

Novas Capacidades Estatais para Estados Desenvolvimentistas: O Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do Brasil e o Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (NEDLAC), da África do Sul

Eduardo R. Gomes*

RESUMO

Este artigo explora a importância de capacidades estatais construídas através de relações extra parlamentares Estado/sociedade, como uma forma dos novos estados desenvolvimentistas se beneficiar de janelas de oportunidade. Como exemplos de estados desenvolvimentistas, este estudo enfoca conselhos Estado/sociedade extra parlamentares representativos da África do Sul e Brasil, depois de 1994 e 2002, respectivamente, e sugere que estes conselhos de fato podem aumentar a força dos novos estados desenvolvimentistas, especialmente se as questões são consideradas em diferentes níveis políticos tais como macro, meso e micro.

Palavras-chave: Concertação; Conselhos; Desenvolvimento.

New State Capacities for Developmental States: Brazil's Council for Social and Economic Development (CDES) and South Africa's National Economic Development and Labour (NEDLAC)

Abstract

This paper explores the importance of state capacities built by extra parliamentary state society relations, as a way of the new developmental states to benefit from windows of opportunity. As examples of developmental states, it focuses on South Africa's and Brazil's state society advisory extra parliamentary representative state councils after 1994 and 2002 respectively, and suggests that these councils indeed may add strength to the new developmental states, especially if issues are considered at different policy levels such as macro, meso and micro.

Key-words: Consultation; Councils; Development.

INTRODUÇÃO: O NOVO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA, RELAÇÕES ESTADO/SOCIEDADE E CAPACIDADES ESTATAIS

Em 2010, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) diagnosticava que os “países em desenvolvimento” estavam diante de uma “janela de oportunidade” para ascensão na ordem internacional, que era a expectativa que a divisão do PIB mundial do início do século, em aproximadamente 60% para os “países desenvolvidos” e 40% para os países em desenvolvimento, fosse revertida em torno de 2030, tendo em vista o desempenho econômico superior que estes últimos vinham tendo em relação àqueles

desde o início do século.¹ Na iminência da reunião do G-20, em novembro do mesmo ano em Seoul, Canuto e Giugale subscreveram aquele diagnóstico e salientaram que “Os governantes das economias emergentes terão que desenvolver e perseguir uma nova ortodoxia econômica”, certamente não se referindo àquelas baseadas no fundamentalismo do mercado.²

Se este poderia ser um caminho para enfrentar esta questão, nossa opção é outra. Centrado nos países dos BRICS como exemplo destas economias emergentes, este trabalho busca analisar em que termos a formação de instituições de representação extra parlamentares, na esfera das relações Estado/Sociedade destes países, podem representar uma

*Doutor em Ciência Política pela Universidade de Chicago (EUA), professor da Graduação e da Pós-graduação do Departamento de Ciência Política da UFF e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
Email: gomeseduar@gmail.com

expansão das capacidades estatais de interlocução entre o Estado e a sociedade civil para possibilitar a formulação de novas políticas de desenvolvimento, beneficiando-se eventualmente da mencionada “janela de oportunidade” (Boschi, 2013).

Neste novo contexto pós neoliberal, as estratégias de desenvolvimento passaram de fato a conferir um lugar proeminente ao Estado como indutor do desenvolvimento, com menor interferência na órbita da produção e maior atuação como regulador, diferentemente do modelo do pós-guerra. As Ciências Sociais, por sua vez, revelaram um renovado interesse nos estudos sobre desenvolvimento, abrindo debates sobre o papel do Estado, seu relacionamento com o mercado, as formas de articulação entre os atores estratégicos nos campos político e econômico, entre outros aspectos.

Dentro dessa preocupação, voltaram a ganhar importância os estudos sobre os processos bem-sucedidos de crescimento em economias do Leste Asiático, caracterizados por um papel ativo do Estado e das instituições na dinâmica da industrialização, estimulando a discussão sobre a importância do ambiente institucional no desempenho socioeconômico de um regime de produção particular (Amdsen, 2004, Wade, 1990). Já a literatura sobre variedades de capitalismo, dominante no campo da Ciência Política nos últimos 15 anos, incorporou o papel de complementaridade institucional como requisito para o desempenho socioeconômico eficiente de países em geral (Hall & Soskice, 2001; Hancké, 2009).

A construção de um novo Estado desenvolvimentista defronta-se, contudo, com o desafio de buscar maior coordenação entre Estado, empresários e trabalhadores, que têm capacidade privilegiada de influir no ciclo de políticas públicas (Evans, 2005, 2008). Mais recentemente, defrontou-se também com várias críticas à formulação inicial sobre o Novo Desenvolvimentismo (Carneiro, 2013), chegando Gonçalves a afirmar que o Neodesenvolvimentismo não tem uma concepção propriamente diversa de desenvolvimento, pois “é fortemente crítico em relação ao nacional desenvolvimentismo e as convergências com a ortodoxia convencional são evidentes”, em direto confronto com a formulação inicial deste modelo e de seus desdobramentos (Gonçalves, 2014: 637).

Já com base no trabalho de Abris e Martin (2010), Gomide e Pires assinalam que talvez estejamos à frente de uma configuração peculiar de “ativismo estatal sem Estado” porque esta concepção deriva

“de ferramentas e mecanismos indutores do mercado no lugar de comandos diretivos autoritários”. De qualquer forma, nesta percepção, mantem-se “um papel central para o Estado no processo de desenvolvimento” (Gomide e Pires, 2014: 15).

Nos seus estudos sobre Estado e desenvolvimento, Evans já alertava, em 2005, que, para além do crescimento econômico e da transformação produtiva, seria importante levar em conta o contexto de democracia e fortalecimento da sociedade civil, desde que os objetivos de desenvolvimento necessitam de maior legitimidade de parte da sociedade, do que no contexto do Estado desenvolvimentista, que esteve associado a regimes autoritários. Nessas formulações, ele ressalta que o controle democrático “de baixo para cima” pode constituir uma importante fonte de legitimação para uma coalizão mais ampla da sociedade em torno de uma estratégia de desenvolvimento, tal como preconizada pelo novo desenvolvimentismo. Por outro lado, o controle democrático é mais frágil vis-à-vis à burocracia do Estado e as elites empresariais, ainda que enfrente a própria natureza hierárquica da burocracia, tornando-a menos responsiva às pressões vindas da sociedade civil organizada (Evans, 2005).

