

## **O PAPEL DO CDES NAS INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO**

### *THE ROLE OF THE ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT COUNCIL IN THE STRATEGIC INTERACTIONS FOR THE DEVELOPMENT*

Daniela Mesquita De Franco Ribeiro\*

**RESUMO:** O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado para exercer um papel propositivo e articulador de um projeto de desenvolvimento por meio do diálogo social. Entendemos que, se assim o fizesse, o CDES viabilizaria interações estratégicas para o desenvolvimento. Ou seja, o CDES integraria um arranjo institucional capaz de enfrentar os problemas de coordenação da nova estratégia de desenvolvimento. Neste artigo, investigamos o papel que o Conselho desempenhou durante o governo Lula (2003-2010) por meio das dimensões contextuais e de aprendizado institucional. Argumentamos que, desde a sua criação, em 2003, até o final do segundo governo Lula, o CDES foi uma importante arena de diálogo sobre o desenvolvimento promovendo interações estratégicas intermitentes. Com oscilações significativas quanto à intensidade e à forma de interação em suas fases, o Conselho teve seu auge de sua atuação durante a crise de 2008, ao alcançar um nível avançado de diálogo social por meio da promoção de interações estratégicas que contribuíram para a disseminação do clima de otimismo e recuperação da economia brasileira. Entretanto, a rápida desarticulação da dinâmica instituída sugere dificuldades para que a arena siga como articuladora de interações estratégicas.

**Palavras-chave:** Interações Estratégicas; Desenvolvimento; CDES; Diálogo; Concertação.

---

\* Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB); atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado do Rio de Janeiro na área de pesquisa e governança, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; e-mail: daniela.mdefribeiro@gmail.com

**ABSTRACT:** *Council for Economic and Social Development (CDES) was designed to play a purposeful and articulator role of a development project through social dialogue. In this way, we understand that the CDES would stimulate strategic interactions for development. That is, CDES should integrate an institutional arrangement capable of facing the coordination's problems of a new development strategy. In this article, we investigate the role played by the Council during Lula's government (2003-2010) through analysis of contextual dimensions and institutional learning. We argue that, since its creation in 2003 until the end of the second Lula government, CDES has been an important arena for dialogue on development to promote intermittent strategic interactions. Despite showing significant fluctuations in intensity and form of interaction, Council presented the culmination of his performance during the 2008 crisis, reaching an advanced level of social dialogue. At the time, CDES promoted strategic interactions that contributed to the spread of optimism and recovery Brazilian economy. However, how quickly the dismantling of strategic interactions happened suggests that CDES present difficulties to continue playing this role.*

**Keywords:** *Strategic Interactions; Development; CDES; Dialogue; Concertation.*

A estratégia que conduz a esse desenvolvimento que interessa ao conjunto da sociedade é a do que chamei de desenvolvimento autêntico. É **desenvolvimento quando o crescimento cria emprego, distribui a renda, melhora o perfil da estrutura social**. Teria que abranger amplamente essa área de modificação qualitativa da oferta de fatores. Há uma discrepância muito grande, no Brasil de hoje, entre potencialidades e efetividades ou realizações, pois muitos recursos não são usados. **Somos uma economia que tem uma enorme capacidade potencial de oferta e uma enorme demanda reprimida. Para sair dessa enrascada tem que ter o Estado articulado com a classe empresarial**. Com planos de obras públicas, de investimentos e o empresariado disposto a aceitar riscos. Mas nesse caso é pouca economia e muita coragem política...

Mando a seguinte mensagem para os participantes da Mesa-Redonda “Diálogo Social, uma Alavanca para o Desenvolvimento”: é preciso guardar fê e confiança no Brasil, é preciso ser otimista. Talvez muitas pessoas na plateia estejam a pensar que a situação presente seja definitiva. Ela não é. O Brasil tem enormes possibilidades, tem uma sociedade muito maleável e que aceita muitos sacrifícios. Por isso, em primeiro lugar deve estar a confiança no Brasil. Em segundo, privilegiemos o social como a variável mais importante. **Temos que fazer política séria, estabelecer compromissos e assumi-los para que o futuro, no Brasil, seja o que nós queremos. É isso que falta hoje em dia...**

**Temos que ter coragem política. Coragem política é um fenômeno social que decorre do estado da sociedade.** Ter coragem política na ditadura é uma coisa. Outra, muito diferente, é ter coragem política na complexa e instável realidade em que vivemos. Considero fundamental que a coragem política seja posta a serviço das autênticas causas do povo brasileiro.

Celso Furtado, 2004 (Presidência da República, SEDES, 2010)

A declaração de Celso Furtado, poucos meses antes de seu falecimento, em entrevista ao então Secretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Jaques Wagner<sup>1</sup>, nos remete a uma questão cara à trajetória brasileira: os desafios para gerar desenvolvimento ou, nas palavras de Furtado, a estratégia para conduzir a um desenvolvimento que interesse ao conjunto da sociedade, com emprego, distribuição de renda e mudança na estrutura social. A entrevista foi exibida em vídeo e foi “fio condutor” de evento realizado no âmbito do CDES, intitulado “Diálogo social, alavanca para o desenvolvimento”. O debate contou com a participação de parcela significativa do empresariado nacional, representantes do mundo do trabalho e de movimentos sociais (conselheiros do CDES), bem como dirigentes das principais pastas do governo, membros de Conselhos Econômicos de outros países e estudiosos e especialistas do tema<sup>2</sup>. As

<sup>1</sup> Concedida em 20 de Julho de 2004.

<sup>2</sup> Entre os conselheiros que participaram como debatedores estavam o então conselheiro, Luis Marinho, da CUT, o empresário Eugênio Staub, o professor da Unicamp Luiz Gonzaga Belluzzo. As pastas representadas foram Casa Civil, Segurança Institucional, Aquicultura e Pesca, Relações Exteriores e Meio Ambiente. Já os representantes internacionais de conselhos correlatos foram Dra. Maria João Rodrigues, Assessora da Presidência da União Europeia, com ampla experiência em diálogo social

palavras de um dos autores mais importantes do desenvolvimentismo direcionadas a um público tão variado e, ao mesmo tempo, seletivamente selecionado, são emblemáticas da ampliação do debate sobre os caminhos para o desenvolvimento no Brasil, após mais de uma década da propagação da ideia de ausência de alternativas para alavancar o desenvolvimento frente à globalização.

Essa ampliação do debate sobre desenvolvimento, que se deu no início dos anos 2000 e atualmente dá sinais de esgotamento, foi responsável pelo ensaio de mudanças nas articulações entre Estado e empresariado no Brasil. Longe dos holofotes da grande mídia, o CDES foi uma espécie de termômetro do direcionamento das políticas governamentais para o desenvolvimento e dessas mudanças, oscilando entre o suporte e o protagonismo assumido ao longo dos oito anos do governo Lula e o ostracismo ao qual foi relegado durante o governo Dilma<sup>3</sup>. Criado em 2003, como órgão de assessoramento à Presidência da República, o CDES deveria cumprir o audacioso objetivo de construir um projeto de desenvolvimento para o país por meio da interlocução entre diversos setores da sociedade. Diante da função estratégica que o CDES se propunha a desempenhar ressalta-se a importância de que o papel da arena seja posto em perspectiva. É nesse sentido que este artigo analisa o papel do Conselho: investiga-se se o CDES foi capaz de viabilizar interações estratégicas para o desenvolvimento<sup>4</sup> durante o governo Lula (2003-2010) por meio da análise do contexto de criação e estruturação e do aprendizado institucional.

---

(Consenso de Lisboa); de Roger Briesch, Presidente do Conselho Econômico Europeu, e de Julian Arizza, Vice-presidente do Conselho Econômico e Social Espanhol. Finalmente, entre outros debatedores especialistas em desenvolvimento estavam o então professor da Unicamp Luciano Coutinho e o economista da Cepal Ricardo Bielschowsky (Presidência da República, SEDES, 2005a, p. 5)

3 Este artigo não analisa diretamente a atuação do Conselho durante o governo Dilma. As informações apresentadas sobre este período são no sentido de contrapontos para testes das hipóteses levantadas.

4 Quando se fala em interação estratégica, remete-se à literatura de Variedade de Capitalismo (VoC), que investiga diferenças e similaridades institucionais dos países desenvolvidos, analisando as interações estratégicas no comportamento dos atores econômicos (Amable, 2003; Coates, 2005; Crouch, 2004; Hall e Soskice, 2001; Schmidt, 2002). Tais interações dizem respeito a respostas exitosas das economias de mercado aos problemas de coordenação entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento.

## A POLÍTICA DO CONTEXTO: DOS EMPRESÁRIOS À AGENDA DE DESENVOLVIMENTO

Obviamente que nós tivemos problemas no começo. Você acha que é simples um metalúrgico sentar naquela cadeira na qual sentaram tantas outras personalidades, que via pela televisão, que achava que era mais importante do que eu... E o mesmo em relação a dormir no quarto em que dormiu tanta gente importante ou que, pelo menos à voz da opinião pública, são importantes. E eu ficava pensando: “Será que é verdade que eu estou aqui?”. No começo tinha muita ansiedade. “Será que nós vamos dar conta de fazer isso? Será que vai ser possível?”, eu me perguntava. Eu acho que nós fizemos. Com erro e com muita tensão, mas fizemos. Até as coisas mais simples geravam tensão. **Quando eu propus criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, qual foi a reação do Congresso?** [A interpretação] era de que nós queríamos criar um instrumento [de decisão] por fora do Congresso. Era uma opinião inclusive de muitos dos nossos [parlamentares]. Existia um processo de desconfiança muito grande, mas eu sabia que, para que o governo desse certo, eu precisava conquistar a confiança dos trabalhadores, mas também conquistar a confiança dos outros segmentos da sociedade. E isso exigia muita conversa, muito diálogo. E foi isso que nós fizemos. (LULA DA SILVA, 2013)

Em 2002, após três disputas eleitorais, Luiz Inácio Lula da Silva se tornou o primeiro presidente do Brasil de um partido de esquerda, com 61,3% dos votos válidos no segundo turno (TSE, 2015). Consideramos que três elementos criaram um cenário favorável para este resultado e que, também, contextualizam a criação do CDES: (i) o questionamento da estratégia econômica vigente, (ii) a mudança de percepção dos empresários quanto ao papel do Estado enquanto indutor do desenvolvimento e (iii) a revisão da orientação programática e da dinâmica de alianças do PT.

Todos estes elementos são postos em evidência na Carta ao Povo Brasileiro que, com um claro objetivo de amenizar a especulação

dos setores econômico e financeiro, defende que a “mudança” deveria se dar perante o compromisso de controle da inflação, respeito aos contratos, promoção da produção e do mercado internacional. Ou seja, a construção de novas estratégias de desenvolvimento, que deveriam conjugar crescimento econômico com promoção de justiça social, não se daria em detrimento da estabilidade macroeconômica conquistada durante os oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso. Nas palavras de Singer, a Carta teria sido um marco de aceitação das “concessões exigidas pelo capital” e um “sinal de que o velho radicalismo petista havia sido arquivado” (Singer, 2010, p. 105). O autor explica ainda que o que seria, a princípio, uma decisão de campanha foi transformada, um mês depois, em orientações partidárias<sup>5</sup>.

