

OS CONTEXTOS DE ORIGEM E DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA ESPANHA E DO BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA¹

Autor: Romerio Jair Kunrath
Universidade Federal de Pelotas (UFPel – RGS/Brasil)
Email: romeriojk@yahoo.com.br

Resumo: Este trabalho tem como objetivo examinar os contextos de origem e de criação dos Conselhos Econômicos e Sociais da Espanha (CES) e do Brasil (CDES) em perspectiva comparada. O recurso à análise comparativa leva em conta o contexto de origem desses Conselhos, que, embora guardem alguma semelhança, exibem diferenças bastante significativas, seja em termos históricos, seja no que diz respeito às conjunturas particulares nas quais esses órgãos foram criados. A hipótese que orienta a pesquisa: é de que “os Conselhos Econômicos e Sociais são instituições criadas como complemento às instituições clássicas da democracia representativa liberal, com o objetivo de respaldar as ações dos governos e/ou dos Estados, atribuindo-lhes maior grau de legitimidade, em momentos que acarretam a necessidade de profundas mudanças econômicas, sociais e/ou políticas, exigindo a adoção de reformas estruturais em dadas sociedades”. Especificamente, pretende-se investigar: por que surgem tais Conselhos na Espanha e no Brasil?

Palavras –Chave: Democracia; Instituições; Conselhos Econômicos e Sociais.

1. Introdução

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

Tomando como ponto de partida para a análise aspectos comuns que podem ser identificados entre Espanha e Brasil, no período histórico mais recente, do último quartel do século XX e início do século XXI, pode-se dizer que: - ambos os países tiveram um passado corporativista; - os dois países transitaram de regimes autoritários para regimes democráticos; - ambos tiveram seus modelos de desenvolvimento esgotados (em crise); - e, em relação aos CES,

¹ Trabalho apresentado no quarto Congresso Uruguaio de Ciência Política “*La Ciencia Política desde el Sur*”- Associação Uruguaia de Ciência Política, 14 a 16 de novembro de 2012.

nenhum dos dois países os implementaram imediatamente, após sua transição de regime (ainda que, no caso espanhol tenha sido previsto na Constituição de 1978).

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

1.1 O contexto de criação do CES na Espanha

Para melhor compreender as razões pelas quais o CES espanhol foi criado, é preciso fazer uma breve análise das principais mudanças que a Espanha experimentou no último quarto do Século XX, principalmente a partir de 1975, com o processo de transição política, a assinatura dos Pactos de Mançoa (1977), a promulgação da Constituição (1978) e a instauração da democracia no país. Além disso, ganha importância preponderante sua incorporação enquanto um dos estados-membros da União Europeia (1986)².

1.1.1 Transição democrática e os pactos políticos e sociais na Espanha

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

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

² Pode-se afirmar que o século XX foi para a Espanha um período de longa e persistente crise política. O regime político autoritário, inaugurado pelo ditador Francisco Franco (1939-1976), depois da Guerra Civil (1936-1939), foi um dos fatores que contribuíram para sua instabilidade. Nos anos 1970, a crise política se manifestou com maior ênfase, por fatores de ordem internacional, como o desenvolvimento da Comunidade Econômica Europeia, que negava a inclusão de países sem instituições democráticas e, também, por fatores internos que fizeram com que o modelo herdado do governo Franco passasse por um processo de auto-reformulação, para enfrentar a crise econômica vivenciada pelo país em meio às crises do petróleo de 1973, e de 1979.

investimentos, além de desequilíbrios nas contas do Estado.³ O esgotamento do modelo econômico contribuiu para a derrocada da ditadura, implicando profundas transformações na vida dos cidadãos espanhóis. As mudanças necessárias para a construção da democracia exigiam a formação de acordos políticos que possibilitassem a criação de instituições que dessem sustentação ao novo regime.

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

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

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

Em um momento politicamente instável e complicado, e economicamente muito difícil, no qual, porém, a maioria da sociedade espanhola desejava consolidar com prioridade absoluta o então ainda insipiente processo de transição pacífica para a democracia, os Pactos de Mançloa foram a expressão de um acordo político e de um pacto social com o objetivo declarado de facilitar a transição democrática e a consolidação de um novo sistema político. Estes acordos, firmados por todos os partidos políticos com representação parlamentar, tiveram suas principais repercussões por meio da aplicação de uma nova política em matéria de salários e da instauração da participação institucional de

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

natureza tripartite. Por intermédio deles se foi possibilitando a incorporação das organizações mais representativas dos sindicatos e dos empresários de nosso país aos processos de criação e elaboração de políticas sociais e econômicas, cuja implementação a Espanha exigia naquele momento. (CORREA, 2003, p. 23).

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

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

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

Logo, as primeiras eleições em todo o território nacional (1977) não apenas fortaleceram a legitimidade do governo, como forjaram vínculos entre a sociedade política e a sociedade civil, contribuindo para uma nova relação entre os nacionalismos periféricos e o governo central. Isso ajudou a fortalecer identidades múltiplas e a democracia no país, estabilizando múltiplos níveis

de identidades existentes. Ainda, segundo Linz e Stepan (1999), a crise de estatalidade foi contida pela sequência eleitoral escolhida, primeiro pela realização de eleições gerais em todo o território nacional, seguida de outras medidas subseqüentes, como os decretos sobre a pré-autonomia das comunidades basca e catalã (1977); a Constituição (1978); e a aprovação dos Estatutos (1979), todas estas medidas referendadas pelo voto da população, o que permitiu um reconhecimento muito menos conflituoso e muito mais institucional das aspirações nacionais (LINZ E STEPAN, 1999, p. 134-135).