Assim, a construção de um Estado desenvolvimentista depende de uma combinação do que pode ser visto como três pilares de um tripé. São eles: a) a capacidade burocrática baseada em recrutamento meritocrático com normas profissionais estáveis, carreiras compensadoras e estruturas organizacionais coordenadas, que possibilitem a busca de objetivos coletivos, b) “sinais de mercado” com custos e benefícios que facilitem a alocação eficiente de recursos e possibilitem que os objetivos sejam consistentes com os meios disponíveis e c) a participação democrática de baixo para cima que assegure que os objetivos perseguidos pelo Estado reflitam os desejos dos cidadãos (Evans, 2005).

Mais tarde, o mesmo Pater Evans aprofundaria essa discussão, assinalando que o “novo Estado desenvolvimentista do século XXI” deveria ser uma extensão do que o antecedeu, caracterizado pela “autonomia inserida” na relação Estado/empresas, mas também com uma interlocução de mão dupla com a sociedade civil, sob “instituições políticas e capacidade de definir objetivos coletivos” e com base no investimento nas “capabilidades humanas” (Evans, 2008: 3).

Além disso, Evans assumiu uma dinâmica virtuosa do que seria o regime produtivo do século XXI que é o *bit-driven growth*, na transição em

andamento de economias industriais para economias de serviços. Baseando-se em Ostrom, o autor ressalta que, nesse caso, “as capacidades estatais de dinamização dos serviços devem ser co-produzidas pelos seus recebedores”, com na saúde, educação, mas “as habilidades e capacidades organizacionais para estimular este engajamento são mais complexas e difíceis de serem construídas porque elas são mais políticas que tecnocráticas” (Evans, 2008:16).

Tendo em vista o reconhecimento destas dificuldades, estaremos trabalhando com suas proposições de 2005. Neste caso, para Evans, cada um dos três pilares evitaria, de forma complementar, que o aparelho de Estado fosse utilizado para fins predatórios, em uma combinação de soma-positiva entre burocracia, mercado e sociedade civil organizada. Enfim, um dos benefícios de fortalecer o controle democrático e deliberativo é que ele pode ser a única forma de gerar um sentido de apropriação das instituições e programas públicos, que legitimam os gastos públicos, ao mesmo tempo que permitir uma redução do insulamento burocrático. As relações entre Estado, mercado e sociedade ficam, portanto, enriquecidas com a incorporação de mecanismos de democracia deliberativa, *accountability* e a busca de legitimação para a ação estatal (Evans, 2005).

O controle de baixo para cima eficaz precisa ser, portanto, fortemente enraizado na sociedade civil com mobilização e engajamento. Neste sentido, é fundamental investigar os espaços de diálogo, as alianças entre os atores do Estado e a sociedade civil que sejam centrais para o terceiro pilar necessário ao novo Estado desenvolvimentista. Vale lembrar que os interesses organizados no Estado desenvolvimentista do pós guerra circunscreviam-se ao modelo corporativista, mas hoje a concertação vai além deste, dada a maior diversidade de vozes na arena pública.

Assim, além da recuperação da importância do Estado, o diálogo público-privado, desdobrando-se agora em diversos formatos de concertação, acordos e pactos tri ou pluripartites, não pode ser deixado de lado, sendo que o tripartismo desponta como um novo caminho em países de todo o mundo, como pode ser visto em livros editados por Lydia Fraile (2010), Susan Hayter (2011) e por Harry C. Katz, Wonduck Lee e Joohee Lee (2004).

Neste momento pós-neoliberal, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outros organismos internacionais proporcionaram um *millieu* para novos arranjos institucionais nos países emergentes, através do incentivo a práticas de “diálogo social”, produzindo análises, “recomendações” e “pactos

sociais”, com uma composição tripartite. Os insucessos da globalização em promover crescimento sustentado desde os anos 80/90 levaram a OIT, a pedido da ONU, a formar a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização a partir de 2002, cujo relatório final recomendava, em 2004, uma maior consideração e incorporação da dimensão social nas abordagens à globalização (Stiglitz, 1998; Chang, 2004; OIT, 2004).

Mas não foi apenas esta a contribuição da OIT para o reconhecimento da importância da dimensão social na globalização, pois, em seguida, a organização promoveu um projeto denominado “Fortalecimento dos Mecanismos Institucionais para o Diálogo Social” na América Latina e Caribe, entre 2004 e 2007, o qual resultou na formação ou reforço de pelo menos uma nova arena de negociação tripartite em cada um dos países destas regiões (OIT, 2004). Entre estas e outras iniciativas, deve-se notar que a promoção do diálogo tripartite é visto não apenas como uma simples discussão entre os atores estratégicos em termos de melhores salários ou condições de trabalho, mas como um acessório do ciclo de políticas públicas. Na medida em que também incorpora os trabalhadores e empregadores, com a participação ativa do Estado, presume-se que as práticas tripartites se desdobrarão em um jogo de soma positiva. (OIT, 2004:3).

Esse crescente movimento de busca de superação do viés econômico neoliberal da globalização, através do diálogo social, do tripartismo e do crescimento sustentável desenvolveram-se de maneira praticamente no mesmo momento de uma suposta crise terminal dos arranjos neocorporativistas europeus (Tapia e Gomes, 2008).