Pode-se dizer que a Carta e seus desdobramentos programáticos tenham sido um ponto de partida da adesão de empresários brasileiros e investidores estrangeiros à candidatura de Lula: três meses depois da divulgação do documento, ainda antes do primeiro turno, um grupo de mais de 100 empresários das mais variadas esferas – da construção civil a consultorias, passando pelo setor agrícola e sucroalcooleiro –, divulgaram um manifesto de apoio à candidatura do representante do PT. De acordo com o documento, o candidato seria o único capaz de retomar o desenvolvimento e de perseguir a justiça social:

Sob o nosso ponto de vista, o atual modelo econômico, apesar do relativo sucesso do controle da inflação, apresenta índices de crescimento insuficientes, não atende as necessidades sociais e pratica uma política de juros altos que inviabiliza os investimentos produtivos. (...)

Queremos tornar pública nossa adesão à candidatura de Lula à presidência da República e **nosso desejo de participar do amplo Pacto Social proposto por ele**. Entendemos que Lula é a única alternativa capaz de implementar um programa de governo voltado

---

<sup>5</sup> No programa divulgado no final de julho de 2002 pelos partidos que integravam a Coligação Lula Presidente, há um perceptível câmbio de tom em relação ao capital. Em lugar do confronto com os ‘humores do capital financeiro globalizado’, que havia sido aprovado em dezembro de 2001, o documento de campanha afirmava que ‘o Brasil não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro’. Nessa linha, compromete-se com a ‘responsabilidade fiscal’, com a ‘estabilidade das contas públicas’ e com ‘sólidos fundamentos macroeconômicos’ e assegura que não vai ‘romper contratos nem revogar regras estabelecidas’. Afinal, ‘governos, empresários e trabalhadores terão de levar adiante uma grande mobilização nacional’. (Singer, 2010, p. 105)

ao crescimento econômico com geração de empregos, redução das desigualdades, fortalecimento do mercado interno e de apoio às empresas nacionais. (“Manifesto de Apoio a Lula”, 2002)

Como parte da estratégia de conquista de apoio político, Lula realizou durante a campanha uma série de reuniões de coordenação política com setores estratégicos da sociedade, com foco especial no empresariado<sup>6</sup>. A articulação teria sido comandada por duas frentes: a do setor financeiro, encabeçada pelo coordenador do programa de governo de Lula, Antonio Palocci, e outro do setor empresarial, comandada por Oded Grajew, presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Em entrevista, gestor da SEDES declarou que o empresário paulista teria sido o responsável por romper com interdição entre Lula e o setor empresarial, fazendo “a intermediação porque tinha acesso a todo o empresariado de São Paulo, então, de quase todo o Brasil” (Gestor SEDES 1, 2009). A criação do CDES foi marcada pelo otimismo dos representantes dos mais diversos setores – futuros conselheiros – que representavam expectativas de mudanças em áreas distintas. Outra marcação importante foi a preocupação do novo governo em não perder o *timing* estruturação da instância.

Em avaliação *a posteriori*, em entrevista sobre os 10 anos do CDES, Lula atribui a ideia de criação do conselho a dois fatores centrais. O primeiro deles seria que um presidente não teria condições de “governar um país sozinho”. O segundo fator teria sido a sua experiência de vida sindical na qual ele teria se acostumado a “nunca fazer uma consulta a uma única pessoa”. Mas, para além da necessidade de ouvir os mais diversos setores da sociedade, a criação do CDES cumpriu uma finalidade muito pragmática: a necessidade de Lula angariar apoio do setor que apresentava maior desconfiança em

<sup>6</sup> Em setembro de 2002, o então candidato à presidência da República reuniu-se com parcela representativa do empresariado nacional, bem como com sindicalistas, representantes de movimento sociais, acadêmicos e profissionais liberais. Na ocasião, propôs um pacto social (Folha de São Paulo, 2002), que se tornou marca registrada de sua campanha e instrumentalizou-se, mais tarde, por meio da criação do CDES. Dez dias antes do segundo turno, Lula realizou encontro da mesma natureza em São Paulo para então discutir a criação de um Conselho. Na ocasião, foram explicitadas as principais características do CDES e explicitado que o novo órgão seria formalmente vinculado à Presidência da República e não atuaria como instância deliberativa. Logo após ser eleito, Lula com atenção especial ao empresariado, e convocou nova reunião, somando aos convidados das três reuniões realizadas durante a campanha, outras personalidades que não haviam sido convidadas no período da disputa eleitoral.

relação à sua candidatura no início da campanha, o empresarial. Ou seja, para vencer as eleições – e mais tarde, para viabilizar o seu governo – Lula teve que somar à boa relação com o setor sindical, o apoio do empresariado. Portanto, na coalizão de apoio à candidatura de Lula, os empresários ocuparam um papel importante, e a criação do CDES está diretamente relacionada a esta aproximação. Responsável pela concepção do Conselho, Tarso Genro explica, em entrevista sobre os 10 anos do Conselho, que se tratava de um espaço para formar um bloco que conferisse sustentação ao governo:

O que precedeu a implementação do Conselho foi, na verdade, o que se seguiu depois durante o primeiro governo Lula. Foi uma grande articulação conservadora em parte e, também, reacionária em parte, que pretendia inviabilizar o governo do presidente Lula, [...] E, nas conversas prévias que eu tive com o presidente Lula, ele me pediu para fazer o termo de referência [...] para constituir uma **câmara de concertação política**. Esse era o objetivo. No momento em que isso foi apresentado, alguns companheiros do próprio partido entendiam que [...] era uma proposta de amortecimento do programa de governo. E nós mostramos que não, que se tratava de **buscar pontos comuns para se criar um novo bloco de sustentação político e ideológico para o presidente Lula**, e que o contencioso ideológico e político deveria prosseguir na luta de partidos e na luta de concepção sobre o futuro. E foi o que ocorreu. Então, **o Conselho funcionou como um amálgama político e social [...] que deu estabilidade relativa para o governo navegar naquele momento de uma tensão política**. [...] Há uma grande confusão em determinadas visões esquerdistas de que concertação política é igual à conciliação de classes. Tem nada a ver uma coisa com a outra. Conciliação de classes é quando um determinado setor da sociedade, que tem um projeto que pode ser hegemônico, ele abdica desse projeto e, abdicando desse projeto, ele se entrega para o seu adversário, portanto, ele rebaixa as expectativas de aplicação do seu programa. Concertação política é outra coisa. **O grande desafio que o governo do presidente Lula tinha enfrentar naquele**

**momento era o seguinte: crescer ou não crescer. Sair da crise crescendo ou sair da crise com déficit zero [...]** o Conselho teve um grande choque quando um empresário, Jorge Gerdau [...] vai para o Conselho e diz, é inaceitável que o Brasil cresça a menos de 6%. [...] Por dentro dessa estrada, que é de crescimento, é que se realizam as grandes políticas sociais do governo Lula, e se muda, se inicia a mudança do modelo de desenvolvimento que vinha do governo do grupo do Fernando Henrique [...] que era uma visão absolutamente servil ao capital financeiro [...]. **Então o Conselho teve sim essa capacidade de criar o pacto político para o desenvolvimento.** E por dentro desse crescimento é que disputavam as políticas sociais e as políticas conservadoras. Algumas, inclusive, algumas delas que permanecem inclusive até hoje. (Tarso Genro, 2013)

As mudanças para uma nova estratégia de desenvolvimento proposta por Lula e sua equipe seriam viabilizadas pela construção de instituições que dessem sustentação a tal projeto. O termo de referência concebido por Genro define o CDES como um elemento central dessa nova “institucionalidade democrática” para equacionar forças sociais antagônicas e tornar viável a proposta de crescimento com estabilidade e justiça social prometidas na Carta ao Povo Brasileiro:

- [...] 1. Conceito: (...) a necessidade de construir no país um “novo Contrato Social”. A sua eleição aponta para esta possibilidade. (...) **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. (...) **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 preciso dar-lhes voz permanente, assumir publica-

mente 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.** (Presidência da República, SEDES, 2003)

A ideia original da *concertação* de Tarso Genro era angariar apoio político não somente para viabilizar avanços sociais, mas, principalmente, para enfrentar reformas e mudanças na área da política macroeconômica. O apoio seria construído por meio do reconhecimento de pontos comuns em meio a explicitação das contradições. Para Genro, o grande problema do Brasil residiria no fato de não haver uma tradição de concertação e de negociação, mas uma tradição de eliminação do “outro” no plano da política. Em um cenário de expectativas explicitamente divergentes dos setores representados, a criação de uma arena que promova tais interações em prol de um projeto de desenvolvimento é um de grande desafio, uma tarefa complexa.

O contexto econômico em que se deu o tratamento de temas polêmicos e os ajustes de expectativas quanto à instância nos primeiros anos de funcionamento foi pouco favorável: os dois primeiros anos de governo foram marcados pela chamada crise de credibilidade, com a fuga de capital e a desvalorização do real, de maneira que o governo lançou mão de políticas monetária e fiscal altamente restritivas para alcançar metas de estabilização, combinando câmbio flutuante com livre comércio de capitais, austeros regimes de metas de inflação e de políticas fiscais. À limitada margem de manobra no âmbito das políticas de desenvolvimento marcada pela crise de credibilidade se uniu, posteriormente, um conturbado cenário político<sup>7</sup>, causado pela crise de governabilidade no legislativo a partir das denúncias do mensalão<sup>8</sup>. Esse cenário ora funcionou como uma ameaça para a construção do CDES, ora foi propulsor de importantes ajustes nas fases seguintes do Conselho.

---

7 Em meados de 2005, quando a crise econômica havia arrefecido e o país estava em rota de recuperação, tem início uma grave crise política relacionada às denúncias sobre a existência de um “mensalão” com origem na perda de coesão da base parlamentar do governo.

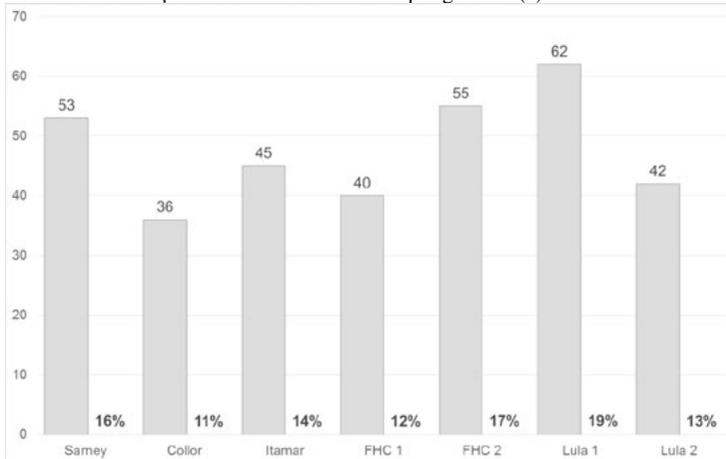
8 Referente a quantias indevidas pagas a parlamentares para que os parlamentares votassem matérias a favor do governo.

