTAMEN 4-2005**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de competencia estatal

**DICTAMEN 5-2005**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas

**DICTAMEN 6-2005**

Sobre el Proyecto de Orden Ministerial por el que se establecen las condiciones y requisitos necesarios para la homologación del material rodante ferroviario y el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de mantenimiento de dicho material, así como las cuantías de la tasa por certificación del referido material

**DICTAMEN 7-2005**

Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se Regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente

**DICTAMEN 8-2005**

Sobre el sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género

**DICTAMEN 9-2005**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios

**DICTAMEN 10-2005**

Sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior

**DIC 06VA DICTÁMENES DEL CES 2006****Volumen Anual**

NICES490-06, 252 páginas 9

I.S.B.N.: 978-84-8188-268-1

**Contenido del volumen:****DICTAMEN 1-2006**

Sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se desarrolla la Ley del Sector ferroviario en materia de condiciones y requisitos necesarios para la obtención de los títulos y las habilitaciones exigibles al personal que realice funciones, en el ámbito ferroviario, relacionadas con la seguridad, y del régimen de autorización y funcionamiento de los centros para la formación y la certificación de valoración de la aptitud psicofísica de dicho personal

**DICTAMEN 2-2006**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de exención de determinadas categorías de acuerdos de intercambio de información sobre morosidad

**DICTAMEN 3-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas em situación de dependencia

**DICTAMEN 4-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público

**DICTAMEN 5-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio

**DICTAMEN 6-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/17/CE y la Directiva 92/13/CEE

**DICTAMEN 7-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Defensa de la competencia

**DICTAMEN 8-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres

**DICTAMEN 9-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley sobre Concurrencia y prelación de créditos en caso de ejecuciones singulares

**DICTAMEN 10-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo 38

**DICTAMEN 11-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley de la Lectura, del libro y de las bibliotecas

**DICTAMEN 12-2006**

Sobre el Proyecto de Real Decreto regulador de la publicidad de los protocolos familiares

**DICTAMEN 13-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos

**DICTAMEN 14-2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario

**DICTAMEN 15-2006**

Sobre el Anteproyecto de la Ley del Estatuto del trabajo autónomo

**DICTAMEN 16/2006**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad medioambiental

**DIC 07VA DICTÁMENES DEL CES 2007****Volumen Anual**

NICES520-07, 132 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-279-7 6

**Contenido del volumen:****DICTAMEN 1-2007**

Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas en materia de Seguridad Social

**DICTAMEN 2-2007**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios

**DICTAMEN 3-2007**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración General del Estado

**DICTAMEN 4-2007**

Sobre el Anteproyecto de Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural

**DICTAMEN 5-2007**

Sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

**DICTAMEN 6-2007**

Sobre el Anteproyecto de Ley para la Regulación del régimen de las empresas de inserción

**DICTAMEN 7-2007**

Sobre el Anteproyecto de Ley sobre Modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles

**DICTAMEN 8-2007**

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, modificada por la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006

**DICTAMEN 9-2007**

Sobre el Proyecto de Ley por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social

**DICTAMEN 10-2007**

Sobre la Estrategia española de desarrollo sostenible

**DICTAMEN 11-2007**

Sobre el Anteproyecto de Ley de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias

**SERIE INFORMES****INF 94VA INFORMES DEL CES 1994****Volumen Anual**

NICES043-95, 192 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-013-7 AGOTADO

**Contenido del volumen:****INFORME 1-1994**

La situación y perspectivas de la industria española

NICES028-94, 46 páginas 1,50

**INFORME 2-1994**

Procedimientos autónomos de solución de os conflictos laborales

NICES032-94, 24 páginas 1,50

**I****INFORME 3-1994**

La situación de la mujer en la realidad sociolaboral española

NICES035-94, 106 páginas 3,01

**INF 95VA INFORMES DEL CES 1995****Volumen Anual**

NICES077-96, 172 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-031-1 9,01

**Contenido del volumen:****INFORME 1-1995**

Sobre el Proyecto de Ley de Vías pecuarias

NICES047-95, 14 páginas 1,50

**INFORME 2-1995**

Sobre el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007

NICES048-95, 24 páginas 1,50

**INFORME 3-1995**

Sobre las prioridades de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea

NICES055-95, 10 páginas 1,50

**INFORME 4-1995**

Sobre el principio de cooperación de los interlocutores sociales y económicos en la política estructural comunitaria

NICES063-95, 18 páginas 1,50

**INFORME 5-1995**

Sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación

NICES066-95, 74 páginas 1,80

**Informes emitidos en 1996:****INF 9601 INFORME 1-1996**

Sobre recursos hídricos en España. Incidencia en el sector agrario  
NICES080-96, 36 páginas 1,50