De fato, desde o final dos anos 80, a agenda de flexibilização das relações de trabalho, no contexto de uma discussão maior sobre a “reforma” do Estado de bem-estar e de uma pressão por maior competitividade econômica foi acompanhada por um enfraquecimento das práticas de negociação corporativistas amplas. O surgimento de novas demandas não abrigadas por acordos neocorporativistas e a criação de uma nova matriz social (com o surgimento de “novos pobres”, o enfraquecimento dos sindicatos, o envelhecimento da população e os problemas do “encarecimento” dos sistemas de pensões e do desemprego de longa duração entre as camadas mais jovens), paralelamente à reestruturação produtiva, foram reconhecidos como evidência de uma falha estrutural no neocorporativismo (Tapia e Gomes, 2008).

Apesar das previsões que os acordos neocorporativos seriam incapazes de se adaptar

às novas condições estruturais, a partir dos anos noventa foram implantados uma série de novos arranjos mais circunscritos, que resultaram em uma nova busca de geração de consenso social em torno de políticas econômico-sociais. Estes acordos, que tinham objetivos diferentes e ocorreram em um contexto distinto daquele do “período de ouro” do capitalismo, apresentam-se como pontos de contato com o movimento da OIT para buscar um consenso para lidar com situações conflituosas relacionadas com a acumulação de capital, sob novas condições sociais e políticas.

As relações Estado/Sociedade são, pois, diversas e multifacetadas e, para efeitos comparativos, nos restringiremos a novas entidades extra parlamentares de representação social junto ao Executivo, que tiveram uma origem relativamente assemelhadas em conjunturas de crise social, política e/ou econômica dos países dos BRICS, com o objetivo de ser mais um instrumento de fortalecer as capacidades estatais de interlocução com a sociedade civil e promoção do desenvolvimento. Os conselhos destes estados selecionados para este trabalho foram o sul-africano, o indiano e o brasileiro.

A partir da extensa e complexa bibliografia sobre capacidades estatais (Souza, 2013), parece-nos que Karo e Kattel (2014) apresentam uma fértil caracterização do fenômeno, por tomá-las como o conceito mais amplo em toda a discussão sobre políticas públicas, assumindo-as como “a consecução dos resultados apropriados como desenvolvimento e bem estar sustentáveis (baseados em valores como legitimidade, accountability, submissão às normas e consentimento)” (Karo e Kattel, 2014: 84). Como outros, definiram-nas enfim como “o Estado em ação”, proporcionando-nos a mesma percepção, qualificada de forma mais rica e implicitamente referidas aos *outputs*.

Eles assinalam ainda que as capacidades estatais se desdobram em capacidades políticas e administrativas, sendo aquelas as que podem “distinguir entre o que é desejável e o que é factível, através do através dos processos de *policy* debate e de intermediação de interesses” (tanto dentro da burocracia e instituições políticas e entre atores políticos e privados); estas, por sua vez, consistem nos “recursos de administração efetiva (baseados em valores como economia, eficiência, responsabilidade, integridade e equidade) e na habilidade do sistema político de usar seus recursos para implementar as escolhas políticas que foram feitas” (Karo e Kattel, 2014: 84).

Mais importante, os autores associam essa conceituação de capacidade estatal à literatura de “políticas de desenvolvimento”, possibilitando que tudo isso ganhe maior sentido, a partir da especificação desta concepção de capacidade estatal nos níveis macro, meso e micro. O primeiro compreende variáveis internas e externas ao Estado em foco. Já o nível intermediário abarca as “interações institucionais e mecanismos de coordenação, tanto aqueles dentro do sistema político administrativo (como este sistema é estruturado, regulado, mantido) e as interações Estado-mercado (que tipo de interações são predominantes, por exemplo, formais versus informais)” é o nível micro é a dimensão prática, empírica das políticas deles resultantes (Karo e Kattel, 2014: 84).

Com isto podemos operacionalizar o estudo da importância das novas capacidades estatais de interlocução Estado/sociedade civil para a formulação de políticas de desenvolvimento, que são os “conselhos” com esta função na África do Sul, Índia e Brasil através da recuperação de suas origens históricas (nível macro) e para o nível meso, a sua estrutura e dinâmica organizacional, chegando aos *outputs* que deles puderem ser observados (nível micro). Estes, portanto, são nossas unidades de análise e, concretamente, assim examinaremos o *National Development and Labour Council* (Conselho Nacional de Desenvolvimento e Trabalho da África do Sul, ou NEDLAC) e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (ou CDES) do Brasil, comparando-o em termos do potencial daquele de contribuir para o aprimoramento do conselho brasileiro e seu potencial de alavancar o ritmo de desenvolvimento, dada o caráter *policy-oriented* deste trabalho.

Além de entrevistas com o *staff* desses conselhos, com representantes dos grupos participantes desses órgãos *in loco*, estaremos nos valendo das poucas análises bibliográficas sobre os mesmos e de informações diversas obtidas através da internet.

O NEDLAC E A TRANSIÇÃO DA ÁFRICA DO SUL PARA UMA DEMOCRACIA MULTIÉTNICA

Origens

O *National Economic Development and Labour Council* (NEDLAC) foi uma das primeiras leis do Governo Mandela, formalizando o diálogo entre empresários, trabalhadores, governo e sociedade civil na África do Sul, depois da vitória eleitoral do partido Congresso Nacional Africano em 1994,

levando Nelson Mandela à presidência do país. O Conselho foi implementado em fevereiro de 1995 e se insere no final de uma longa transição de uma democracia que englobava apenas a elite de brancos ingleses e *afrikaners* (aqueles de descendência holandesa), grupos asiáticos e de *coloured* (aqueles que eram descendentes de uniões mistas), para uma democracia universal, na qual os direitos de cidadania seriam estendidos aos negros, que eram a grande maioria da população.

O marco inicial da luta pela democratização da África do Sul foi a fundação do Congresso Nacional Africano em 1912 e este processo passou por várias formas de luta em favor da inclusão dos povos negros nos direitos disponíveis para os brancos: da resistência pacífica, capitaneada por Gandhi no período em que viveu na África do Sul, à luta armada, passando por outras formas de manifestação como greves, boicotes, passeatas. Estas contestações, seus avanços e retrocessos, foram quase sempre respondidos de forma violenta, muitas vezes armada, por parte dos governos do *establishment* branco (Friedman, 1995; Butler, 2009).