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

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

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

governamentais nem, tampouco, controlavam as suas lideranças, oferecendo menor resistência ao processo de democratização do país, após a morte de Franco (1975).

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

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

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

Visto o estancamento econômico mundial que a segunda crise do petróleo (1979) produziu, esgotava-se o ciclo político iniciado em 1977 na Espanha. Conforme Marugán (2003), imediatamente depois de promulgada a Constituição, na sequência das segundas eleições gerais de 1979, começa a se desenrolar um processo de recomposição do mapa político conservador e, conseqüentemente, um enfraquecimento das reformas pactuadas.

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

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

relação à política econômica se torna não apenas mais imprecisa como indefinida. (MARUGÁN, 2003, p. 56).

Com o passar dos anos, os problemas só se agravaram e, não havendo uma solução, veio a recessão econômica. Em 1982, Felipe Gonzáles (PSOE), primeiro governo de esquerda eleito na nova democracia chegou ao poder. Este teve que aprofundar as reformas estruturais⁴ de modo mais radical, a fim de preservar a confiabilidade do país no cenário internacional, diante de uma conjuntura desfavorável dominada pela ideologia neoliberal. Frente à necessidade de pactuar com a sociedade, propôs uma nova rodada de negociação, na qual a flexibilização na legislação trabalhista, as formas de contratação e a moderação salarial pretendiam ser compensadas pelo aumento do número de postos de trabalho, muito embora, os pactos não se traduzissem, em curto prazo, num crescimento vertiginoso do emprego, assim como se propagara (CORREA, 2003).

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

O Acordo Interconfederal de 1983 foi de índole salarial, ao passo que o Acordo Econômico e Social (1985-1986) foi de maior projeção econômica e de importante conteúdo social. Foram acordados aspectos fiscais, incentivadores de investimentos e empregos, definiram-se gastos para proteção aos desempregados e para pensões, assim como para investimentos públicos geradores de emprego, ao apoiarem a formação e a orientação profissional. Na parte trabalhista, concentrou-se na revisão dos salários, na produtividade, no fomento ao emprego, na negociação coletiva e na resolução dos conflitos. Conforme Muragán (2003), esse talvez tenha sido o mais importante de todos os acordos assinados desde os Pactos de Mançloa. Do ponto de vista normativo, o mais importante foi a aprovação da Lei Orgânica de Liberdade Sindical (1985), que reforçou o papel das duas centrais sindicais espanholas – a União Geral dos Trabalhadores (UGT) e a Comissões Obreras (CCOO).

Desde os primeiros anos de transição na Espanha, a Confederação Espanhola de Organizações Empresariais (CEOE) e a Confederação Espanhola da Pequena e Média Empresa (CEPYME) aglutinaram a representação empresarial sem diferenças por território, setores, ou tamanho de empresa. A CCOO e a UGT foram obtendo cotas majoritárias e crescentes de representação nas eleições para representantes dos trabalhadores nas empresas, através das eleições sindicais. Quando a atuação dessas forças se consolidou em 1985, com a *Lei Orgânica*

⁴ Reconversion industrial e reforma do mercado de trabalho.

de Liberdade Sindical, reforçou-se a atuação dos sindicatos nas empresas, situando-se definitivamente o sindicato como interlocutor das organizações empresariais e dos Poderes Públicos, com a figura dessas centrais como as mais representativas. Embora a CCOO tenha participado do *Acordo Interconfederal de 1983*, logo declinou das negociações tripartites, quando ocorreu o *Acordo Econômico e Social*, subscrito entre a UGT e o governo; acordo este que orientou reformas laborais para favorecer o emprego por meio da contratação temporal, em um contexto político e econômico que aproximava a entrada da Espanha na Comunidade Europeia.

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

O segundo período compreende a integração e a convergência da Espanha à Europa (1986-1994). A segunda metade da década de 1980 foi marcada por um forte crescimento da economia e do emprego, pela progressiva abertura da economia espanhola para o exterior, com a integração do país à Comunidade Econômica Europeia. Pode-se dizer que a Espanha foi particularmente beneficiada pelos *Fundos Estruturais e de Coesão Europeus*, assim como pela ajuda estrutural da política regional comunitária, que destinou parte importante desses fundos para as políticas de emprego, para a qualificação da mão de obra e a formação profissional. Este período foi marcado pela construção de *políticas públicas de emprego*, pela tutela da empregabilidade, incluindo ajuda pública às contratações, dando ênfase à qualificação profissional, às chamadas “políticas ativas de emprego” (CAUCES, 2008).

No entanto, isso não melhorou a relação do governo com os trabalhadores organizados. A greve geral de 1988 evidenciou uma forte crise da relação do governo com os sindicatos, em que a unidade de ação por parte dos trabalhadores poderia ser explicada pela busca de uma nova identidade sindical, de uma maior autonomia sindical em relação aos partidos políticos mais tradicionais. Momento em que a possibilidade de assinatura de acordos mais abrangentes não mais existia. Contudo, a imagem geral de ausência de concertação social no país não impediu

que acordos sociais de alcance mais limitado se produzissem, como foram os *Acordos tripartites sobre Formação Profissional* que se realizaram no âmbito das Comunidades Autônomas.