O primeiro governo Lula teve uma base de apoio de centro-esquerda – esquerda (PT, PCdoB, PV, PMN, PCB, PSB, PDT e PPS) e centro (PTB, PL e setores do PMDB) –, mas foi gradualmente se aproximando do centro ao longo do governo, principalmente após o início da crise política. Em 2003, no início do governo, o PT e seus aliados tradicionais somavam pouco mais de 25% (PL, PC do B, PMN e PCB) dos deputados federais (Amaral, 2010). A primeira composição do gabinete Lula (2003-2004) concedeu 62% (20 dos 33 ministérios) ao quadro do PT, deixou de fora o PMDB – que contava com 14,4% das cadeiras na Câmara – e contemplou sete partidos diferentes com uma pasta cada – PSB, PDT, PPS, PC do B, PV, PL e PTB. Esta configuração resultou em uma base com 49,3% de apoio nominal na Câmara e se demonstrou insustentável em médio prazo. Desse modo, em 2004, o governo incorporou o PMDB, com a concessão de dois ministérios, e passou a contar com maioria nominal da Câmara (62%) (Amaral, 2010, p. 116). Como explica Amaral (2010), apesar da maioria na Câmara, o desequilíbrio na distribuição das pastas seguiu gerando insatisfação na base governista, o que teria desaguado justamente no escândalo do mensalão.

Desde o final de 2004, o PMDB dava sinais de que poderia retirar o apoio ao governo, com a reunião da Executiva do Partido sendo desfavorável aos governistas. O evento foi seguido por um trabalho intenso, orquestrado por José Dirceu, então chefe da Casa Civil, para esvaziar a Convenção Nacional do Partido. Nesse cenário, não havia garantia de apoio do PMDB ao governo e da conformação de uma base parlamentar efetiva. Ensaiaava-se, assim, uma reforma ministerial para ampliar a participação dos partidos aliados e recompor a base do governo. Apesar de os sinais terem surgido ainda em 2004, o governo postergou para o ano seguinte a reforma ministerial com a justificativa de aguardar a definição dos novos presidentes da Câmara e do Senado. Para além deste argumento, pesou na demora entre o anúncio do governo sobre a necessidade de uma reforma ministerial e a efetiva mudança dos dirigentes da pasta, a dificuldade do presidente Lula em trocar “companheiros de muitos anos” (Santayana, 2005).

Diante do cenário de dificuldade de governabilidade, a crise política do “mensalão” ganhou proporção de “estrandosa” (Miguel e Coutinho, 2007, p. 98). A crise política provocou a saída de importantes nomes do Partido que ocupavam posições estratégicas no governo e impulsionou a esperada reforma ministerial, que só se completou quase um mês depois da saída do então ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu. A necessidade de consolidação de uma base de apoio e as reformas ministeriais que dela decorreram fizeram com que o primeiro governo Lula tivesse o maior número de ministros desde a redemocratização.

Gráfico 1 – Evolução do número de ministros por governo (\*)



Fonte: Elaboração própria, dados d’Araújo (2009, p. 107), atualizada até 2010.

(\*) Percentuais: número de ministros/total de ministros do período

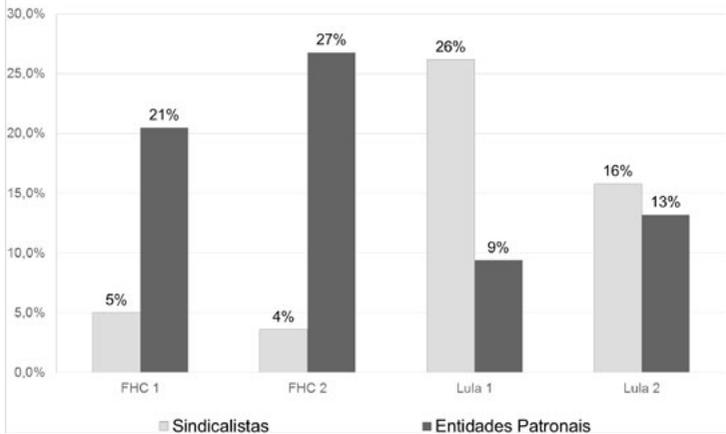
Em trabalho sobre a *Elite Dirigente do Governo Lula*, d’Araújo (2009) explica que o presidente teria inaugurado uma nova distribuição de ministérios entre as legendas: enquanto que nos governos anteriores as pastas ministeriais eram direcionadas aos partidos de forma proporcional à bancada no Congresso, no governo Lula, teria havido um descolamento. Nossa hipótese é de que arenas como o CDES, que atuam como canal de interação e absorção de conflitos, teriam sido essenciais nessa nova acomodação. Mas o fato é que

mesmo após a ampliação da base aliada, as reformas constitucionais saíram da agenda:

No pós-mensalão, o presidente manteve o tripé da política econômica herdado de FHC - superávit primário, metas para inflação e câmbio flutuante -, mas desistiu de regulamentar aquela reforma [previdenciária] e também de propor novas mudanças constitucionais. Trouxe, finalmente, o PMDB para o governo e montou no Congresso uma espécie de frente anti-impeachment, composta de 14 partidos, da esquerda à direita. (Araújo, d', 2009)

Tal acomodação envolveu a flexibilização da política de alianças do PT em uma conturbada negociação interna do Partido (Amaral, 2010, p. 128, 129) e a reorganização da relação com o setor sindical. Devido à origem do PT, era esperado que a presença desse setor sindical no governo aumentasse. De fato, ao nos debruçarmos sobre dados da pesquisa de Maria Célia d'Araújo, no início do governo Lula, a presença dos ministros pertencentes ao setor foi a maior entre os governos do período analisado (1985-2008). Foram 16 ministros do setor sindical no primeiro governo Lula, o que representou 26% do total de dirigentes que passaram pelos ministérios entre 2003 e 2006, e seis no segundo mandato de Lula (16% do total). Nos governos anteriores, a participação de ministros oriundos do mundo do trabalho no gabinete ministerial não havia ultrapassado 10%. A participação do empresariado – d'Araújo fala em setor patronal –, por sua vez, esteve entre as mais baixas do período analisado: seis ministros no primeiro governo Lula e cinco, no segundo. Somente o governo Itamar havia apresentado uma marca tão baixa, com quatro empresários entre os ministros, o que corresponde a menos de 10% do total de ministros do período.

Gráfico 2 – Evolução do percentual de ministros por setor – sindical e patronal (\*)



Fonte: Elaboração própria, dados d'Araújo (2009, p. 118-119)

(\*) Ministros do setor/total de ministros do governo

Pode-se dizer que a alta participação de representantes do mundo do trabalho no governo foi fortalecida pela crise política, como podemos observar com: (i) a indicação de Luiz Marinho, companheiro de Lula do movimento sindical para ocupar o Ministério do Trabalho; (ii) o discurso de Lula no auge da crise para sindicalistas que teriam ido prestar solidariedade ao presidente e (iii) as manifestações orquestradas junto com José Lopes Feijó, a época dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e da CUT.

No segundo semestre de 2006, as CPIs haviam finalizado os trabalhos, a crise havia diminuído e as negociações para as eleições e para a campanha eleitoral, iniciado. Diante da rota de recuperação na economia, o presidente Lula adotou a estratégia de falar sobre agenda positiva: as melhorias na economia e as negociações internacionais. Em entrevistas concedidas em fevereiro de 2006 e maio de 2006 à *The Economist* e ao *Financial Times*, respectivamente, fica evidente o otimismo em relação à economia que Lula passara a destacar, bem como o tratamento positivo dado à crise, encarada como aprendizado democrático<sup>9</sup>.

9 [...] o episódio das CPIs no Congresso Nacional demonstraram o quê? Que o Brasil sobrevive a CPI... E, no Brasil, o governo sobreviveu e saiu fortalecido... Nada funcionou com tanta liberdade

Desse modo, ao final de 2006, com 60,8% dos votos válidos, Luiz Inácio Lula da Silva foi reeleito no segundo turno das eleições presidenciais (TSE, 2015)<sup>10</sup>. A coligação vitoriosa era formada pelo PT, PRB e PCdoB. Entretanto, a construção da base aliada para a composição do governo foi mais flexível do que no mandato anterior. Esse fator, apesar de não ser o único, contribuiu para a conformação de um cenário favorável ao aumento da margem de manobra do governo em relação a políticas e programas para o desenvolvimento<sup>11</sup>.

No segundo mandato do presidente Lula, o partido adotou uma posição menos intransigente com relação à composição do gabinete, o que tornou mais fácil a adoção de uma estratégia de coalizão mais inclusiva e menos monopolística por parte do governo (PEREIRA, POWER e RAILE, 2009). Em setembro de 2007, no III Congresso Nacional, o partido afirmou a necessidade de aperfeiçoar e ampliar a base de sustentação do governo (PT, 2007, p. 49) e reconheceu o erro de não ter fechado uma aliança com o PMDB ainda no início de 2003 (PT, 2007, p. 104). Os dados coletados junto aos delegados do partido também nos mostram que há, entre as lideranças intermediárias, o reconhecimento da necessidade de uma aproximação política formal entre o PT e o PMDB. Durante o III Congresso, perguntados para apontarem os partidos com os quais o PT deveria se aliar para as eleições presidenciais de 2010, o PMDB foi o terceiro

---

neste país, como a imprensa brasileira, como as CPIs, porque eu acho que é isso que vai consolidar a democracia (LULA DA SILVA, 2006a).

O que as pessoas não percebem com muita clareza é o seguinte: quando as pessoas falam em novo padrão de desenvolvimento, na verdade, eu acabei de dizer para você, ele já está acontecendo. (LULA DA SILVA, 2006b).

Veja, o Brasil viveu, durante muitos anos, um eterno dilema. Primeiro o Brasil tem que crescer para depois distribuir. E nós entendemos que é preciso distribuir, junto com o crescimento, para que as coisas se dêem sem aumentar o distanciamento entre as pessoas. Aumentar o salário mínimo é uma necessidade de garantir que a parte mais pobre da população tenha o direito de comer. Nós saímos de 7 bilhões de reais para programas sociais para 22 bilhões de reais. Nós saímos de 2 bilhões e 400 milhões para a agricultura familiar para 9 bilhões. E nós estamos colhendo resultado disso (LULA DA SILVA, 2006a).

10 A eleição presidencial foi para segundo turno com Lula obtendo apenas 48,6% dos votos válidos no primeiro turno. Ver: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/resulta-do-da-eleicao-2006> (TSE, 2015).

11 Se, no primeiro governo Lula, havia certo distanciamento do Congresso Nacional, no segundo, a aproximação teria sido conduzida pelo o que um entrevistado chamou de “Conselho Político”. Seria um “Conselho para a política”, criado por sugestão de Tarso Genro. O grupo, em torno de 35 a 45 pessoas, era formado centralmente pelo presidente do partido que apoia o governo, o líder da Câmara e o líder do partido no senado. O Conselho se reunia a cada 15 dias e teria contribuído muito para a aproximação de Lula do Congresso (Gestor governo 3, 2011).

partido mais citado, com 61%, ficando atrás apenas dos tradicionais parceiros PC do B (87,7%) e PSB (79%). Em 1997, apenas 15% dos delegados presentes ao 11º Encontro Nacional defenderam uma aliança com o PMDB para as eleições presidenciais de 1998. Além disso, o gradiente ideológico parece não ser mais um determinante para a escolha de aliados por parte dos delegados. (Amaral, 2010)

Após o ‘aprendizado’ do primeiro mandato, o gabinete ministerial do segundo governo Lula, além de incorporar um maior número de partidos, ampliou a diversidade de representação de setores<sup>12</sup>, com uma queda da participação de representantes do setor sindical entre os ministros, de 26% para 16%. O ex-presidente da CUT, Artur Henrique, explica que a descoberta do papel do setor no governo teria sido um aprendizado e que essa clareza só teria se dado no final do primeiro governo. Para o ex-dirigente da central sindical, a acomodação seria um fator importante, inclusive para a percepção de que nenhum projeto político era vencedor *a priori*: “(...) é preciso ter claro que partido é partido, governo é governo e central sindical é central sindical; mas, ao mesmo tempo, quando estão em disputa projetos políticos para o país, nós temos lado nessa disputa, que é o lado dos trabalhadores e das trabalhadoras” (Silva, da, 2013).