Frente a essa longa e ativa resistência pela maioria da população, que vivia em uma cidadania “de segunda classe”, o segregacionismo se tornou parte da ordem legal do país em 1948 até ser declarado “insustentável” pelo Presidente DeKlerk ao fazer seu discurso ao Parlamento na inauguração de seu governo, em 1990, quando também Mandela foi libertado.

Até 1994, as disputas - e negociações - entre as elites brancas e os representantes da população negra continuaram, mas, foi apenas em setembro de 1992, que um importante membro do Partido Nacionalista (afrikaner), Roelf Meyer, Ministro do Desenvolvimento Constitucional e o Secretário Geral do Congresso Nacional Africano, Cyril Ramaphosa, foram encarregados de chegar a um entendimento realista e pragmático para concretizar a transição. A missão foi cumprida com a formalização de um acordo bilateral em um documento intitulado *Record of Understanding*,³ estabelecendo a convocação de uma assembleia constituinte, um governo interino, liberação de prisioneiros políticos, entre outros dispositivos. Para viabilizar essa pauta mínima, os dois líderes promoveram a convocação de um Fórum de Negociação Multipartidário em abril de 1993, o qual respaldou as medidas (Parsons, 2001).

Superados vários obstáculos e ainda em meio a novas ações violentas de grupos contrários à transição, o Governo e o Congresso Nacional

Africano ratificaram uma constituição provisória em Novembro de 1993, marcando as primeiras eleições multi-étnicas livres para Abril de 1994. Vitorioso nestas eleições, Mandela promulga o *NEDLAC Act* em novembro do mesmo ano e o Conselho é instalado no início do ano seguinte tornando-se parte permanente do aparelho estatal em 1995 (*statutory body*), como um novo fórum de negociação política e de políticas governamentais, com os seguinte mandato:

- “lutar para promover os objetivos de crescimento econômico, participação do processo decisório sobre a economia e equidade social;
- buscar alcançar o consenso e estabelecer acordos em assuntos relativos a política econômica e social;
- considerar toda proposta de legislação trabalhista relativa a políticas sobre o mercado de trabalho antes dela ser introduzida no Parlamento;
- considerar todas as mudanças significativas na política econômica e social antes dela ser implementada ou introduzida no Parlamento;
- incentivar e promover a formulação de políticas em assuntos sociais e econômicos de forma coordenada.”⁴

Antes da eleição, Mandela lançou um importante documento intitulado *The Reconstruction and Development Programme (RDP)*, fruto de negociações conduzidas pelo ANC, que delineava os rumos que o país devia seguir daí para frente, contemplando o atendimento às necessidades básicas, o desenvolvimento dos recursos humanos, a reconstrução da economia e a democratização do Estado e da Sociedade.⁵

Os dois últimos passos mais significativos na transição para a democracia universal na África do Sul foram, de um lado, a promulgação da Constituição definitiva em 1996, instituindo uma democracia parlamentar multipartidária e, de outra, os trabalhos da Comissão de Reconciliação e Verdade entre 1995 e 2003.

A importância dos atores “trabalho” e “sociedade civil” no Conselho assim como a inserção do NEDLAC no Ministério do Trabalho, tendo o Ministro da pasta como o líder oficial do órgão, pode ser compreendida pela importância que tiveram na linha de frente das lutas e negociações para a democratização da África do Sul. Para as lideranças empresariais progressistas, a criação do NEDLAC consistia em um projeto de busca de harmonização de uma sociedade “fraturada” pelos quase cem anos de luta armada entre brancos e negros, a exemplo da Irlanda e Hungria, através do “diálogo social”, que poderia produzir “capital social” neste conselho de negociação política, segundo

Raymond Parsons.

Este líder empresarial, contudo, reconheceu os difíceis desafios de convivência pacífica entre brancos e negros, algo que podia ser visto na violenta repressão policial a uma greve de mineiros ocorrida no final de 2012, resultando aproximadamente em 40 trabalhadores mortos (Parsons, 2013, Entrevista). Como este líder da comunidade empresarial, o cientista social Anthony Butler entende que o país não teria superado suas “fraturas”, permanecendo sendo uma sociedade de “baixa confiança mútua”, com agudas tensões entre capital e trabalho (Butler, 2009).

As negociações para a transição não passavam apenas pela área política e, mais diretamente, o NEDLAC deriva da fusão de duas comissões tripartites, ligadas a questões do trabalho: a *National Manpower Commission (NMC)*, e o *National Economic Forum (NEF)*. Aquela foi fruto de uma outra comissão parlamentar orientada para reestruturação de alguns pontos das leis trabalhistas, depois das greves de Durban em 1973 e das revoltas de Soweto em 1976, a qual acabou por recomendar o reconhecimento legal dos sindicatos no final de 1979 (*Wiehahn Commission*).

Tendo em vista uma continuada agitação no chão de fábrica e negociações capital/ trabalho a nível local, muitas empresas começaram a fazer acordos individuais com os sindicatos, o que levou a negociações entre as organizações dos trabalhadores e empresários de mais alto nível, resultando no *Laboria Minute* (1990), primeiro “estatuto” sobre o trabalho na África do Sul, universalizando os direitos dos trabalhadores (Parsons, 2013, Entrevista; Butler, 2009).

Por sua vez, o *National Economic Forum*, formado em 1992, foi uma resposta a reivindicações do setor trabalhista para que cessasse uma unilateral reestruturação geral da economia, através da adoção de uma Tarifa de Valor Agregado em 1991, oposição que gerou um amplo apoio social às organizações sindicais e permitiu-lhes propor uma fusão da NMC e do NEF, o que foi respondido com a criação do NEDLAC, proposta compartilhada pelos empresários progressistas da *Business Unity of South Africa (BUSA)* (Parsons, 2013, Entrevista; Webster, 2006).