**INF 9602 INFORME 2-1996**

Sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996  
NICES081-96, 20 páginas AGOTADO

**INF 9603 INFORME 3-1996**

Sobre energía, medio ambiente y recursos hídricos en el área mediterránea  
NICES094-96, 40 páginas 1,50

**INF 9604 INFORME 4-1996**

El trabajo a tiempo parcial  
NICES099-96, 176 páginas AGOTADO

**INF 9605 INFORME 5-1996**

Sobre la organización común de mercados del aceite de oliva  
NICES102-96, 48 páginas 1,50

**INF 9606 INFORME 6-1996**

Sobre el Plan de Reconversión Regional y Social (2ª fase 1997-1999) para las regiones incluidas en el objetivo nº 2  
NICES103-96, 12 páginas 1,50

**INF 9607 INFORME 7-1996**

Análisis socioeconómico del sector pesquero  
NICES108-96, 140 páginas 6,01

**INF 9608 INFORME 8-1996**

La pobreza y la exclusión social en España  
NICES110-97, 156 páginas 6,01

**Informes emitidos en 1998:****INF 9801 INFORME 1-1998**

Las sociedades mixtas en el sector pesquero, la problemática en el empleo  
NICES141-98, 18 páginas 1,50

**Informes emitidos en 1999:****INF 9901 INFORME 1-1999**

Los derechos del consumidor y la transparencia del mercado  
NICES185-99, 320 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-086-1 12,02

**INF 9902 INFORME 2-1999**

La economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo

NICES189-99, 76 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-088-5 3,61

**INF 9903 INFORME 3-1999**

La política de convenios pesqueros de la Unión Europea  
NICES199-99, 68 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-092-2 3,01

**Informes emitidos en 2000:**

**INF 0001 INFORME 1-2000**

La movilidad geográfica  
NICES224-00, 120 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-110-3 6,01

**INF 0002 INFORME 2-2000**

Vida laboral y prejubilaciones  
NICES239-00, 132 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-116-5 6,01

**INF 0003 INFORME 3-2000**

Unidad de mercado y cohesión social  
NICES245-00, 220 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-123-0 AGOTADO

**INF 0004 INFORME 4-2000**

La protección social de las mujeres  
NICES246-00, 220 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-124-0 6,01

**Informes emitidos en 2001:**

**INF 0101 INFORME 1-2001**

La estrategia europea de empleo  
NICES271-01, 120 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-140-0 3,01

**INF 0102 INFORME 2-2001**

La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social  
NICES274-01, 76 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-142-4 3,01

**Informes emitidos en 2002:**

**INF 0201 INFORME 1-2002**

Informe sobre el Documento de consulta para la Estrategia española de desarrollo sostenible  
NICES295-02, 148 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-160-8 AGOTADO

**INF 0202 INFORME 2-2002**

La problemática de la investigación pesquera en la Unión Europea

NICES323-02, 36 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-173-8 3

**INF 0203 INFORME 3-2002**

La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España

NICES315-02, 164 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-174-5 6

**Informes emitidos en 2003:****INF 0301 INFORME 1-2003**

Informe sobre el proyecto del plan nacional de inclusión social para el periodo 2003-2005

NICES350-03, 36 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-189-9 3

**INF 0302 INFORME 2-2003**

La negociación colectiva como mecanismo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres

NICES364-03, 108 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-194-3 6

**INF 0303 INFORME 3-2003**

Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española

NICES366-03, 264 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-200-1 9

**INF 0304 INFORME 4-2003**

La situación de las personas con discapacidad en España

NICES371-04, 224 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-204-9 9

**Informes emitidos en 2004:****INF 0401 INFORME 1-2004**

Efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española

NICES375-04, 274 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-206-3 9

**INF 0402 INFORME 2-2004**

La inmigración y el mercado de trabajo en España

NICES385-04, 172 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-208-7 9

**INF 0403 INFORME 3-2004**

La temporalidad en el empleo en el sector público

NICES410-04, 144 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-228-5 9

**Informes emitidos en 2005:****INF 0501 INFORME 1-2005**

Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo

NICES418-05, 124 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-229-2 6

**INF 0502 INFORME 2-2005**

Análisis y perspectivas del sector primario en la Unión Europea

NICES422-05, 88 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-237-7 6

**INF 0503 INFORME 3-2005**

Cooperación y acción exterior

NICES436-05, 104 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-243-8 6

**INF 0504 INFORME 4-2005**

Sobre el borrador del III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2005-2006