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

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

Em 1995, produziu-se uma confluência entre os processos políticos e sociais em matéria de Seguridade Social, quando o governo impulsionou os deputados a tratar dos problemas estruturais do sistema previdenciário. O resultado foi um amplo consenso político, conhecido como *Pacto de Toledo*. Este pacto é resultante de um amplo consenso político, que recomendava a separação das fontes de financiamento da Seguridade Social, para a contribuição do sistema e a manutenção do poder aquisitivo das pensões, o que marca uma evolução normativa sobre a matéria, bem como, a possibilidades de novos acordos sociais, durante a segunda metade dos anos 1990 (ESPINA, 2007). Ainda, conforme Espina, precisamente, a reforma de pensões realizada novamente em 1995, depois da assinatura do Pacto de Toledo é que marca a volta dos acordos tripartites que têm prevalecido, com maior ou menor intensidade, no período mais recente.

Dessa forma, pode-se observar que a concertação social não é um processo linear, se não que experimenta uma série de vicissitudes, as quais, no caso da democracia espanhola, manifestam-se, em um primeiro período de elevada densidade neocorporativa, um segundo período, de interrupção desse processo, com escassa atividade de concertação, e uma recuperação das práticas neocorporativas, em uma etapa mais recente, em que se conjugam acordos gerais e parciais. Tudo isso coincidindo com a etapa em que a economia realiza seus ajustes, para a incorporação da Espanha à zona do euro (€) (ESPINA, 2007, p. XIII).

TABELA 1- Pactos e Concertação Social na Espanha (1977-2006)

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

Fonte: ESPINA, 2007.

A análise da Tabela 1 acima sintetiza a história dos pactos sociais da democracia Espanhola, quando o exame da última coluna permite afirmar, segundo Espina (2007, p. 279), que praticamente todos os elementos do Sistema de Bem-Estar Social na Espanha têm sido objeto de diálogo social, recaindo acordos sobre eles, em alguma ocasião. Em alguns casos, os acordos têm sido bipartites (entre o governo e algum dos interlocutores sociais - do setor patronal, ou sindical, estando este último representado algumas vezes por duas grandes confederações (CCOO e UGT) e, em algumas ocasiões, só por uma delas. Em outros casos, tem sido acordos tripartites. Em duas ocasiões (nos Pactos de Mancloa e no Pacto de Toledo), o consenso se produziu primeiro entre os partidos políticos e só mais tarde foi retomado pelo

diálogo social (exemplo típico de coordenação neocorporativa entre o sistema político e o de relações industriais) (ESPINA, 2007). A Tabela 1 ilustra claramente a diferença de intensidade dos pactos sociais na Espanha, durante as últimas três décadas, sendo que um exame do tratamento dado pela concertação social às políticas de emprego, desemprego e mercado de trabalho permite observar a estrutura que se tem alcançado sobre o conjunto destas políticas.

1.1.2 A criação do CES espanhol e as alternativas institucionais existentes

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

Conforme Correa (2003), ao ser colocado em funcionamento, o CES em âmbito nacional, visava recuperar o diálogo social interrompido desde 1988 entre o governo e os principais agentes econômicos e sociais da época (capital, trabalho), que haviam tentado sem êxito alcançar algum tipo de acordo social, entre 1989, 1990 e 1991. Para a aprovação da Lei de criação do Conselho espanhol, em 1991, Correa destaca que algumas questões permeavam o debate, como: 1) Desejava-se, ou não, criar o Conselho que estava previsto no Art. 131.2 da Constituição Espanhola? 2) Quais seriam as funções que esse órgão deveria assumir? 3) Qual deveria ser sua composição? Por exemplo, se o governo deveria fazer parte dele e, se além dos representantes dos setores do capital e do trabalho, deveria se ampliar o espaço para outras entidades representativas da sociedade civil (CORREA, 2003).

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

Na percepção de Gomes (1992), a criação do CES responde à demanda advinda das associações sindicais, organizações empresariais, e dos partidos políticos, desde que a Constituição Espanhola de 1978 entrou em vigor. A partir desse momento, afirma o autor, foram várias as declarações institucionais, de diferentes governos, que se comprometiam a criá-lo. O maior interesse por uma instituição dessa natureza se tornou evidente com a realização de alguns acordos, como o Acordo Básico Interconfederal (1979) e o Acordo Econômico e Social (1985-1986). No primeiro, as distintas forças sociais, como a Confederação Espanhola de Organizações Empresariais (CEOE) e a União Geral dos Trabalhadores (UGT), sentiram a necessidade de um espaço comum de diálogo e de negociação em que pudessem debater grandes temas econômicos e sociais que lhes diziam respeito, ou que lhes afetavam diretamente.⁵ No segundo acordo, por iniciativa do governo e por convergência das partes envolvidas nas negociações, existiu o entendimento e a disposição para que se criasse um órgão de consulta e de assessoramento do presidente em matéria econômica e social, pelo menos durante a vigência do acordo, algo que não ocorreu (GOMES, 1992).