Estrutura e dinâmica organizacional

O NEDLAC ganhou uma complexa estrutura organizacional, formada de quatro *constituencies* e quatro câmaras temáticas de negociações. As

constituencies são o setor empresarial, representado pela BUSA; os trabalhadores, através da *Confederation of South African Trade Unions (COSATU)*, da *National Confederation of Trade Unions (NACTU)* e da *Federation of Unions of South Africa*; o Governo representou-se por meio de alguns ministérios, tendo o Ministério do Trabalho como o líder e, por último, a *Community*, ou sociedade civil, composta de várias ONGs importantes naquele país, como a *Women's National Coalition*, *South African National Civics Organisation*, entre outras. Os membros de cada *constituency* são representados por um *convenor* e *deputy convenor* (Nadoo, 2013, Entrevista).

Já as câmaras temáticas são a Câmara do Mercado de Trabalho; a Câmara de Comércio e Indústria; a Câmara do Desenvolvimento e a Câmara Monetária e de Finanças Públicas. O Conselho acolheu a quarta *constituency* apenas na Câmara do Desenvolvimento. Tal discrepância foi muito criticada pela *convenor da constituency* da sociedade civil em relação às outras: foi enfatizado seu limitado acesso às câmaras até seus limites técnicos para fazer avaliações, passando pela própria composição inorgânica do grupo (Froyle, 2013, Entrevista).

Acima das Câmaras ergue-se o Conselho de Administração, composto de quatro convenors gerais, treze convenors das quatro câmaras e o Diretor Executivo. Acima deste conselho e do Diretor Executivo situa-se o Conselho Executivo, composto por 18 das diversas *constituencies*. O Conselho Executivo, junto com o Diretor Executivo formam a autoridade máxima do NEDLAC, e aquele reúne-se obrigatoriamente quatro vezes por ano, fazendo ainda uma outra reunião protocolar com a presença do Presidente ou do Vice Presidente, na qual os trabalhos de cada câmara são relatados: trata-se do *NEDLAC Annual Summit*, reunião, cujo objetivo é prestar contas dos trabalhos do Conselho ao governo.

Ao lado das regras tradicionais de trâmite horizontal e vertical das matérias a partir de proposições de qualquer *constituency* nas Câmaras, o Conselho também incorpora ainda alguns requisitos importantes no seu funcionamento: o de que qualquer decisão das câmaras sobre qualquer assunto deve ser tomada sempre por consenso dos quatro grupos lá representados: empresários, trabalhadores, governo e sociedade civil, sob pena de não se ter um pronunciamento do NEDLAC. Além disso, o Conselho chegou até a estabelecer um protocolo formal de relações com o Parlamento, intitulado *Protocol on the Working Relationship Between Nedlac and Parliament*, pelo qual o NEDLAC é obrigado a

“(…) considerar toda legislação trabalhista relacionada às políticas de mercado de trabalho antes delas serem introduzidas no Parlamento, e considerar toda mudança significativa às políticas econômicas e sociais antes delas serem implementadas ou introduzidas no Parlamento”(…).⁶

Além disso, depois de mandados para o congresso, os pronunciamentos do NEDLAC sobre esses assuntos não podem ser reformulados.

O NEDLAC em ação

O NEDLAC foi implementado nos primeiros momentos da jovem democracia sul-africana, a qual resultara de uma transição longa e duramente pactuada e logo se defrontou com as disputas entre o trabalho organizado e capitalistas, que marcarão a história do país até os dias de hoje. Nos primeiros momentos da jovem democracia, sobressaíram-se questões relativas à proteção do trabalho e a reformas econômicas para favorecer o crescimento econômico.

No início de suas atividades em 1995, o Conselho discutiu e aprovou uma proposta de reformas nas leis trabalhistas, expandindo os direitos de organização e representação sindical, de fazer piquetes e greve, que levou o nome de *Labour Relations Act*, sendo posteriormente aprovado pelo Parlamento no final de 1995. Neste ano, foram também criados a *Labour Court* e o *Council for Conciliation Mediation and Arbitration* voltado para tratar das disputas entre capital e trabalho, tida como uma grande conquista por Butler (2009), uma vez que “ela conseguiu uma taxa de acordos de cerca de 70%, reduzindo tanto as ações industriais e os encargos dos cortes de disputas trabalhistas” (Butler, 2009: 74).

Outras políticas de promoção do trabalho, em que o NEDLAC se envolveu sem maiores diferenças internas, foram o *Employment Equity Act*, o *Mine Health and Safety Act* e o *Skills Development Act* em 1998, este último na tentativa de criar um sistema de qualificação da força de trabalho o que foi conseguido em larga medida, no que se chamou de *Presidential Job Summit*.

Contudo, um passo desviante do governo Mandela foi o lançamento, em 1996, pelo Ministério das Finanças, de um plano ortodoxo de desenvolvimento de cinco anos, denominado *Growth, Employment and Redistribution (GEAR)*. Surpreendentemente, o NEDLAC não foi considerado nessa iniciativa e o GEAR foi apresentado diretamente ao Parlamento, explicitamente como uma matéria não negociável, fruto de

setores conservadores do ANC (Natrass, 2014: 151-154). Esta iniciativa provocou intensas reações críticas pelos trabalhadores dentro e fora do Conselho, exceto pelo setor empresarial (BUSA), que afirmou que o plano era, em termos gerais, predominantemente similar à sua própria visão, ainda que não inteiramente.

Esta abrangente política, que não foi bem sucedida inicialmente, não tendo conseguido atingir as metas de crescimento nos seus quatro primeiros anos, levando à convocação de uma primeira reunião de cúpula em 1998, mas cujo balanço se deu no *Growth and Development Summit*, em Junho de 2003, no governo do segundo presidente da África do Sul, Thabo M. Mbeki, então envolvendo o NEDLAC. Esta reunião aprovou uma série de medidas anticíclicas que foram associadas a uma taxa de crescimento na faixa de 4 a 5% em 2004 e 2005, superando os resultados anteriores e apontando para um desempenho econômico crescente.