No segundo governo Lula, apesar de o setor sindical apresentar uma participação no gabinete ministerial relativamente menor do que no primeiro, a presença do setor foi mais assertiva, com (i) a legalização das centrais sindicais em 2008 e (ii) a aprovação de uma “política de reajuste do salário mínimo”. À frente do Ministério do Trabalho (2005-2007), o sindicalista Luiz Marinho, que também foi conselheiro do CDES (2003-2005), encabeçou uma negociação para definir o valor do salário mínimo de 2006 com representantes de todas as centrais sindicais, chegando-se a um consenso em relação ao piso nacional, que representou 13% de aumento real, maior do período como pode ser observado no gráfico abaixo. Entretanto, a Política Permanente de 12 Enquanto no primeiro governo contou com uma composição do gabinete ministerial com 62% dos ministros do PT, no segundo, a participação do partido caiu para menos de 50%. As cadeiras ocupadas pelo PT no primeiro mandato foram distribuídas entre PDT, PP, PMDB, PPS e outros, que tiveram sua participação relativa aumentada no governo. A pesquisa de d’Araújo revela que o maior aumento da participação foi do PMDB e de outras legendas, que passaram de 11% para 19% e de 2% para 8%, respectivamente.

Valorização do Salário-Mínimo é trazida de fato para a agenda somente no segundo mandato, com a aprovação do reajuste anual, em janeiro de 2007, e a incorporação do crescimento real da economia ao valor do salário-mínimo ao final do mandato, em 2009<sup>13</sup>.

Além da política de valorização do salário mínimo, o período foi marcado por uma mobilidade social viabilizada por um conjunto de políticas, como programas de transferência de renda (Bolsa Família) e de aumento do crédito por meio de bancos públicos. A ampliação de crédito foi realizada a partir de políticas como o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf); o Luz para Todos, bem como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Política de desenvolvimento Produtivo (PDP). Os dois últimos foram responsáveis por estabelecer uma coordenação entre atores (instituições e coalizões) e políticas usualmente dispersos na agenda. Tal estratégia, em um contexto internacional favorável, permitiu a melhora significativa dos indicadores sociais e econômicos.

Nessa composição, o BNDES, foi um instrumento-chave para a expansão de crédito, fazendo, inclusive, com que os efeitos da crise financeira internacional de 2008 não fossem sentidos imediatamente. Na medida em que o arranjo institucional arregimentado oferecia uma forte base para as políticas anticíclicas, foram reduzidas, em um primeiro momento, as dificuldades impostas pela crise. Entretanto, cabe ressaltar que tanto o PAC quanto a PDP conjugavam novos arranjos institucionais com manutenção da estabilidade macroeconômica. Ou seja, ambos estavam vinculados à disciplina fiscal e monetária. O compromisso com o controle da inflação e a defesa de que o estímulo à atividade econômica não geraria aumento nos preços foram reafirmados continuamente por membros do governo. Dessa forma, mesmo no segundo mandato, qualquer ação de coordenação estratégica para o desenvolvimento envolvia a preservação de instrumentos de estabilidade fiscal e monetária e a permanente preocupação com a manutenção de credibilidade junto ao mercado financeiro.

Nesse contexto, o desenvolvimento ocupou a centralidade da agenda política e econômica do país, com a disseminação de semi-

---

13 MP n.474, de 23 de dezembro de 2009, convertida na lei nº 12.255, de 2010. Esta, por sua vez, foi revogada pela Lei 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Para mais informações sobre Política Permanente de Valorização do Salário-Mínimo, ver Nota Técnica (DIEESE, 2012).

nários, encontros e palestras, organizados pelos mais diversos setores. Um exemplo do destaque do tema foi ‘desenvolvimento’ ter sido eleito, no planejamento estratégico do IPEA de 2008, como prioritário. O “desenvolvimento brasileiro” e suas “diferentes dimensões de análise e condições de realização” foram objeto de análise e debate do órgão de pesquisa ao longo do ano<sup>14</sup>. Esse movimento de emergência do debate sobre o desenvolvimento como centro da agenda política e econômica do país foi consubstanciado pelo fortalecimento e ampliação da coalizão que elegeu Lula e por instituições que coadunam com a temática, como é o caso do CDES. Entretanto, como veremos, é difícil dizer até que ponto o Conselho é resultado desse processo ou se o estimula. Na seção que segue analisaremos o CDES por meio de dimensões relacionadas ao aprendizado institucional: composição, localização dentro da estrutura do governo, mecanismos de funcionamento, produtos e a SEDES. Da avaliação destas dimensões depreendem-se as principais fases do Conselho, sistematizadas na seção seguinte que trata das nuances do papel da instância ao longo de sua trajetória durante o governo Lula.

## **APRENDIZADO INSTITUCIONAL NAS DIMENSÕES DE ANÁLISE DO CDES.**

Em seu sítio eletrônico<sup>15</sup>, o CDES é apresentado como um “órgão majoritariamente da sociedade civil, de caráter consultivo” ao qual compete “assessorar na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade”<sup>16</sup>. De acordo com a legislação que o regulamentava, o Conselho seria um “órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República” e, além

14 Foram três grandes projetos estruturantes: *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, Brasil em desenvolvimento e Diálogos para o desenvolvimento*. Do eixo *Diálogos para o desenvolvimento*, há um livro que trata especialmente da trajetória do CDES, intitulado: *Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula* (Cardoso Jr, Santos e Alencar, 2010).

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

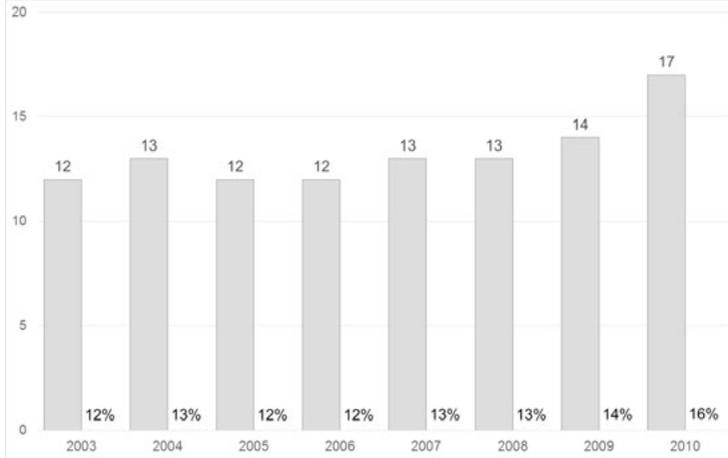
16 O que é o CDES no endereço eletrônico <http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>

das competências descritas acima, deveria, ainda, produzir “indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimentos” e promover a “concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados” (Brasil, Presidência da República, 2003b; c). A ausência da palavra concertação na apresentação do Conselho em seu sítio eletrônico é casual. Como vimos, o órgão foi criado com o intuito de fornecer apoio político para o governo que então se iniciava, mas sofreu mudanças ao longo do tempo: inicialmente prevaleceu o caráter de consulta, com apresentação das ideias e de objetivos formulados pelo governo; mais tarde, ao final do segundo mandato, se arregimenta como uma arena de diálogo, com circulação e debate de novas ideias, viabilizadora de interações estratégicas – ainda que intermitentes.

## COMPOSIÇÃO

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

Gráfico 3 – Evolução do número de ministérios com representação no CDES (\*)

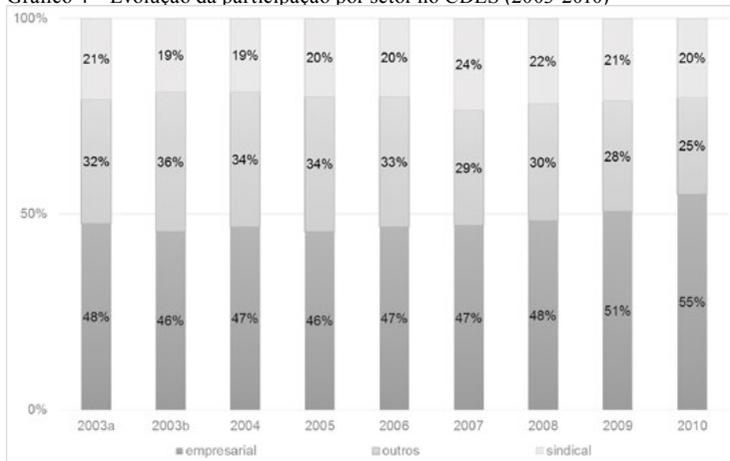


Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

(\*) Percentuais: número de representantes de ministérios/total de membros do CDES

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

Gráfico 4 – Evolução da participação por setor no CDES (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

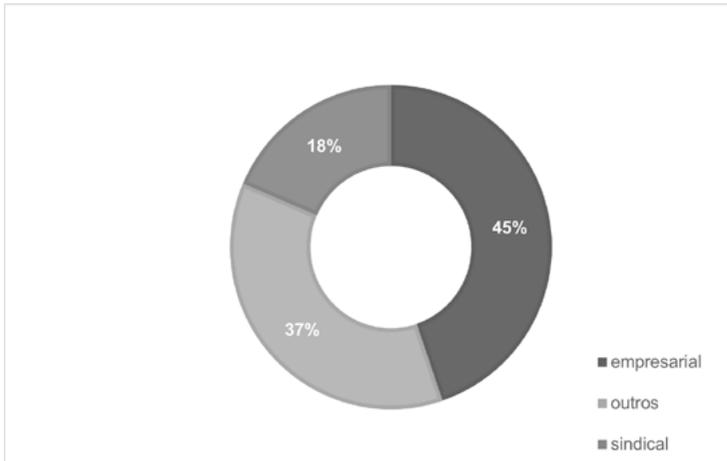
A designação dos representantes da sociedade civil é realizada pelo Presidente da República. Os conselheiros escolhidos possuem um mandato de dois anos, sendo facultada a recondução. A seleção dos membros buscaria “combinar a representatividade setorial, abrangência social, densidade política e capacidade para contribuir e repercutir os debates sobre temas fundamentais para o desenvolvimento do País” (Brasil, Presidência da República, 2015)<sup>17</sup>. A legislação que regulamenta o Conselho prevê que os membros podem perder o mandato no caso de apresentarem “ausência imotivada em três reuniões consecutivas do Conselho” e praticarem “ato incompatível com a função de Conselheiro, por decisão da maioria dos membros do CDES” (Brasil, Presidência da República, 2003c). Esse critério regimental foi amplamente utilizado para impedir recondução de Conselheiros inativos. A rotatividade de conselheiros, contudo, foi residual quando pautada somente por critérios regimentais, e aumentou consideravelmente, quando impulsionada pela conjuntura e por reestruturações do CDES.