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

Voltando a Gomes (1992), esse afirma que a principal polêmica no momento da criação desse Conselho girou em torno de sua adequação constitucional. Em primeiro lugar, o autor destaca que a ausência de uma denominação específica para esse órgão na Constituição Espanhola fez da sua definição a principal disputa no interior do parlamento.⁶ Em segundo lugar,

⁵ Correa (2003) também faz referência aos acordos. A assinatura desse primeiro acordo foi muito importante porque supôs o reconhecimento mútuo dos interlocutores sociais em seus respectivos âmbitos, o que significava o reconhecimento destes enquanto interlocutores legítimos em relação aos seus representados. Este acordo definiu uma nova filosofia em matéria trabalhista, cujas bases eram: 1) a autonomia coletiva, o poder e a faculdade para se estabelecer, para se organizar e, principalmente, para se auto-regular, isto é, a capacidade ou o poder de determinação conjunta das regras que governam as relações de trabalho; 2) o reconhecimento dos direitos sindicais; e 3) o abandono do paternalismo do Estado (CORREA, 2003, p. 24).

⁶ Contitución Española. TÍTULO VII - Economía y Hacienda - Artículo 131.2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el

se a Constituição fazia referência a um conselho para a elaboração de planos econômicos, ao modelo de planificação econômica imperante nas décadas de 1960 e 1970, esta também solicitava para a aprovação do projeto mediante lei a participação das Comunidades Autônomas na elaboração desse plano, em que o Conselho teria a função primeira e obrigatória, por lei, de assessorar e colaborar em sua elaboração. Porém, o que o autor destaca é que, em nenhum momento, tentou-se uma planificação do tipo estritamente previsto no Art. 131.2 da Constituição Espanhola e, conseqüentemente, não se elaborou Projeto de Lei algum sobre o assunto. Como a planificação econômica a que se refere o artigo constitucional era de caráter facultativo ao governo, e este não assumiu a planificação geral na prática, deixou de ser urgente e tão logo, necessária, a criação do Conselho nestes moldes (GOMES, 1992, p. 14).

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

É evidente que funções poderiam ser induzidas de dentro do Conselho, na medida que esse começasse a operar, visto que organizações e interesses se manifestariam dentro dele. Mesmo sendo definido como “um órgão consultivo do governo em matéria socioeconômica e trabalhista” (art. 1.2), à sua função consultiva poderiam ser agregados outros papeis, mesmo que esses não estivessem formalmente explicitados na forma da lei, como, por exemplo, servindo como plataforma institucional permanente de diálogo entre um amplo conjunto de organizações

asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

sócio-profissionais, somente nele representadas; e como um mecanismo de comunicação entre agentes econômicos e sociais e o governo, tornando a relação entre os mesmos mais fluida e colaborativa, sendo este um instrumento coadjuvante na consecução de possíveis acordos entre as partes envolvidas nas negociações. Mas, mais importante que a competência expressa do Conselho, é o que a sua presença poderia induzir enquanto instância de conhecimento, diálogo e informação, além de um canal informal, porém igualmente permanente, de comunicação do governo com os atores econômicos e sociais da sociedade civil organizada.

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

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

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

1.2 O contexto de criação do CDES no Brasil

Para compreender as razões da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) no Brasil, em 2003, faz-se necessário olhar para o período da transição brasileira.

A lógica desenvolvida aborda o processo de democratização e a busca por soluções para os problemas decorrentes do esgotamento do modelo desenvolvimentista, para caracterizar “as crises” vivenciadas pelo país, que justificam a criação do CDES anos mais tarde.

1.2.1 Da transição de regime às eleições de 2002

Linz e Stepan (1999), preocupados fundamentalmente com a influência dos militares sobre os processos de transição política para a democracia em diferentes países europeus e sul-americanos, consideram que o Brasil foi o que teve maior dificuldade para consolidar sua democracia dentre os sete países por eles analisados. Conforme tais autores, essa distinção para o caso brasileiro, seria explicada pelo fato de o Brasil compartilhar com outros países da América do Sul as deploráveis consequências da crise internacional da dívida externa, provocada pelo aumento da taxa *Libor*,⁷ nos anos 1980. Além disso, o Brasil tinha de longe a distribuição de renda mais desigual, e os piores níveis educacionais e de bem-estar social de todos os países. O país possuía, também, o sistema de partidos políticos menos estruturado dentre os países sul-americanos incluídos na pesquisa, sendo que, no contexto entre 1985 e 1993, sete diferentes pacotes de reformas foram lançados, fracassaram, e foram abandonados, por uma sociedade política incapaz de unir-se para forjar uma coalizão sustentável para a formulação de novas políticas. Argumentam os autores:

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

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

A transição democrática brasileira também é conhecida como transição por transação (SHARE; MAINWARING, 1986; O'DONNELL, 1988; PRZEWORSKI, 1994), pois foi realizada através de um pacto entre os reformistas do regime anterior e a oposição moderada. O

⁷ A principal taxa que afetou os empréstimos latino-americanos, que passou de uma média de 8%, entre 1970 e 1979, para 16,5% em 1981. Fonte: Dabène, Olivier, 2003.

processo de liberalização política, promovido pelo General Ernesto Geisel (1974), foi controlado pelos militares para que se desse de forma lenta, gradual e segura. Tal acordo se expressa na garantia de anistia aos militares e aos perseguidos políticos do regime e na rápida reorganização da direita, quando o sistema tornou-se novamente multipartidário.

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

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

Segundo Lechner (1990), em 1984, no Brasil, a noção de pacto expressou a busca de um acordo complexo em torno da restauração das regras do jogo político, da negociação de um itinerário e uma agenda mínima para a transição, assim como para o estabelecimento de mecanismos de concertação socioeconômica. Podem-se distinguir pelo menos três níveis de pactos que se entrelaçam em uma mesma direção: um pacto constitucional; um pacto político para a transição, que se dá através da Aliança Democrática; e um pacto social *strictu sensu* (acordo patronal-sindical-estatal).