Mandela também implementou uma Política de Competitividade que instituía um tribunal para avaliar as perdas e ganhos com as iniciativas de liberalização do comércio externo, assim como teve que enfrentar outras questões ainda menos palatáveis por sua base, como por exemplo a instituição do pagamento pelos serviços públicos pelos cidadãos, decisão originada de negociações no NEDLAC.

Posteriormente, no governo Mkebi, foram propostas algumas mudanças pontuais na LRA, para proteger as pequenas empresas, impor algumas condições legais mais rígidas para a formação de acordos coletivos, novas condições para demissões e indenizações, através do *Basic Conditions of Employment Act*, ainda que, os trabalhadores tenham conseguido a adesão do país à Agenda do Trabalho Decente da OIT (Webster e Sikwebu 2006). Até chegar a uma nova versão dessas leis, as discussões passaram por vários impasses, tendo, por fim, chegado a um acordo no *Millenium Labour Council (MLC)*, no qual os empresários e trabalhadores puderam formular um acordo que liberalizava muito de seus pontos em favor do capital.

Outras políticas como um esforço de criar uma classe de capitalistas negros, como a *Black Economic Empowerment*, foram deslançadas em 2001. Em 2003, sobressaiu-se a já referida *Growth and Development Summit* que se desdobrou também em uma ampla reforma do setor financeiro, com a universalização do acesso aos serviços bancários para os sul-africanos, tendo por base uma proposta do NEDLAC.

A transição Mkebi/Zuma deu-se concomitantemente à crise de 2008/2009 e cisões no ANC. Mkebi renunciou à presidência antes do final de seu mandato, permitindo que Zuma chegasse à presidência do ANC e, pouco depois, à presidência do país, reforçando a preocupação com o crescimento econômico e com questões sociais, como a impactante epidemia de AIDS que varreu o país em função de uma péssima abordagem da administração pública (Marais, 2010: 263-308).

Mas as questões econômicas não saíram de pauta e o a intervenção autônoma do executivo como que passou a ser a norma, pois o novo Presidente Zuma lançou um ambicioso plano de desenvolvimento intitulado, *New Growth Path* e atualmente no seu segundo mandato, aprofundou a intervenção com a criação de uma *National Planning Commission*, basicamente formada de ministros interagindo com *experts* privados a ele diretamente subordinados.

Tendo por missão o planejamento estratégico da África do Sul, seu primeiro output foi a formulação de um *National Development Plan* de longo prazo até 2030, que não poderia ser mais abrangente, a ser desenvolvido através de planos quinquenais, projeto este que congregou objetivos econômicos e sociais sem qualquer presença do NEDLAC (Zarenda, 2013). Em síntese, a orientação das políticas do governo sul-africano foi passando de um direcionamento mais propriamente social para um conteúdo socioeconômico, ou puramente econômico.

Mesmo com estas deficiências, alguns entrevistados, foram unânimes em manifestar a importância do NEDLAC na busca de criação do sonhado “capital social” harmonizador da sociedade sul-africana, ao mesmo tempo que, secundariamente, indicavam um certo ceticismo se tal processo estaria se concretizando ou mesmo se podia ser levado a cabo, através de políticas públicas e outras iniciativas que passavam pelo NEDLAC.

Cabe ainda acrescentar que o órgão sofre também de diversas deficiências concretas, operacionais, observadas nas avaliações a que ele foi submetido, com problemas desde a guarda de documentos, à longa vacância do cargo de Relações Públicas, passando por um desprestígio crescente, mas não devastador, nos seus vinte anos de existência. Isto acabou por levar levou os avaliadores, os *scholars* Webster, em co-autoria com Ktherine Joynt e Anthea Metclafe (2013), a propor uma nova inserção do NEDLAC no aparato estatal do país, que apararia muitas outras arestas que também examinam, estimulando o esperado “diálogo social”.

Dentre várias recomendações, estes pesquisadores propõem uma inserção mais proeminente do NEDLAC ligando-o diretamente ao Gabinete, sendo que esta avaliação não poderia ter um título mais representativo do que se passa com o conselho no momento, qual seja *Repositioning Peak Level Social Dialogue in South Africa: NEDLAC into the Future*, no qual chegam a proposições que podem ser consideradas promissoras. Outros, contudo, como o mesmo Butler não poderia ser menos cético quanto à interlocução propiciada pelo NEDLAC e não podia ser menos enfático quanto a impossibilidade de superar esta limitação deste órgão (Butler, 2009:151).

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL E SEUS

Origens

A formação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (CDES) remonta à campanha eleitoral do primeiro mandato do Presidente Lula, quando ele se preparava para disputar a presidência em segundo turno com José Serra em 2002. Tasso Genro, que era familiarizado com a experiência espanhola de conselhos e pactos, sugeriu a Lula a criação de um conselho com membros da sociedade civil como uma boa estratégia para fortalecer a aliança pluriclassista que o vinha apoiando.

Assim, Lula se comprometeu com setores estratégicos da sociedade brasileira, que faziam parte dessa aliança, de criar algo semelhante se fosse eleito, em vários encontros que teve com esses grupos. De outra parte, o conselho era também pensado pelo Partido dos Trabalhadores como um instrumento que poderia para dar conta de dois principais problemas do Brasil, que eram o baixo dinamismo econômico e a desigualdade social, através da articulação das várias forças sociais em torno de um projeto nacional de desenvolvimento (Ribeiro, 2010; Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).⁷

Promessa feita, promessa cumprida com a vitória eleitoral e, já Presidente, Lula instituiu o CDES por Medida Provisória no primeiro dia de seu governo em 2003, iniciativa esta que foi transformada na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, na qual estão definidas as competências do CDES:

I - assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento;

II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.⁸

A Criação do CDES representou, portanto, um *locus* para a voz dos descontentes com o saldo negativo das reformas liberalizantes, com o que governos anteriores tentaram solucionar o que entendiam como base das limitações do desenvolvimentismo, mas acabaram por deixar como herança a estagnação econômica e o crescimento da desigualdade (Ribeiro, 2010; Costa, s. d.).