Nos oito anos estudados, passaram pelo CDES um total de 180 conselheiros, o que, considerando que a cada dois anos 90 conselhei-

<sup>17</sup> <http://www.cdes.gov.br/conteudo/43/composicao-do-conselho.html>

ros devem ser nomeados (reconduzidos ou indicados pela primeira vez), apontaria para um alto índice de recondução dos conselheiros<sup>18</sup>. A distribuição do total de conselheiros que passaram pelo CDES ao longo do período analisado é bem próxima ao percentual da composição anual, entretanto, a alta participação do setor “outros” (próximo ao limite máximo atingido em 2003, quando da criação) indica uma rotatividade maior desse setor em relação aos demais.

Gráfico 5 – Total de conselheiros do CDES por setor

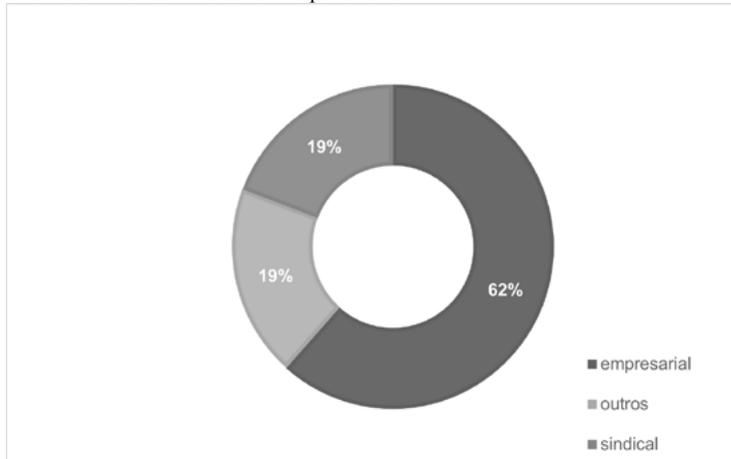


Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

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

<sup>18</sup> A lista de todos os Conselheiros do CDES entre 203 e 2010, com data de entrada e saída está disponível no Apêndice A. A lista de conselheiros até 2014 são de 205 conselheiros e está disponível para consultas (daniela.mdefribeiro@gmail.com).

Gráfico 6 – Núcleo duro do CDES por setor em 2010



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Quadro 1 – Núcleo duro do CDES – 2003 a 2010

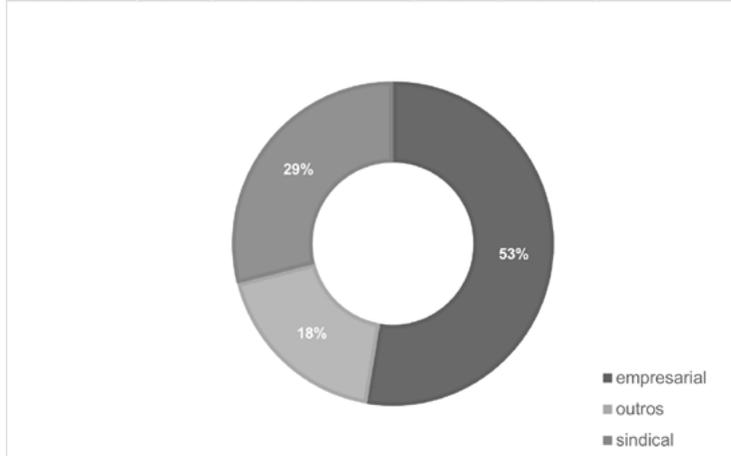
Núcleo duro do CDES - 2003 a 2010		
Conselheiros da Sociedade Civil	Setor	Vinculos
1 Abílio Diniz	empresarial	Brasil Foods
2 Amarílio Macêdo	empresarial	IEDI
3 Antoninho Trevisan	empresarial	CIEE, MBC
4 Antônio Neto	sindical	CSP
5 Clemente Ganz Lúcio	sindical	DIEESE
6 Daniel Feffer	empresarial	Suzano Holding S/A, IEDI
7 Fabio Barbosa	empresarial	Abril, Febraban
8 Ivo Rosset	empresarial	Grupo Rosset (Setor Têxtil), IEDI
9 Jorge Gerdau Johannpeter	empresarial	MBC
10 Jorge Nazareno Rodrigues	sindical	Sindicato dos Metalúrgicos Osasco e Região
11 José Antônio Moroni	outros	INESC, ABONG
12 José Carlos Bumlai	empresarial	ACRISUL
13 Joseph Couri	sindical	SIMPI
14 Laerte Teixeira da Costa	sindical	UGT
15 Márcio Lopes de Freitas	empresarial	Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB
16 Maurílio Biagi Filho	empresarial	Grupo Maubisa
17 Miguel João Jorge Filho	empresarial	Santander, Febraban
18 Oded Grajew	empresarial	Instituto Ethos
19 Paulo Godoy	empresarial	ABDIB
20 Paulo Vellinho	empresarial	PV Consultores Associados
21 Rodrigo Loures	empresarial	CNI
22 Rogelio Golfarb	empresarial	Ford América do Sul
23 José Antônio Moroni	outros	INESC, ABONG, CONANDA
24 Sérgio Haddad	outros	Ação Educativa
25 Tânia Bacelar	outros	UFPE
26 Viviane Senna	outros	IAS

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

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

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

Gráfico 8 – Representações estáveis no CDES por setor (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

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

Chamamos a atenção para o fato de que, muitas vezes, os estudos que abordam a super-representação do setor empresarial, o fazem de maneira isolada tanto do modo de funcionamento do Conselho, como do contexto e do objetivo de concepção da arena. Com relação ao objetivo, como vimos, o CDES tem a sua concepção intimamente relacionada à necessidade de aproximação do setor empresarial para a sustentação de uma coalizção de reconfiguração da estratégia de desenvolvimento e, portanto, a sua composição estaria alinhada com este propósito. No que se refere ao modo de funcionamento, é importante avaliar se a criação de mecanismos e de metodologias específicas aprofundou a vantagem do setor empresarial

sobre os demais. A criação do Comitê Gestor em 2008, que será explicado mais detalhadamente adiante, com paridade entre os três setores, seria, por exemplo, de um ajuste no sentido de equalizar a participação entre segmentos.

## LUGAR INSTITUCIONAL

O comando da Secretaria responsável pela organização e operacionalização do CDES, a SEDES, fica a cargo do secretário executivo, titular da pasta ao qual o conselho está vinculado. Esta vinculação sofreu alterações ao longo de sua trajetória: inicialmente, o Conselho estava ligado a uma secretaria própria, com *status* de ministério e depois passou a integrar outra estrutura vinculada à Presidência da República, a Secretaria de Relações Institucionais (SRI), conforme resumido no quadro abaixo:

Quadro 2 – Secretários Executivos do CDES – 2003-2010  
Secretários Executivos do CDES - 2003-2014

Ano	Secretário-executivo	Secretaria	Partido
2003	Tarso Genro	SEDES	PT
2004	Jaques Wagner	SEDES	PT
2005	Jaques Wagner	SRI	PT
2006	Tarso Genro	SRI	PT
2007	Mares Guia	SRI	PSB
2008	José Múcio Monteiro	SRI	PTB
2009	José Múcio Monteiro	SRI	PTB
2010	Alexandre Padilha	SRI	PT

Fonte: Elaboração própria

Consideramos que, para além da conjuntura e do fortalecimento por meio do aprimoramento da metodologia de funcionamento, o lugar institucional também influi diretamente no papel da instância e nos limites de seu aprendizado. Esse ponto foi amplamente destacado em praticamente todas as entrevistas realizadas (Gestor SEDES 1, 2009, 2015; Gestor SEDES 2, 2009; Gestor SEDES 3, 2015), bem como nos depoimentos dados na ocasião da comemora-

ção dos 10 anos do CDES. Para Jaques Wagner, o segundo secretário executivo do Conselho, a importância que o órgão adquire estaria diretamente relacionada ao órgão que ele está vinculado.

[...] quando ele está sob a batuta de um ministro que também tem uma abrangência maior, você acaba fortalecendo o conselho na figura de quem o representa. Se o Conselho fica tocado, porque é óbvio que as pessoas também contam, tanto na condução, quanto na valorização. Então, até para os conselheiros, se você tem a reunião com um ministro, vamos chamar assim, “forte” ou importante da República, eles valorizam mais. [...] Os conselheiros têm que sentir que é importante o que eles falam ali. Se o que ele fala ali, sai por qualquer janela de vento, então ele não vai valer. (Jaques Wagner, 2013)

A vinculação institucional é um eixo central no entendimento dos avanços nos mecanismos de funcionamento, produtos e temáticas e, portanto, para a análise do papel do CDES. Ao integrar a SRI, a SEDES deixou de ser uma estrutura com *status* de ministério<sup>19</sup>, mas também ganhou mais corpo. De modo geral, a mudança propiciou maior estabilidade institucional, a qual se somaram mudanças em relação ao caráter da instância, que se torna mais programático com ênfase na negociação e aos mecanismos de funcionamento que conferiram mais voz aos conselheiros. Ou seja, da temática das grandes reformas e da ênfase na concertação e no consenso, com as pautas estipuladas primordialmente pelo Executivo, passa-se a uma maior incidência dos conselheiros sobre os temas tratados, despertada a partir da experiência de diálogo e interação da elaboração da Agenda Nacional para o Desenvolvimento (AND) e da formação de uma diversidade de grupos temáticos.

---

<sup>19</sup> De acordo com todos os gestores da SEDES entrevistados, tratou-se de uma mudança marcante para o Conselho: o CDES teria passado a integrar o “coração do governo” (Gestor SEDES 2, 2009) e deixado de ser uma “estrutura solta, com o ministro só por conta do Conselho”, adquirindo, portanto, maior estabilidade institucional ao se “diluir na agenda de governo” (Gestor SEDES 1, 2009). Entretanto, esse processo de mudança foi rodeado de incertezas, chegando a gerar desconfiância entre os conselheiros, uma vez que “as atribuições do ministro-chefe da SRI, principalmente em uma época na qual ocorria a mais grave crise política até então enfrentada pelo governo, iriam necessariamente concorrer com a atenção que o CDES mereceria, em particular no momento em que se completava a Agenda [AND]” (Garcia em Cardoso Jr, Santos e Alencar, 2010).

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

## **MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO**

Em relação aos mecanismos de funcionamento, na lei de criação do CDES, estão previstas a realização de reuniões plenárias e a constituição temporária de até nove comissões de trabalho, denominadas posteriormente, em decreto que especifica a sua composição, grupos de trabalho (GT). As reuniões plenárias ordinárias devem ocorrer em Brasília, a cada dois meses e, salvo situações de excepcionalidade<sup>20</sup>, devem ser convocadas pelo presidente com no mínimo sete dias úteis de antecedência. Está previsto, ainda, a convocação de reuniões plenárias extraordinárias sempre que necessário, pelo presidente ou pela maioria de seus membros. (Brasil, Presidência da República, 2003a; c).