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

pelo retorno à ditadura adiou o momento das eleições diretas para presidente, mas a campanha pelas “Diretas Já” foi considerada a expressão mais concreta pela redemocratização do país.

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

Somando-se ao surgimento dos Conselhos em diferentes áreas, ocorrem também experiências de natureza neocorporativa, ou de um corporativismo societário, aproximando-se, assim, do que vinha ocorrendo na Europa. Essas experiências foram estimuladas e começaram a acontecer por meio de Câmaras Setoriais (1991) organismos tripartites que agregam representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores, como instrumentos reguladores de conflitos e definidores de políticas públicas.⁸ A criação de instituições desse tipo, que visava à ampliação da participação cidadã, e a propagação de experiências participativas, através da ampliação do número de atores políticos nos processos decisórios, vão contribuir para a instauração da democracia brasileira.

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

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

No processo das eleições presidenciais de 2002, já havia certo consenso entre as elites sobre a importância da estabilidade macroeconômica para o país. O Partido dos Trabalhadores, através de seu candidato, Lula, que se candidatava pela quarta vez à Presidência da República, tendo ao seu lado, como candidato a vice-presidente, José de Alencar, do Partido Liberal, um empresário bem sucedido do setor têxtil, ainda, durante a campanha eleitoral, comprometia-se a

⁸ As câmaras setoriais surgiram em 1988, com a reorganização do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), pelo Decreto 96.056. E foram redefinidas pela Lei 1.178 de 1991, que ampliou suas atribuições e composição. Ver: DINIZ (1995).

honrar todos os contratos assumidos com os Organismos Internacionais, através da Carta ao Povo Brasileiro, manifestando o estilo de governo que viria a ser adotado, em caso de eleição.

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

Dentre os principais objetivos da Carta ao Povo Brasileiro, estavam: reduzir a vulnerabilidade externa, através do esforço conjugado de exportar mais, e de criar um amplo mercado interno de consumo de massa; abrir caminho para combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas; além de realizar as reformas estruturais que de fato democratizassem e modernizassem o país, tornando-o mais justo, eficiente, e ao mesmo tempo mais competitivo no mercado internacional. Processo esse que seria obtido através da reforma tributária, a qual desoneraria a produção, e por meio de uma reforma agrária, que asseguraria a paz no campo. Seguindo essa lógica, entrariam em pauta a reforma previdenciária, a reforma trabalhista e programas prioritários contra a fome e a insegurança pública (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002).

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

A ideia de estabelecer um novo contrato (ou pacto) social foi amplamente divulgada, por todos os meios de comunicação, durante o período das eleições presidenciais de 2002 e no decorrer dos primeiros anos de gestão do governo. Transmitindo a ideia de que apoiar a

candidatura de Lula representava um movimento em defesa do Brasil, várias foram as lideranças de diferentes matizes ideológicas que declararam apoio ao seu projeto (ou programa de governo). A afirmação de Luiz Inácio Lula da Silva nas urnas foi o resultado de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, através da qual se buscou abrir novos horizontes para o país.

De acordo com Coggiola (2004), evidencia-se que o primeiro governo Lula foi formado por uma configuração de centro-esquerda, com clara hegemonia de esquerda, definida pela forte presença do PT e de seus aliados tradicionais. Contudo, além dos partidos de esquerda (PT, PCdoB, PV, PMN, PCB, PSB, PDT e PPS), e dos partidos de centro (PTB, PL e setores do PMDB), o governo foi marcado por um importante matiz não-partidário representado pelos ministros da Agricultura, Indústria e Comércio (COGGIOLA, 2004, p. 14). Isso assinala a tentativa do governo Lula de promover uma interação estratégica com o empresariado nacional, expressando, por sua vez, sua pré-disposição de compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder, estreitando os laços entre o Estado e aquilo que se denominam “as forças vivas da nação brasileira”, ou seja, com os setores mais dinâmicos, capazes de impulsionar a economia, o progresso e o desenvolvimento do país.⁹

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

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

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

⁹ Ver primeiro pronunciamento feito por Luiz Inácio Lula da Silva como presidente eleito da República Federativa do Brasil. Compromisso com a mudança. São Paulo, 28/10/2002, p. 12.

participam de nova reunião, trazendo propostas para a construção e funcionamento do referido conselho. (ANT, 2002, p. 5).

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

Como lembra César (2004), a eleição de Luíz Inácio Lula da Silva colocou pela primeira vez na Presidência da República brasileira uma liderança de origem popular, forjada na luta sindical e operária e vinculada a um partido político que, desde a sua origem, proclamou-se representante dos segmentos sociais ligados ao universo do trabalho e que, historicamente, reivindicou-se socialista. O autor destaca que o PT, partido de Lula, era fortemente enraizado nos movimentos e estratos sociais populares, médios e intelectualizados da população, tendo logrado incorporar o apoio de setores integrados ao micro, pequeno e médio capital nacional. O governo eleito em 2002 carecia, pois, de respaldo entre os segmentos sociais e políticos que detinham vínculo com o grande capital e despertava, além disso, os piores temores das elites tradicionais do país e do capital internacional. Segundo o autor, conjugados estes dois fatores, a origem social e política do governo e seus limites em termos de apoio junto às elites econômicas, emerge a explicação para a instituição e a instalação do CDES, imediatamente após a posse do novo presidente da República.