Estrutura e dinâmica organizacional

O conselho foi organizado com 104 membros de livre escolha do Presidente da República que era também o Presidente do órgão, sendo 90 dos mais variados setores da sociedade civil e 14 representantes do governo, com mandato de dois anos, renováveis, compondo o chamado “pleno” do CDES. Este grupo deveria se reunir quatro vezes ao ano e, apesar de não se basear em critério de classe, cerca de 80 membros se dividiam entre empresários e trabalhadores, com pequena predominância dos primeiros. Os demais eram intelectuais, religiosos, artistas, ativistas, com o que Lula quis que o Conselho tivesse a “cara do Brasil” (Garcia, 2010; Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

O CDES passou por diversas inserções no aparelho do Estado, sendo atualmente é dirigido por um Secretário Executivo, que é o Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência e por um Comitê Gestor de seis conselheiros, eleitos pelos membros do Conselho, sendo apoiado administrativamente pela Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SDES).

Além disso, o CDES tem uma grande liberdade de promover seminários, colóquios, mesas-redondas, palestras, entre outras atividades, com especialistas qualificados que possam colaborar para uma melhor compreensão das matérias em pauta, cabendo à SEDES não só a organização do seu funcionamento, mas uma atividade consolidadora das questões em pauta no Brasil para propor para o debate entre os conselheiros, a critério destes, através da intermediação entre o CDES e a Presidência da República.

Quanto ao funcionamento, predominou a prática da Presidência da República e o Secretário Executivo do CDES colocarem em pauta qualquer assunto para exame do conselho, passando a ser examinados, de-

pois de discussões preliminares, por Grupos de Trabalho escolhidos pelos pares, que devem produzir um parecer sobre os mesmos. Estes GTs diferenciavam-se entre grupos temáticos e de acompanhamento, permanentes ou temporários, produzindo pareceres sobre as matérias em pauta de três tipos, diferenciados pelos níveis de convergência e de opiniões: o acordo, quando ocorre unanimidade ou consenso, a recomendação, quando atinge maioria absoluta e a sugestão, quando receba apenas a adesão da maioria, podendo, inclusive, expressar o posicionamento de um único conselheiro (Garcia, 2010: 47-48; Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

Por último, mas não menos importante, foi a preocupação do CDES e da Secretaria do Conselho, que lhe dá apoio administrativo, de buscar uma afirmação dentro da cúpula governamental, mostrando que não se tratava de nenhuma usurpação de poder do Legislativo, que foi trazido para “dentro” do CDES através das atividades paralelas. Com o mesmo objetivo de afirmação, o CDES logo se articulou a entidades semelhantes de outros países para indicar que conselhos Estado/Sociedade eram uma prática corrente no mundo, sendo que logo no seu primeiro ano de funcionamento tornou-se membro da Associação Internacional dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social e Similares (AICESIS), a qual presidiria quatro anos depois (Garcia, 2010; Ribeiro, 2010; Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

O CDES em ação

Tendo por objetivo formular “um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil”, com o objetivo de superar o problemático cenário do país que poderia ser caracterizado por estagnação e desigualdade, o CDES teve também que enfrentar o desafio de definir como atingir esse objetivo. Esta meta maior do Conselho e foi inicialmente abordada através do que foi chamado de “Cartas de Concertação”, cujos temas demonstram bem os ingredientes da concepção que viria a prevalecer no CDES, como forma de enfrentamento dos problemas-chave que acabamos de mencionar.

Começando com a) Ação Política para a Mudança e a Concertação e passando por b) Ação pelo Progresso e Inclusão Social, c) Fundamentos para um Novo Contrato Social, d) O Desafio da Transição e o Papel da Sociedade - A Retomada do Crescimento, e) Caminhos para um Novo Contrato Social e f) Política Industrial como Consenso para uma Nova Agenda de Desenvolvimento, as Cartas de Concertação buscaram definir a forma e o conteúdo das atividades do CDES para seu atingir objetivo maior, que ficou re-

lativamente vago e sem maior eco interna e externamente ao CDES, mas continuou a ser tratado pelo GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento. Por outro lado, a longa e complexa formulação possibilitou um aprendizado quanto à forma de condução dos trabalhos no Conselho, que foi o reconhecimento de “limites impostos aos interesses privados em nome do coletivo” (Costa, s.d.: 3; Garcia, 2010; Ribeiro, 2010; Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

Este GT produziria a buscada Agenda Nacional de Desenvolvimento em 2005, que foi bem recebida pelo Presidente da República, mais pelo fortalecimento do diálogo dentro do Conselho, que por recomendações mais substantivas. Estas continuavam em falta, tendo o CDES concluído que

(...) a desigualdade é um impeditivo estrutural para o desenvolvimento, pois limita o crescimento além de transformá-lo em um instrumento de concentração de renda. A equidade social – social, regional, entre gêneros raças e etnias – deve ser a base orientadora das políticas públicas para enfrentar esse desafio. A educação é elemento transformador de longo prazo e de perenização dessa transformação (Cardoso Jr., Santos e Alencar, 2010: 383).

Tendo em vista sua posição na Agenda Nacional de Desenvolvimento, a educação é um tema que passa praticamente toda a existência do CDES e, pelo menos desde 2006, o Conselho vem apoiando uma série de medidas de apoio a Educação como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao mesmo tempo que formula um relatório sobre “As Desigualdades na Escolarização no Brasil”.