De 2003 a 2010, foram realizadas ao todo 40 reuniões de pleno. Destas, 36 foram ordinárias e apenas quatro extraordinárias concentradas em 2009. A maior frequência de reuniões foi entre 2003 e 2004, o que coincide com a fase de criação. Posteriormente, há uma decisão deliberada de diminuição das reuniões do pleno e do fortalecimento das atividades de grupos de trabalho. A exceção é 2009, quando o CDES estava no auge de suas atividades, atuando ativamente na condução de interações estratégicas, no contexto de crise. Este teria sido um período extremamente profícuo do CDES, uma vez que o compartilhamento de informações por meio do Conselho contribuiu para a conscientização do governo sobre a gravidade da crise por meio, inclusive, de “recomendações à presidência muito antes do colapso do sistema financeiro” (Viégas e Monteiro, 2015).

<sup>20</sup> Trata-se da reunião plenária número 18, realizada em junho de 2006, no Rio de Janeiro, na sede do BNDES, que contou com apresentação da FGV sobre a construção da futura AND.

Tabela 1 – Reuniões Plenárias do CDES – 2003-2010  
 Reuniões plenárias do CDES - 2003-2010

Ano	Extraordinárias	Ordinárias	Total	Participação anual
2003	1	5	6	15%
2004		5	5	13%
2005		5	5	13%
2006		5	5	13%
2007		4	4	10%
2008		4	4	10%
2009	3	4	7	18%
2010		4	4	10%
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>36</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

A definição de pauta das reuniões plenárias<sup>21</sup> sofreu alterações no período analisado. No formato construído ao longo dos anos combinam-se temas apresentados pelo governo e proposições do Conselho<sup>22</sup>, que geralmente são fruto dos debates nos grupos de trabalho<sup>23</sup> – instâncias de caráter temporário e com atividades e prazos determinadas pelos seus integrantes, previstas para aprofundar os temas em pauta (Brasil, Presidência da República, 2003c). Como explicou gestor da SEDES, não haveria um “caminho único para a definição de pauta”, de modo que “um subtema de um GT pode acabar virando um tema da pauta”, como teria ocorrido, por exemplo, com o grupo de trabalho sobre energia. Além disso, a inclusão de um tema na pauta dependeria “de seu destaque na conjuntura”, a exemplo do monitoramento da crise (Gestor SEDES 1, 2009).

21 A legislação prevê que a pauta das reuniões plenárias devem constar: “apreciação e decisão sobre a ata da reunião anterior; tema político-administrativo relevante a ser exposto por Ministro de Estado, em até trinta minutos; tema para debate e discussão, a ser apresentado por Ministro de Estado ou autoridade delegada, com votação da agenda proposta; e comunicações por integrantes do Conselho, que serão encaminhadas ao Presidente do CDES quando apresentadas formalmente” (Brasil, Presidência da República, 2003c).

22 Das 47 reuniões realizadas ao longo do período analisado, 37 possuíam temas específicos na agenda de reuniões disposta no sítio eletrônico do Conselho na internet. As demais não possuíam tema especificado e, conforme análise das atas, trataram de assuntos diversos.

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

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

O objetivo declarado dos grupos de trabalho é o de que as contribuições de representantes de governo, especialistas e de outras instituições ajudem a “construir uma proposta sólida, que incorpore o máximo de informações possíveis sobre os temas em questão”<sup>24</sup>. Para tanto, é facultado ao grupo requisitar “servidores de qualquer órgão ou entidade da administração pública federal, necessários aos seus trabalhos” (Brasil, Presidência da República, 2003a). As reuniões dos grupos de trabalho podem ser convocadas pelo secretário executivo do CDES ou quando a maioria de seus integrantes julgar necessário. Entre 2003 e 2010, foram criados, ao todo, 16 GTs, conforme explicitado em quadro abaixo:

Quadro 3 – Grupos temáticos do CDES – 2003-2010

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

## Grupos temáticos do CDES - 2003-2010

Grupos de Trabalho	Ano
GT Reforma Previdenciária	2003
GT Reforma Tributária	2003
GT Reforma Sindical e Trabalhista	2003
GT PPA	2003
GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento	2003
GT Primeiro Emprego	2003
GT Micro e Pequena Empresa, Informalidade e Autogestão	2003
GT Reforma Política	2005
GT Agricultura e Desenvolvimento sustentável	2005
GT para AND	2005
GT Agenda da Infra-estrutura para o Desenvolvimento	2006
GT Bioenergia: etanol, bioeletricidade e biodiesel	2007
GT Reforma Tributária	2007
GT Educação Profissional, Técnica e Tecnológica	2008
GT Ciência e Tecnologia	2009
GT Grandes Eventos Esportivos	2010

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, Relatórios de Atividades 2003-2010

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

O mesmo decreto que regulamenta as reuniões plenárias e os grupos de trabalho prevê, ainda, a promoção de seminários ou encontros regionais sobre temas constitutivos da agenda (Brasil, Presidência da República, 2003a; c). Como mencionado em sítio eletrônico, a “metodologia de funcionamento do Conselho tem sido objeto de permanente avaliação e busca de aperfeiçoamento”<sup>25</sup> e, portanto, novos formatos e mecanismos foram criados ao longo do tempo. Ao final de

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

2014, após mais de uma década de existência, o CDES havia realizado e participado de uma ampla gama de eventos: colóquios, seminários, mesas-redondas, conferência internacionais, encontros, fóruns, palestras, reuniões preparatórias, seminários, *workshops* e outros.

Além das reuniões plenárias, grupos de trabalho e da variedade de eventos produzidos, foram criadas estruturas internas para dinamizar o funcionamento do Conselho: o Comitê Gestor e o Observatório da Equidade. O Comitê Gestor é definido como uma “estrutura de governança do CDES para dar maior efetividade ao diálogo entre os conselheiros e à interlocução com o governo e outros atores sociais e institucionais”<sup>26</sup>. A proposta foi formar um grupo “estável” de seis conselheiros – dois de cada setor presente no CDES<sup>27</sup> – com destacada participação nas atividades do Conselho. O comitê foi criado com um mandato de seis meses ou duas reuniões plenárias e seria composto, para além do grupo reduzido de conselheiros, por dois membros permanentes: o secretário executivo do Conselho e o secretário da SEDES. A depender do tema a ser tratado, a proposta seria agregar outros integrantes ao Comitê.

Nesta perspectiva de dinamizar as relações dentro do Conselho e deste com outras instituições, foi criado o Observatório da Equidade (OE). Em documento sobre a nova governança do CDES, o OE é apresentado como uma “referência estratégica” para orientar o debate interno e contribuir para o adensamento e qualificação institucional, sendo a “base inicial” do “esforço de avançar na governança interna e participar do sistema de governança mais amplo” (Presidência da República, SEDES, 2008b). A instância nasce como uma estrutura de caráter técnico, destinada a acompanhar indicadores e a fornecer subsídios às discussões do CDES.

Tendo como eixo central a promoção da equidade, o trabalho do Observatório foi centrado em dois temas principais: educação e sistema tributário. A escolha não foi aleatória. O CDES a justifica por

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

27 “Buscando diferentes representações sociais e visões sobre o desenvolvimento, o CDES conta com Conselheiros e Conselheiras oriundos do setor empresarial (lideranças empresariais da indústria, comércio e finanças, incluindo pequeno e micro empresas); do setor laboral (lideranças sindicais e cooperativismo); e outras representações (com definição ampla, o segmento envolve lideranças de movimentos sociais, organizações não governamentais, academia e personalidades que podem contribuir no debate do desenvolvimento).” (Presidência da República, SEDES, 2008b)

serem áreas em que as “políticas que estão fortemente articuladas em seus efeitos sociais” (Brasil, Presidência da República, 2015) e que são capazes de contribuir para a redução da desigualdade. Inicialmente, a composição do OE envolvia articulação de duas instâncias: um conselho diretor<sup>28</sup>, formado por 12 conselheiros – dentre os quais, dois ministros (Relações Institucionais e Desenvolvimento Social e Combate à Fome) – e um comitê técnico, integrado por representantes do DII-SE (este conselheiro), do IBGE, do IPEA e da SEDES. Além disso, o Observatório contaria com uma rede de observação, para envolver no seu trabalho outras instâncias, como instituições de pesquisa, universidades e conselhos setoriais nacionais<sup>29</sup>.

O Observatório, o Comitê e a intensificação de GTs a partir de 2006 compuseram uma metodologia bastante proveitosa de interação entre CDES e outros órgãos governamentais, bem como entre SEDES e conselheiros<sup>30</sup>. A então dinâmica de funcionamento do Conselho buscou “fortalecer e ampliar a capacidade do CDES de contribuir com as pautas públicas e com a formação do juízo político do governo” (Presidência da República, SEDES, 2008b) e foi resultado de um debate sobre a necessidade de aperfeiçoar o assessoramento do CDES e de estimular o entendimento de atores sociais e institucionais sobre a capacidade da nova instância.

## PRODUTOS

As atividades de funcionamento descritas acima resultam em uma ampla gama de documentos: moções, pareceres, relatórios, enunciados, manifestos, cartas, entre outros. Legalmente, es-

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

29 Com objetivo de conjugar a dimensão técnica com a política, as pautas discutidas pelo comitê diretor eram desenvolvidas previamente pelo comitê técnico, com o apoio da rede de observação. Os relatórios produzidos pelo comitê técnico, denominados de relatórios de observação, eram enviados para apreciação dos conselheiros e, posteriormente, encaminhados para aprovação em reunião do pleno.

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

tava previsto que o CDES formalizasse suas deliberações por meio de acordos e/ou recomendações, ambos passíveis de submissão ao presidente da República. Os acordos são definidos como posicionamentos obtidos por consenso, enquanto as recomendações como deliberações não consensuais cujas posições divergentes dos conselheiros devem ser explicitadas nas submissões ao presidente, sendo “facultado ao conselheiro interessado apresentar justificativa da sua posição divergente, em separado e por escrito” (Brasil, Presidência da República, 2003c).

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

Quadro 4 – Documentos de orientação estratégica – 2003-2010

Documentos de orientação estratégica - 2003-2010	
Ano	Tipo
2004	Cartas de Concertação
2005	Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND)
2006	Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento
2010	Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento (ACD)

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Os relatórios dizem respeito a registros de trabalho e são fruto de grupos de trabalhos, possuindo conteúdo técnico mais denso. Os pareceres são utilizados para um posicionamento do Conselho com relação a um tema específico. Já as moções são ainda mais objetivas que os pareceres e também exprimem o posicionamento do CDES sobre um assunto peculiar. Entre moções, pareceres e relatórios, a maioria das matérias aprovadas também foi confeccionada entre os anos de 2007 e 2010 (73%), no segundo governo Lula. Foram, ao

todo, 41 matérias aprovadas<sup>31</sup>, sendo 17 moções, 12 pareceres e 12 relatórios. Nos anos de maior atividade, chama atenção a diversidade de matérias aprovadas, bem como de temas. Entre eles, merece destaque, mais uma vez, o acompanhamento da crise, cujos posicionamentos do conselho gerados culminaram na confecção da ACD.