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

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

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

De acordo com o Termo de Referência para criação do CDES no Brasil, a construção de um novo contrato social passaria por constituir parcerias estratégicas entre diferentes atores econômicos e sociais, em torno de elementos comuns que poderiam alavancar o

desenvolvimento do país com maior justiça social. Segundo o Governo, seria preciso promover essas parcerias, assumindo publicamente todas as contradições que pudessem existir, acordando ações e convergindo sobre pontos que permitissem a realização das reformas, criando as condições para o crescimento econômico com distribuição de renda, geração de empregos e oportunidades de trabalho.

Opta-se, inicialmente, pelo debate de ideias como processo de amadurecimento político-decisório, sem que se exercesse pressão sobre os “parceiros sociais”, ou sem que as ideias de contrato social e de concertação social fossem vistas como algo imposto por parte do governo, ou, ainda, como algo de sua estrita responsabilidade, mesmo que quem detenha o poder de Estado tenha um papel preponderante na sua condução, ou coordenação.

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

Segundo o autor:

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

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

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

o Senado Federal sentiram-se ameaçados, pois interpretaram a ideia de um novo contrato social propagada pelo governo como uma pactuação política que excluiria o sistema partidário e o Congresso Nacional.

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

Como destaca o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2004), ao se fazer referência à transição do mandato de Cardoso a Lula, não se tratava apenas de uma simples troca de nomes à frente do país, mas de um momento de grandes expectativas relacionadas à posse de Lula na Presidência da República. Tratava-se também de uma transição em um tempo mais longo – em um contexto mais vago e complexo de transformações relacionadas à suposta capacidade deste de provocar as mudanças estruturais que o país precisava, criando as condições para que elas acontecessem.¹⁰

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

1.3 Comparação: semelhanças e diferenças entre os contextos de origem do CES espanhol e do CDES brasileiro

Para além das semelhanças mais gerais entre Espanha e Brasil, evidenciadas com as transformações que ocorreram nas últimas décadas do século XX, ambos os países conviveram por mais tempo com um tipo característico de corporativismo estatal, em que predominava o

¹⁰ Como salienta Adam Przeworski (1994): “Governos comprometidos com as reformas podem se colocar numa posição de isolamento diante de demandas populares e impor políticas econômicas ‘do alto’. Ou, ao contrário, tentando reunir apoio aos programas de reformas, podem procurar obter um consenso orquestrado através da realização de negociações (‘concertações’) com partidos, sindicatos e outras organizações. Como consequência disso os governos tem de escolher entre envolver uma ampla parcela de forças políticas na formulação das reformas, comprometendo, dessa maneira, a solidez econômica dos planos, ou tentar destruir toda oposição ao plano. Diante desse dilema e da resistência engendrada pelos custos sociais trazidos pelas reformas, os governos tendem a hesitar entre um estilo político tecnocrático, inerente a reformas pró-economia de mercado e o estilo participativo necessário a manutenção do consenso”.

papel do Estado como promotor, criador e controlador das associações de interesse, principalmente aquelas relacionadas com os setores produtivos (capital/trabalho).

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

Na América Latina dos anos 1980, foram os fatores de origem nacional (internos) que ajudaram na explicação dos processos de mudança dos regimes, sendo os fatores externos (internacionais) pouco analisados naquele momento. O'Donnell e Schmitter (1988) afirmam que são os fatores internos que desempenharam um papel predominante na transição, pois é de dentro dos próprios regimes autoritários que cisões importantes aconteceram, embora fatores externos, como a influência internacional, também pressionassem por mudança.¹¹ Para Linz e Stepan (1999), as políticas externas podem influenciar contextos internos de forma diversa, mas a consolidação da democracia não depende delas. Potências regionais hegemônicas podem desempenhar um papel importante no processo transitório, de apoio à democracia, mas não são determinantes para sua consolidação, que, segundo eles, é definida pelas forças internas relevantes em cada país.¹²

As experiências autoritárias traumáticas de ambos os países (na Espanha agravada pela guerra civil) provocaram uma mudança de trajetória que permitiu a formação de novos pactos em torno da constituição de um novo regime político, consagrando a democracia como a ação mais vantajosa para todos os agentes. Pode-se dizer que a formulação das novas Constituições caracterizou-se como um momento emblemático na construção das instituições democráticas,

¹¹ Isso se torna mais evidente, no caso da Espanha, com o processo de unificação dos países europeus.

¹² Neste sentido, deve-se considerar que independentemente do modelo de democracia perseguido por cada país, ele se fixa como um modelo a ser alcançado, um modelo político desejável (tipo ideal), quando é a negociação entre as elites, ou seja, os pactos, que darão forma definitiva à ordem política emergente (DABÈNE, 1997).

em que a falta de previsibilidade da ação dos atores políticos fez do adiamento de acordos em torno de questões polêmicas a atitude mais racional a ser seguida.