NICES439-05, 48 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-244-5 6

**INF 0505 INFORME 5-2005**

El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial

NICES446-05, 128 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-246-9 9

**INF 0506 INFORME 6-2005**

El papel de la juventud en el sistema productivo español

NICES458-06, 160 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-260-5 9

**Informes emitidos en 2007:****INF 0107 INFORME 1-2007**

Estrategias y medidas para una nueva estructura de costes y rentas en el sector primario

NICES523-07, 76 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-280-3 6

**Informes emitidos en 2008:****INF 0108 INFORME 1-2008**

Estrategias y medidas para una nueva estructura de costes y rentas en el sector primario

NICES528-08, 192 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-283-4 9

I

**NF 0208 INFORME 2-2008**

Los nuevos modelos de consumo en España

NICES530-08, 96 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-284-1 6

**SERIE DOCUMENTOS**

**DOT 9401 DOCUMENTO 1-1994**

Sobre el futuro de la protección social en Europa  
NICES038-94, 24 páginas AGOTADO

**DOT 9502 DOCUMENTO 2-1995**

I Cumbre Económico-Social Euromediterránea  
NICES075-96, 24 páginas AGOTADO

**DOT 9603 DOCUMENTO 3-1996**

II Cumbre Económico-Social Euromediterránea  
NICES109-97, 12 páginas AGOTADO

**DOT 9804 DOCUMENTO 4-1998**

III Cumbre Económico-Social Euromediterránea  
NICES146-98, 14 páginas 1,50

**DOT 9805 DOCUMENTO 5-1998**

IV Cumbre Económico-Social Euromediterránea  
NICES171-98, 14 páginas 1,50

**DOT 0006 DOCUMENTO 6-2000**

V Cumbre Económico-Social Euromediterránea  
NICES222-00, 10 páginas AGOTADO

**DOT 0007 DOCUMENTO 7-2000**

VI Cumbre Económico-Social Euromediterránea  
NICES256-00, 12 páginas 1,50

**DOT 0208 DOCUMENTO 8-2002**

VII Cumbre Económico-Social Euromediterránea  
NICES305-02, 8 páginas 1,50

**DOT 0309 DOCUMENTO 9-2003**

VIII Cumbre Económico-Social Euromediterránea  
NICES368-03, 8 páginas 1,50

**DOT 0510 DOCUMENTO 10-2005**

IX Cumbre Económico-Social Euromediterránea  
NICES444-05, 8 páginas 1,50

**DOT 0711 DOCUMENTO 11-2007**

Cumbre Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones similares  
NICES492-07, 8 páginas 1,50

**DOCUMENTO 12-2007**

Declaración final Cumbre Euromediterránea de Ammán, 1,50

20 y 21 de noviembre de 2005  
NICES219-07, páginas

**DOCUMENTO 13-2007**

Declaración final Cumbre Euromediterránea de Atenas, 1,50  
15 y 16 de octubre de 2007  
NICES522-07, páginas

**EL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN HOLANDA**

Ana María García Femenía, Fernando Martínez Rodríguez, Juan Moscoso del Prado  
Hernández  
NICES229-00, 44 páginas 3,01

**EL TRATAMIENTO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA**

Federico Navarro Nieto  
NICES250-00, 144 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-129-5 6,01

**LOS ACUERDOS ESTATAL Y AUTONÓMICOS SOBRE SOLUCIÓN  
EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES**

Análisis comparativo  
Tomás Sala Franco, Carlos L. Alfonso Mellado  
NICES262-01, 132 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-136-3 6,01

**METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LAS BALANZAS FISCALES DE  
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Maximino Carpio García (coordinador)  
NICES313-02, 132 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-171-4 9

**ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

David Anisi, Gonzalo Fernández de Córdoba, Agustín García Laso, Carlos García Serrano,  
Miguel Ángel Malo, Cristina Pita Yáñez, Ramón Torregrosa Montaner  
NICES352-03, 100 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-192-9 6

**LA INTEGRACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Políticas sociales y participación de la sociedad civil  
Cástor Miguel Díaz Barrado  
NICES389-04, 172 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-217-9 9

**POLÍTICAS SANITARIAS HACIA LAS POBLACIONES DE ORIGEN  
INMIGRANTE EN EUROPA**

Francisco Javier Moreno Fuentes  
NICES398-04, 264 páginas  
I.S.B.N.: 978-84-8188-220-9 12

**INMIGRACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN EUROMEDITERRÁNEA**

Reequilibrar Sevilla con Tampere

NICES417-05, 40 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-230-8 3

**COMPARTIR SOLUCIONES: LAS COOPERATIVAS COMO FACTOR DE DESARROLLO EN ZONAS DESFAVORECIDAS**

Jorge Coque Martínez

NICES416-05, 216 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-236-0 12

**LOS FACTORES DE LA COMPETITIVIDAD Y DE LA COHESIÓN SOCIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO INTEGRADO EUROMEDITERRÁNEO**

NICES529-08, 80 páginas 3

**EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN**

NICES531-08, 88 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-285-8 12

Serie Documentos del diálogo social en España e Iberoamerica

**DOTDS 01 ACUERDO TRIPARTITO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL Y POLÍTICA SALARIAL (ATSSI)**

República de Venezuela

NICES135-97, 20 páginas AGOTADO

**DOTDS 02 CÓDIGO DE PRÁCTICAS FORESTALES PARA CHILE**

República de Chile

NICES134-97, 92 páginas AGOTADO

**DOTDS 03 DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN SOCIAL EN VENEZUELA**

César Augusto Carballo Mena,

Humberto Villasmil Prieto

NICES169-99, 112 páginas AGOTADO

**DOTDS 04 INFORME SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS PARA LA MEDICIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD SINDICAL Y EMPRESARIAL EN NICARAGUA**

Francisco Pérez de los Cobos Orihuel

NICES317-02, 20 páginas 1,50

**DOTDS 05 INFORME SOBRE METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE NICARAGUA**

Jorge Aragón Medina, Maximino Carpio García, Roberto Suárez García

NICES341-03, 28 páginas 1,50

**MEMORIAS****MEM 0001 ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD. ESPAÑA, 1993. MEMORIA DEL CES SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE LA NACIÓN**

NICES023-94, 288 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-003-8 12,02

**MEM 0002 MEMORIA DEL AÑO 1994**

NICES052-95, 520 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-018-2 18,03

**MEM 0003 MEMORIA DEL AÑO 1995**

NICES087-96, 548 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-036-6 18,03

**MEM 0004 MEMORIA DEL AÑO 1996**

NICES115-97, 600 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-057-1 18,03

**MEM 0005 MEMORIA DEL AÑO 1997**

NICES115-98, 724 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-073-1 18,03

**MEM 0006 MEMORIA DEL AÑO 1998**

NICES186-99, 648 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-091-5 18,03

**MEM 0007 MEMORIA DEL AÑO 1999**

NICES236-00, 648 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-117-2 18,03

**MEM 0008 MEMORIA DEL AÑO 2000**

NICES266-01, 728 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-143-1 18,03

**MEM 0009 MEMORIA DEL AÑO 2001**

NICES301-02, 780 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-164-6 18,03

**MEM 0010 MEMORIA DEL AÑO 2002**

NICES344-03, 752 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-188-2 18,03

**MEM 0011 MEMORIA DEL AÑO 2003**

NICES379-04, 612 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-213-1 18,03

**MEM 0012 MEMORIA DEL AÑO 2004**

NICES425-05, 648 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-240-7 18,03

**MEM 0013 MEMORIA DEL AÑO 2005**

NICES467-06, 704 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-261-2 18,03

**MEM 0014 MEMORIA DEL AÑO 2006**

NICES502-07, 708 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-272-8 18,03

**MEM 0015 MEMORIA DEL AÑO 2007**

NICES533-08, 808 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-289-6 18,03

**MEMORIA DEL AÑO 2003. Edición resumida**

(versión castellano, inglés, francés y árabe)

NICES392-04, 56 páginas

**MEMORIA DEL AÑO 2004. Edición resumida**

(versión castellano, inglés, francés y árabe)

NICES427-05, 76 páginas

**MEMORIA DEL AÑO 2005. Edición resumida**

(versión castellano, inglés, francés y árabe)

NICES471-06, 120 páginas

**MEMORIA DEL AÑO 2006. Edición resumida**

(versión castellano, inglés, francés y árabe)

NICES504-07, 120 páginas

**MEMORIA DEL AÑO 2007. Edición resumida**

(versión castellano, inglés, francés y árabe)

NICES536-08, 132 páginas

Otras publicaciones

**VAR 9401 LEY DE CREACIÓN Y REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL****MAC 0701 MEMORIA DE ACTIVIDADES DE CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. ESPAÑA 2003**

Principales características económicas y sociales

(versión castellano, inglés y francés)

NICES356-03, 74 páginas

**LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE ESPAÑA**

Normativa reguladora

NICES351-03, 468 páginas

I.S.B.N.: 978-84-8188-198-1 18