---

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

Tabela 2 – Matérias aprovadas do CDES – 2003-2010  
 Matérias aprovadas do CDES - 2003-2010

	Moções	Pareceres	Relatórios	TOTAL
2003	-	-	4	4
2004	1	-	-	1
2005	2	-	2	4
2006	1	1	-	2
2007	2	1	3	6
2008	2	5	-	7
2009	4	3	2	9
2010	5	2	1	8
TOTAL	17	12	12	41

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Tabela 3 – Matérias aprovadas do CDES – 2003-2010 (%)  
 Matérias aprovadas do CDES - 2003-2010

	Moções	Pareceres	Relatórios	TOTAL
2003	-	-	33%	10%
2004	6%	-	-	2%
2005	12%	-	17%	10%
2006	6%	8%	-	5%
2007	12%	8%	25%	15%
2008	12%	42%	-	17%
2009	24%	25%	17%	22%
2010	29%	17%	8%	20%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Ao analisar o conteúdo das matérias aprovadas, observa-se no período analisado um amadurecimento institucional, com ajustes em relação ao objetivo da arena. Do foco na concertação e na construção de consensos em torno de grandes reformas com vistas a conferir sustentação política para o governo, passou-se à concentração na negociação e no diálogo em torno de um plano comum (AND) com explicitação das divergências. As matérias aprovadas neste período

seguiram esta transição: os documentos estratégicos, antes centrados na definição de princípios norteadores (cartas de concertação), adquiriram um caráter mais programático em torno dos pontos comuns da negociação possível (AND e EED). Os mecanismos institucionais fortalecidos também refletiram as mudanças em relação ao objetivo da arena (diversidade de grupos temáticos e criação do OE). Além disso, aprofundou-se o diagnóstico sobre a necessidade de se realizar um plano para o desenvolvimento tendo como princípio guia a equidade – premissa de que a nova estratégia de desenvolvimento deveria conduzir à redução das desigualdades do país.

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

## A SEDES

A Secretaria é responsável pela metodologia das atividades do CDES acima descritas, pela definição da pauta, pela coordenação (técnica e política) do CDES com outras instâncias e, além de tudo, pela condução da relação com conselheiros, tarefa que, por se tratar de pessoas “notáveis”, seria “delicada”. Nas palavras de gestor da SEDES: “[...] deve ser construída uma relação de confiança entre a SEDES e os Conselheiros, um ambiente de segurança para eles [...] até o local que cada conselheiro vai sentar nas reuniões plenárias deveria ser estrategicamente pensado” (Gestor SEDES 1, 2009). A SEDES atuava, ainda, no levantamento dos nomes de futuros conselheiros. De indicações oriundas das reuniões durante a campanha eleitoral<sup>32</sup>, o processo de recondução passou a contar com o apoio da Secretaria que buscava cumprir o critério regimental (conselheiro não poderia se

---

32 Segundo Kowarick, No primeiro mês do governo 200 entidades teriam proposto integrar o CDES, ao todo, foram sistematizados 400, dos quase foram escolhidos 82, ampliados para 90 posteriormente (Kowarick, 2003).

abster em mais de três reuniões), bem como sugerir nomes no caso de substituição. Como explicou gestor da SEDES em entrevista em 2009:

[...] a lista, seguindo os critérios de representação e índice de participação, vai pronta para o presidente, mas ele opina sobre ela. (...) na última troca, Lula escolheu entre as opções e chegou a sugerir um nome. (...) os convidados reagem de maneira muito positiva, ficam muito honrados. (Gestor SEDES 2, 2009)

Em 2009, no auge da atuação do Conselho, a SEDES possuía, além de um secretário e um secretário adjunto, uma equipe de cerca de 30 profissionais distribuídos em quatro diretorias cujas atribuições são explicitadas no quadro abaixo.

Quadro 7 – Estrutura da SEDES em 2009

Estrutura da SEDES em 2009

Diretoria	Atribuições
Gestão do CDES	Responsável pelo contato com cada um dos conselheiros e pelo <i>site</i> .
Apoio a Formulação de Políticas	Responsável por fornecer subsídios técnicos, tais como: preparação de material para os GTs, suporte para formulação de pareceres e recomendações e pesquisa de nomes para realizar palestras que sirvam de subsídios para GTs.
Tecnologia do Diálogo Social	Responsável por sugerir metodologias que facilitem o diálogo e interação entre os conselheiros e pelo Observatório da Equidade.
Internacional	Responsável por "disseminar a experiência brasileira na América Latina". Criada em 2007, quando o CDES assume a presidência AICESIS.

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas realizadas em 2009 pela autora

Como vimos, ao longo do período analisado, a SEDES integrou diferentes estruturas da Presidência da República e a sua robustez seria indício do mencionado aperfeiçoamento da tecnologia de gestão.

## A TRAJETÓRIA DO CDES EM FASES: DA CONCERTAÇÃO ÀS INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS

Durante o período analisado (2003-2010), o Conselho configurou-se como uma importante instância no cenário nacional. Entretanto, apresentou oscilações significativas quanto à intensidade e à forma de interação ao longo do tempo, indo do caráter primordialmente consultivo da elaboração das cartas de concertação até a

dinâmica de interações estratégicas arregimentada na crise de 2008. Nesta seção, com base no diagnóstico realizado nas seções anteriores – contexto e aprendizado institucional –, apresentamos a trajetória do conselho por fases descrevendo brevemente o papel que a arena assumiu em cada uma delas.

A *fase de criação* do CDES esteve amplamente relacionada ao *timing* e ao prestígio de seus idealizadores – Lula, Tarso Genro e, posteriormente, Jaques Wagner – em um contexto de frágil governabilidade do primeiro governo de esquerda eleito no Brasil. Como vimos, foi concebido a partir do conceito de concertação relacionado à construção de consensos por meio de pontos de convergência, arregimentado por Tarso Genro, o que foi essencial para a sustentação inicial da instituição e para o fortalecimento da coalizão de apoio para uma nova estratégia de desenvolvimento. Entretanto, essa formulação deixava de fora o reconhecimento de pontos de dissenso como, por exemplo, o da política macroeconômica. O *modus operandi* do CDES, no que diz respeito a sua metodologia de funcionamento – com a pauta dos debates do Conselho definida pelo Executivo, os GTs baseados nas grandes reformas e a pouca profundidade técnica nos temas tratados –, promoveu uma interação ainda incipiente e passou a ser objeto de questionamento dos próprios conselheiros. O ponto a ser destacado nesta fase é o início da construção institucional, com a preocupação na difusão de uma “cultura de concertação”, a ânsia por maior dinamicidade institucional por parte dos conselheiros e a aglutinação de atores-chave da nova coalizão.

Nos anos seguintes, em uma conjuntura – econômica e política – delicada, deu-se lugar a uma *fase de estruturação* do Conselho. Entretanto, a despeito das dificuldades, pode-se dizer que foi um período de amadurecimento institucional, com ajustes em relação ao objetivo da arena. Do foco na concertação e na construção de consensos em torno de grandes reformas com vistas a conferir sustentação política para o governo, passou-se à ênfase na negociação e no diálogo em torno de um plano comum (AND) com explicitação das divergências. As matérias aprovadas neste período seguiram esta transição: os documentos estratégicos, antes centrados na de-

finição de princípios norteadores (cartas de concertação), adquiriram um caráter mais programático em torno dos pontos comuns da negociação possível (AND e EED). Os mecanismos institucionais fortalecidos também refletiram as mudanças em relação ao objetivo da arena (diversidade de grupos temáticos e criação do OE). Além disso, aprofundou-se o diagnóstico sobre a necessidade de se realizar um plano para o desenvolvimento tendo como princípio guia a equidade – premissa de que a nova estratégia de desenvolvimento deveria conduzir à redução das desigualdades do país.

É importante destacar aqui que, ao fim do primeiro governo Lula, os documentos discutidos no CDES (Cartas de Concertação, AND e EED) já continham os pilares estruturantes da nova estratégia de desenvolvimento intensificada durante o segundo governo Lula. As Cartas de Concertação que tratavam da cultura de diálogo, do processamento de consensos por meio de conflitos regulados e da construção de um grande acordo, já previam também as bases da nova estratégia para “crescimento com inclusão social”, a saber: fortalecimento do aparato estatal, resgate dos investimentos públicos, fortalecimento do mercado interno via ampliação do crédito e do emprego, fortalecimento de políticas de renda, com o setor financeiro a serviço do desenvolvimento social. A nova estratégia para o desenvolvimento era detalhada na discussão sobre o papel do Estado, principalmente na defesa sinergia com o setor privado e na necessidade de acordar uma política industrial, com a “inclusão pelo aumento de empregos” como tema constante das discussões do CDES. Sugerimos que, nesse período, as ideias que foram os pilares da nova estratégia de desenvolvimento seguiram, primordialmente, um fluxo de mão única do governo para o CDES. As ideias em debate seriam, portanto, resultado de forte influência do governo e da burocracia de Estado responsável pelo trabalho técnico de pautar o CDES.

Já na fase de fortalecimento institucional, que, com vimos, coincide com o final do primeiro governo Lula, e é marcada por um processo de gestação de ideias no interior do CDES. Tais ideias ganharam forma na negociação da AND, com o fluxo de ideias entre governo e conselheiros sendo de mão dupla. A AND, fruto de intenso

e profícuo processo de negociação envolvendo todos os conselheiros à época, resultou em diretrizes estratégicas que passam por pontos como: (i) eliminar em dez anos a pobreza extrema; (ii) estimular o mercado interno<sup>33</sup>; (iii) “executar a reforma agrária necessária a beneficiar todas as famílias sem terra e com pouca terra, em prazo máximo de cinco anos” e (iv) articular “o setor público (federal, estadual e municipal) e o setor privado para viabilizar a rápida elevação dos recursos aplicados em ciência e tecnologia – C&T – ao correspondente a 2,0% do PIB” (Presidência da República, SEDES, 2005b). Se os dois primeiros foram os pilares da estratégia de desenvolvimento arquitetada durante o governo Lula, os dois últimos são exemplos de como o “pacto” proposto na AND não foi, de fato, “pactado” e as interações promovidas quando da sua elaboração – aprendizado essencial para o período seguinte – não resultam em um acordo capaz de conferir sustentação, na íntegra, à nova estratégia para desenvolvimento.

No segundo governo Lula, na *fase de fortalecimento institucional*, as ideias gestadas no interior do CDES ganharam mais dinamicidade, com maior alcance externo e o fluxo de mão dupla entre governo e conselheiros se ampliando para as demais áreas do governo. Essa fase do Conselho, de interações estratégicas de fato e diálogo social, se deu no contexto de mudança estratégica do PT na composição de sua base aliada e foi marcada por um forte adensamento das atividades e por interações estratégicas durante a crise de 2008. Tal intensificação foi respaldada por um amadurecimento da SEDES (da relação desta com conselheiros e com outros órgãos) e por um aprimoramento da metodologia de funcionamento (criação do comitê gestor, intensificação de grupos de trabalho e das atividades do OE). O maior reflexo do amadurecimento institucional foi a apropriação dos conselheiros do seu papel com a unificação do discurso em torno da equidade e dos caminhos para o desenvolvimento. Ao final do governo Lula, frente ao otimismo quanto à rapidez que o Brasil teria “saído da crise frente aos indicadores sociais e econômico

<sup>33</sup> “Será um objetivo a ser estimulado e perseguido, pelas forças ativas da economia brasileira, a constituição de acordos para a partilha dos ganhos de produtividade, com vistas a assegurar: a) a transferência para os preços; b) o aumento real de salários, c) a sustentação do investimento, como condição para a diminuição das desigualdades sociais, a incorporação acelerada do mercado interno potencial, o crescimento das exportações e a estabilidade monetária.” (Presidência da República, SEDES, 2005b)

cos favoráveis”, bem como diante de seu inegável amadurecimento institucional, o CDES configurava-se como uma importante arena de diálogo para questões relacionadas ao desenvolvimento. Entretanto, a dinâmica profícua teve curta duração.