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

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

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

Contudo, as pressões induzidas pela reestruturação tecnológica alteraram o meio econômico internacional nos anos 1980, tendo um forte impacto sobre a concertação. O consequente processo de reestruturação produtiva alterou a correlação de forças entre esses setores, existindo um desequilíbrio de poder em prol do capital, uma vez que os sindicatos não conseguiram organizar e mobilizar os trabalhadores para fazer frente às políticas laborais de liberalização do mercado de trabalho. Isso fez com que as estratégias dos atores mudassem, ocorrendo a quebra dos acordos firmados, o que significa dizer que as escolhas feitas passaram a ser menos condicionadas por instituições pré-existentes. A mudança no equilíbrio de poder afetou a predisposição dos atores em desenvolverem suas estratégias por meio de um novo conjunto de instituições, em que limitações e incentivos à mudança determinaram o curso das interações. O governo, em parte, também se sentia incapacitado para alcançar os objetivos da

política macroeconômica estabelecidos pelo plano de convergência para a unificação econômica e monetária dos países europeus. Os sindicatos se retiraram das negociações em determinado momento (a partir de 1986), e a ausência de acordos em âmbito nacional trouxe consequências graves para a economia do país. Como se viu, as principais Centrais Sindicais passaram a adotar uma nova estratégia de ação, buscando agir com mais autonomia, não estando mais tão atreladas ao governo e aos partidos políticos tradicionais, como foi o caso da UGT, que rompeu relações com o governo do PSOE, e reforçando a unidade sindical.

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

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

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

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

Portanto, tratando-se de uma comparação de dois casos abrangendo momentos distintos do tempo, com dimensões espaciais e temporais bem definidas (Espanha, 1991; Brasil, 2003), contrastando os contextos nacionais com o contexto regional e internacional, interno e externo, pode-se formular uma explicação/interpretação para os processos de instalação destes mecanismos institucionais em cada um dos dois países, percebendo as condições e os fatores que mais incidiram sobre a gênese dessas instituições.

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

No caso brasileiro, havia também a necessidade de se pensar em mudanças (alterações) profundas no modelo de desenvolvimento que vinha sendo aplicado, uma vez que se faziam presentes, de forma bastante expressiva, as consequências das políticas neoliberais. Nesse caso, também havia condicionantes externos pelo nível de dependência que a economia brasileira tinha

com os países dominantes no modelo capitalista hegemônico internacional. Fatores internos combinavam a busca por legitimidade, uma vez que as mudanças, em princípio, poderiam alterar as relações ora com os opositores, ora com os “parceiros” históricos. O primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) precisava do apoio da classe empresarial para garantir governabilidade, orquestrando as reformas estruturais necessárias ao país, inscritas na agenda pública brasileira antes mesmo de se eleger. Para isso, passou a promover o diálogo e o desenvolvimento de uma cultura de negociação e participação, através da criação de espaços como o CDES, em que diferentes atores econômicos e sociais pudessem convergirem para questões importantes, como eram os temas das reformas, como a Reforma da Previdência Social, aparentemente contrária ao ideário de várias forças sociais e partidos políticos que o apoiaram durante o processo eleitoral de 2002.

Valendo-se das contribuições trazidas pelas principais vertentes do neoinstitucionalismo, pode se dizer que há também, para o caso brasileiro, uma combinação de elementos históricos/contextuais e elementos estratégicos/instrumentais (da Escolha Racional) que explicam a sua criação. Primeiro, do ponto de vista histórico, a trajetória, ou emergência dos movimentos sociais organizados nos anos 1980, que surgiram em decorrência da abertura política, do processo constituinte, e da redemocratização do país. Segundo, a importância atribuída aos conselhos gestores criados a partir da Constituição Federal de 1988, principalmente na área da saúde, assistência social, educação, meio ambiente, entre outros. Terceiro, a experiência das Câmaras setoriais vivenciadas na década de 1990, por vários dos atores que passaram a compor o governo recém-eleito do PT em 2003, constituindo um importante modelo disponível para o resgate do diálogo e da concertação. Quarto, o compromisso que o Partido dos Trabalhadores, na maioria das vezes, assumiu com os movimentos populares e sociais do campo e da cidade, na representação de suas demandas junto ao parlamento e na luta por melhorias da qualidade de vida da população. E, quinto, a experiência administrativa que o PT acumulara nas prefeituras de capitais e em alguns Estados, onde a participação popular, através do conhecido OP, constituiu uma de suas marcas mais fortes, a partir da experiência de Porto Alegre.

Do ponto de vista do institucionalismo da Escolha Racional, a adoção de uma visão estratégica e/ou instrumental do PT, mostrava-se anterior à eleição de Lula, ao escolher como Vice José de Alencar, um empresário bem sucedido do ramo têxtil. Segundo, confirmada a sua vitória eleitoral em 2002, era importante para a estabilidade política do país e para o governo que começava contar com o apoio e, principalmente, com o respaldo do setor industrial brasileiro, o qual já havia se sentido muito desprestigiado pelo governo que lhe antecedia. Afinal de contas, Lula tinha de governar para todos e retribuir a confiança que lhe fora depositada nas urnas,