Esse período de curta duração teria se dado entre 2008 e 2010, na atuação do CDES sobre a crise internacional. Considera-se que o Conselho promoveu interações estratégicas que contribuíram para a disseminação do clima de otimismo em relação à economia brasileira, atingindo um nível avançado de diálogo civil<sup>34</sup>. De fato, quando a crise internacional de 2008 eclode, o CDES estava no ápice de seu aprendizado institucional, o que, sem dúvidas, contribuiu para a destacada atuação protagonizada pela arena. A relação entre os conselheiros era profícua, com o ambiente inicial de desconfiança havia se transformado em um propício ao diálogo. Ou seja, havia um *modus operandi* bem azeitado, não somente a partir da nova governança de 2008 – reconhecido destaque aos GTs, intensificação das atividades do OE e criação do Comitê Gestor –, mas, principalmente, com o aprendizado dos cinco anos de atividade. Expressos pelas centenas de horas de reuniões plenárias; inúmeros encontros, reuniões, seminários, colóquios etc; intensa produção de relatórios, pareceres, moções etc, esses anos tiveram o processo de elaboração da AND como a experiência mais enriquecedora no sentido de prática de interação.

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

---

34 Cabe lembrar que, segundo a classificação de Devlin e Moguillansky, as interações entre Estado e sociedade ou, nas palavras dos autores, as alianças entre o público e o privado, variam entre imposição, consulta e diálogo, onde as interações estratégicas mais profícuas se dão na terceira modalidade.

A despeito da coordenação inédita e da visibilidade no governo em 2009, a rápida desarticulação da dinâmica de interações instituídas não levaram a um acordo que garantisse continuidade do caminho a ser trilhado. Atribuímos essa desmobilização à pulverização da agenda, com dinâmicas voltadas para o curto prazo. Isso porque, a despeito do exercício realizado pela ACD, o aprofundamento da mudança da estrutura social bem com da geração de desenvolvimento pareciam nebulosos. O consenso sobre a reforma tributária, por exemplo, era pouco refinado, na medida em que as recomendações eram compostas pelos mais diversos – e divergentes – posicionamentos. Consideremos que, ao integrar o cerne da agenda governamental por meio do acompanhamento de temas conjunturais de maneira ampla – de crise a grandes eventos esportivos, passando pelo pré-sal –, o CDES deixou de lado o tratamento de questões estratégicas em seus debates, movimento que não teria sido favorável à durabilidade das interações estratégicas viabilizadas pelo CDES. É nesse sentido que sugerimos que o aprendizado institucional, propiciado pelo contexto favorável e pelo aprimoramento da dinâmica de funcionamento do CDES, teria gerado interações estratégicas intermitentes.

Cabe destacar, contudo, que, se estivéssemos realizando esta análise sobre a conformação do CDES sem o conhecimento dos desdobramentos da arena, provavelmente, a conclusão acima seria mais otimista. Diante da dúvida sobre os desdobramentos das atividades do CDES, a força do aprendizado institucional poderia prevalecer frente aos indícios de desarticulação mencionados acima. Isso porque, nas análises e entrevistas realizadas entre 2009 e 2010, é possível notar um grande otimismo com relação à arena aliado a uma preocupação sobre a sua institucionalidade com apostas na sua continuidade<sup>35</sup>. Além disso, no contexto de crise, a estratégia de desenvolvimento arquitetada, da qual o CDES era parte, foi objeto de amplo debate chegando a ser “exportada” ao final do segundo governo

<sup>35</sup> Cabe lembrar de entrevista feita com gestor da SEDES no dia seguinte da reunião plenária na qual o presidente empossou os conselheiros que ultrapassariam o seu mandato e defendeu o diálogo e a continuidade do CDES. Indagado sobre o discurso de Lula e seu empenho na continuidade do Conselho, o gestor defendeu, à época, que o CDES teria atingido maturidade institucional e que o importante seria avançar na agenda, porque “quem segura o Conselho é conselheiro” (Gestor SEDES 2, 2009). Segundo o gestor, o comitê gestor teria essa função de conferir formalmente essa atribuição aos conselheiros, porque ele “dá a institucionalidade nas mãos dos caras” (Gestor SEDES 2, 2009)

Lula. Entretanto, apesar desse ambiente favorável e de os conselheiros e a própria SEDES garantirem a continuidade das atividades do CDES, ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff, afigura-se, uma mudança no papel da arena com a desarticulação das interações estratégicas intermitentes ensaiadas no período analisado.

É certo que uma avaliação detalhada do contexto político e econômico do governo Dilma, bem como do papel do Conselho neste período, ultrapassaria os objetivos deste artigo, mas é possível inferir que houve dificuldade em dar continuidade ao processo – à época em curso – de aprendizado institucional no CDES. A mudança para a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) seguida pela diminuição das reuniões plenárias, dos GTs e da própria equipe da SEDES foram indícios de arrefecimento da dinâmica institucional<sup>36</sup>. Aos indícios de desarticulação que apareceram no período analisado somaram-se um processo contínuo de esvaziamento da arena nos anos que se seguem – inferência que merece ser investigada em outro trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CDES foi criado para desempenhar um papel tanto positivo – “colaborar na formação do juízo político do Governo” – como integrador/articulador – “estabelecer o diálogo entre as diversas representações da sociedade civil”. A proposta era que a instância qualificasse o “diálogo social” e viabilizasse “um projeto de desenvolvimento de longo prazo” (Brasil, Presidência da República, 2015). Neste artigo investigamos o papel que o Conselho desempenhou durante o governo Lula (2003-2010) por meio das dimensões contextuais e de aprendizado institucional e observamos que, desde a sua criação, em 2003, até o final do segundo governo Lula, o CDES foi uma importante arena de diálogo sobre o desenvolvimento.

Como argumentamos, não é possível afirmar exatamente até que ponto as ideias gestadas no Conselho influenciaram ou foram influenciadas pela agenda governamental. Entretanto, o fato foi que,

<sup>36</sup> Essa observação é realizada com base nas dimensões de aprendizagem institucional do período e afigura-se como tema oportuno para ser abordado em trabalho posterior. Os dados sobre o CDES do governo Dilma foram organizados pela autora e, assim como o governo Lula – período analisado neste artigo – e subsidiarão futuros trabalhos.

no período, todos os eixos da nova estratégia de desenvolvimento – fortalecimento do aparato estatal, resgate dos investimentos públicos, ampliação do mercado interno via crédito e emprego e aprofundamento de políticas de distribuição de renda –, bem como os principais atores da nova coalizão – empresariado nacional, setor sindical, movimentos sociais e intelectuais – passaram pelo CDES.

Entendemos que o CDES integrou um arranjo institucional capaz de enfrentar os problemas de coordenação da nova estratégia de desenvolvimento. Na análise de cada fase do CDES – a criação e a estruturação, no primeiro mandato de Lula, e o fortalecimento institucional com interações estratégicas intermitentes no segundo –, é possível notar as nuances pautadas pelo contexto político e econômico e pelo processo de amadurecimento institucional:

- Na criação (2002-2004), em um contexto de frágil governabilidade do primeiro governo de esquerda eleito no Brasil, destaca-se a preocupação com a difusão da cultura de concertação, a ânsia por maior dinamicidade institucional por parte dos conselheiros e a aglutinação de atores-chave da nova coalização;
- No período seguinte (2005-2006), de estruturação do Conselho, em uma conjuntura política delicada, houve um amadurecimento institucional, com aprofundamento do diagnóstico sobre a necessidade de um plano comum para o desenvolvimento;
- Na terceira fase (2007-2010), no segundo governo Lula, as ideias gestadas no interior do CDES ganharam mais dinamicidade, com maior alcance externo e com o fluxo de mão dupla entre governo e conselheiros se ampliando para as demais áreas do governo. Essa fase do Conselho se deu no contexto de mudança estratégica do PT na composição de sua base aliada e foi marcada por um forte adensamento das atividades e por interações estratégicas profícuas durante a crise de 2008;

- A despeito da coordenação inédita e da visibilidade no governo em 2009, houve uma rápida desarticulação da dinâmica instituída em seguida o que nos leva à suposição de que as interações estratégicas não teriam continuidade.

## REFERÊNCIAS

- AMABLE, B. The diversity of modern capitalism. [s.l.] Oxford University Press, 2003.
- AMARAL, O. Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 0, n. 4, p. 105–134, 2010.
- ARAUJO, M. C. S. D'. A elite dirigente do governo Lula. [s.l.] Fundação Getulio Vargas, CPDOC, 2009.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 4.606. Criação da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. . 21 fev. 2003 a.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 10.683. Organização da Presidência da República e dos Ministérios. . 28 maio 2003 b.
- \_\_\_\_\_. Decreto 4.744. Composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. . 16 jun. 2003 c.
- \_\_\_\_\_. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>>.
- CARDOSO JR, J. C. O.; SANTOS, J. C. DOS O.; ALENCAR, J. O. Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. 2010.
- COATES, D. Varieties of capitalism, varieties of approaches. 2005.
- COSTA, V. Os Conselhos do CDES: experimento sem conclusão. *Insight Inteligência*, v. 6, n. 32, p. 146–161, 2006.
- \_\_\_\_\_. CDES: o aprendizado do pacto. *Insight Inteligência*, v. 10, n. 41, p. 138–155, 2008.
- CROUCH, C. The Futures of European Capitalism. *Government and Opposition*, v. 39, n. 04, p. 635–638, 2004.
- DIEESE. Política de Valorização do Salário Mínimo. [s.l.: s.n.].

Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec118salarioMinimo2013.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

FLEURY, S. O Conselho de desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, p. 79–105, 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. PT prepara pacote de empresários pró-Lula para acalmar mercado. 30 set. 2002.

GESTOR GOVERNO 3. Entrevista com gestor do governo, 9 fev. 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LULA DA SILVA, L. I. Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à revista The Economist, 24 fev. 2006a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia>.

gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/1o-mandato/2006/24-02-2006-entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-a-revista-the-economist/view>. Acesso em: 20 abr. 2015

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

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

Manifesto de Apoio a Lula., 2002. Disponível em: <[http://www.usinadeletras.com.br/exibelotexto.phpcod=10235&cat=Artigos&vinda="](http://www.usinadeletras.com.br/exibelotexto.phpcod=10235&cat=Artigos&vinda=)>

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

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. Termo de Referência para a formação da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), 2003. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/12856/termo-de-referencia-do-conselho-.html>>. Acesso em: 29 jan. 2015

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

\_\_\_\_\_. Agenda Nacional de Desenvolvimento 3ª edição, 2010, , 2005b. Disponível em: <[http://www.cdes.gov.br/materias\\_aprovadas.html](http://www.cdes.gov.br/materias_aprovadas.html)>. Acesso em: 30 jan. 2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Recebido em:** 21/06/2016.

**Aprovado condicionalmente:** 13/10/2016.

**Aprovação final:** 04/11/2016.