atraindo a atenção também desse setor, acalmando os mercados. Terceiro, é importante lembrar que a conjuntura econômica lhe era desfavorável e, ainda, seus atributos pessoais e a origem sociopolítica, com sua vitória nas urnas, fortaleciam o receio do resgate de um governo populista, que iria na direção de um certo “imediatismo” nas políticas sociais a serem implementadas. Quarto, era preciso convencer seus aliados históricos, vários setores da sociedade civil organizada, desde sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, entre outros, de que reformas precisariam ser enfrentadas no campo da legislação trabalhista e previdenciária, além da reforma política e da reforma tributária que estavam inscritas na agenda pública brasileira. Quinto, como sugeriu o próprio Secretario Executivo do CDES, Tarso Genro, era chegado o momento de promover uma mudança radical na forma de se fazer política no país, deixando de lado a velha conciliação pelo alto, típica das elites tradicionais e mais conservadoras para promover a concertação social com todos os setores organizados e ativos da sociedade brasileira. Assim, pode-se dizer que o CDES é, na perspectiva do governo, uma instituição criada com o intuito de promover uma mudança de comportamento dos atores econômicos e sociais, uma nova cultura política, começando pelo reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, de diferentes setores organizados da sociedade civil. Nesse sentido, fortaleceu a democracia, ao resgatar e ressaltar a importância que as organizações empresariais, os sindicatos, as Centrais Sindicais, os movimentos sociais e populares, as organizações do terceiro setor e, até mesmo, a juventude (os estudantes), enquanto categoria social, têm para pactuar mudanças no modelo de desenvolvimento econômico que, até então, vinha sendo gestado no país.

Referências:

AVILÉS, Antonio Ojeda (Coord.) **Los consejos económicos y sociales**. Madrid/Espanha: Editorial Trotta, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 1992.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº. 4744, de 16 de junho de 2003**. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília, 2003.

_____. **Lei Nº. 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e da outras providências. Brasília, 2003.

_____. **Termo de referência** para a formação da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Brasília, 2003.

CAUCES - *Cuaderno del Consejo Económico y Social*. Madrid/Espanha, Nº 006/7, 2008.

CESAR, Benedito Tadeu. Trabalho técnico: propostas para um novo formato institucional do CDES (2004). Documento de circulação interna da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

COGGIOLA, Osvaldo. **Governo Lula: da esperança a realidade**. São Paulo: Xamã, 2004.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. O conselho de desenvolvimento econômico e social: um experimento democrático. Disponível em: <<https://www.cdes.gov.br/>> Sessão Estudos e Pesquisas. Acesso em: 01 ago. 2006.

_____. O CDES: a aprendizagem da pactuação. Trabalho apresentado no 6º Encontro da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas/SP, UNICAMP, 2008, 22 p.

CORREA, J. M. A experiência do Conselho Econômico e Social espanhol: funções e estrutura. In: CORREA ...[et al.] **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo), 2003.

DABÈNE, Olivier. **La région Amérique Latine: interdependance et changement politique**. Paris: Presses de Sciences Po, 1997.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos as câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce. **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 21-38.

DINIZ, Elli. **Crise, reforma de estado e governabilidade 1985-1995**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

ESPANHA. **Lei 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social**. BOE de 18 de junio de 1991.

_____. **Reglamento de organización y funcionamiento interno del consejo economico y social**. Aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social el día 25 de febrero de 1993.

ESPINA, Álvaro. **Modernización y estado de bienestar en España**. 1. ed. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2007, 432 p.

FALEIROS, Vicente de Paula; NUNES, Selene Peres; FLEURY, Sônia [et al.]. A era FHC e o governo Lula: transição? In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (Org.). Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos/INESC, 2004.

FLEURY, Sônia. O conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P.(Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 79-105.

GENRO, Tarso. Democratizar as relações entre governo e sociedade. In: CORREA, Jaime Montalvo [et al.]. **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003. p. 97-106.

GÒMEZ, A.S. El consejo economico y social espanõl; In: AVILÉS, A. O. (Org.). **Los consejos economicos y sociales**. Madrid, Espanha: Ed. Trotta, 1992.

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

KUNRATH, Romerio Jair. **CDES: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Porto Alegre, 2005. 156p. Disponível em: <<https://www.cdes.gov.br/>>. Sessão Estudos e Pesquisas.

_____. **Os Conselhos Econômicos e Sociais em perspectiva comparada: os casos da Espanha e do Brasil**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Porto Alegre, 2012, 331p. Disponível na Internet: www.cdes.gov.br (Sessão Estudos e Pesquisas).

LAMOUNIER, Bolívar. **Da independência a Lula: dois séculos da política brasileira**. São Paulo: Angarium Editora, 2005.

LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política – um esboço. In: BAQUERO, Marcelo. (Org.). **Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1994. p. 11-25.

_____. **Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política**. Chile: FCE, 1990.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia** – a experiência do Sul da Europa e da América do Sul. Trad. Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MARUGÁN, F. F. Pactos Sociais na Espanha. In: CORREA [et al.] **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

POULANTZAS, Nicos. **A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha**. 2. ed. Tradução de Lia Zatz. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 103 p. (Coleção O MUNDO, HOJE; 11).

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ROYO, Sebastián. Ainda o século do corporativismo? Espanha e Portugal comparados. **Análise Social**, vol. XXXVI (158-159), 2001. p.85-117.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

_____. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. In: **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000. p. 637-669.

SECCO, L. A transição democrática na Espanha; In: CORREA [et al.] **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transições pela transação: a democratização no Brasil e na Espanha. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986, p. 207-235.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 22 de junho de 2002. Documento Informativo do Partido dos Trabalhadores.

TAPIA, Jorge R. B. Conselho de desenvolvimento econômico e social: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 180-233.

TILLY, Charles. **Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes**. Versión español de Ana Balbás. Madrid, Espanha: Alianza Editorial, 1991. 204p.

ZAVERUCHA, Jorge. **Rumor de sabres: tutela militar ou controle civil? Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha**. São Paulo: Editora Ática, 1994.