No mesmo ano de 2006, frente à ainda baixa ressonância da Agenda Nacional de Desenvolvimento, o CDES lança o que veio a ser uma especificação da agenda, chamado de Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento, mas tal movimento não fortaleceu a iniciativa mais ampla, tendo inclusive em vista que o documento havia sido encomendado à Fundação Getúlio Vargas (Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

Além disso, o CDES também se envolveu com as reformas já há muito em pauta no Brasil, como a Reforma Tributária, a Reforma Política, Reforma da Previdência, Reforma Sindical e Trabalhista, sobre as quais se pronunciou através de relatórios sem maiores impactos. Não foi o caso do GT de Micro e Pequena empresa, que repercutiu na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e em providências do Ministério da Fazenda, ambas no sentido de fortalecê-las e diminuir a informalidade. Ligada àquelas preocupações anteriores, o CDES também esteve à frente da

criação da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial, assim como do Conselho Nacional do Desenvolvimento Industrial, que foi uma solicitação dos conselheiros.

Essas várias incursões do CDES na questão do desenvolvimento repercutiram em projetos do Executivo, desde 2004, com uma crescente ênfase em políticas pró ativas de desenvolvimento como a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), reforçando muito a temática do desenvolvimento ganhou força dentro do Conselho, levando Ribeiro (2010) a concluir que é problemático até que ponto o Conselho é resultado desse processo e/ou e o estimula (Ribeiro, 2010: 16; Cardoso, José C., José C. dos Santos e Joana Alencar, 2010).

O CDES acabou por se fortalecer com a criação do Observatório da Equidade, formado em 2006 de técnicos analistas de alto nível de vários órgãos do Governo Federal, que é ao mesmo tempo um observatório de temas definidos pelo “pleno” como um centro de pesquisas para os assuntos que são tratados pelo Conselho (Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

Afora o julgamento das denúncias de corrupção envolvendo membros do partido governantes pelo Supremo Tribunal Federal, através da ação penal 470, nada poderia ter sido mais desafiador que a crise de 2008/2009. O Governo Federal lança várias medidas de incentivo ao crédito de longo prazo, que atuam como políticas anticíclicas. Esta e outras recomendações foram sugeridas pelo CDES na Moção sobre Financiamento de Longo Prazo. Surpreendentemente, o parecer de apoio a essas orientação parte do princípio teria havido um positivo processo de aprendizagem na formulação das políticas econômicas adequadas:

O medo exagerado da inflação pode nos levar a cometer o mesmo erro cometido em 2004 quando ao aumentar os juros o Banco Central abortou uma recuperação incipiente da economia. O argumento é de que como a retomada do desenvolvimento está apenas começando, o governo não deve permitir que ela seja sufocada por excesso de zelo da política monetária (CDES, 2008).

No ano final do segundo governo Lula, volta-se à discussão da Agenda Nacional de Desenvolvimento, agora pensada como uma Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANCD), que se diferencia daquela por sim incluir caminhos para ter seus objetivos operacionalizados, sem falar na perfeita ligação e ruptura com a anterior (Cardoso Jr., Santos e Alencar,

2010: 382-).

Apesar da crise, o país continuou crescendo e, ao término do mandato de Lula em 31 de dezembro de 2010, segue-se a posse da nova presidente, do país, Dilma Roussef, que assume o poder no dia seguinte (Entrevista Técnico SEDES 2, 2013).

Pouco depois de assumir o cargo, ela convocou a primeira reunião do CDES encarando-o com grande deferência. Depois das saudações protocolares, ressaltou o papel positivo do CDES nos dois períodos de governo anterior, recuperou positivamente a trajetória do Conselho, que era a mesmo que ela esperava na sua gestão, comprometendo-se a fazer a sua parte no diálogo com os conselheiros:

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

Essa parceria não se concretizou, mas, ainda assim, o Conselho continuou a levar seu mandato à frente, tendo participado da assinatura acordos de cooperação com diversos países do mundo, participado da primeira reunião dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares do Conjunto dos BRIC, em 2011. No ano seguinte, o CDES teve um papel da grande relevância na “Rio +20”, pois aproveitou o evento para associá-lo à organização da Assembleia Geral da AICESIS. Mais do que isso, mantendo-se ativo, os Conselheiros definiram novos temas de trabalho para os próximos dois anos: a) novos rumos da educação; b) competitividade para acelerar o desenvolvimento; c) ciência, tecnologia e inovação para a economia do conhecimento e sustentabilidade; d) infraestrutura para o desenvolvimento: integração territorial, equidade e competitividade; e) justiça fiscal: arrecadação e aplicação dos recursos públicos para o desenvolvimento; e f) desenvolvimento sustentável.

Tudo isso desembocou na comemoração do 10º aniversário do CDES que foi uma oportunidade para “pleno” do CDES reforçar o apoio da agenda política da Presidência da República, que, naquele momento, acabara de lançar o programa “Mais Médicos”, com grande oposição de diversos setores da sociedade brasileira (Técnico da SDES 2, 2014, Entrevista. Brasília, 24/01).

Nesse evento, cuja pauta foi intitulada adequadamente “Pactos e Participação Social para as Novas Transformações Brasileiras”, a Presidenta reconheceu a explosão de demandas sociais pelas quais o país vinha passando, as quais foram encaradas como consequência dos passos já dados tanto em termos de crescimento como de combate à desigualdade e propôs cinco a adoção de pactos em torno de cinco temas com a sociedade através do Conselho: estabilidade fiscal, melhoria da vida urbana, educação, saúde de qualidade e reforma política, para os quais ela pediu pareceres ao CDES.

Por último, mas não menos importante, foi o lançamento da Rede de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e Caribe (CE-SALC), sob a tutela do próprio CDES, da AICESIS, do Conselho Espanhol e do EUROSOCIAL, entidade da União Europeia voltada para estimular e apoiar iniciativas como esta. Nesta e em outras atividades internacionais, o Conselho ganhou um grande reconhecimento internacional pela sua flexibilidade (Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

Este foi o último encontro importante do Conselho do Governo Dilma, fazendo com que até o final de seu mandato tenham ocorrido 7 reuniões das 16 previsíveis, algumas das quais sem sua presença, mas o CDES manteve-se respondendo às demandas governamentais para se posicionar sobre temas como reforma política, investimentos, educação, grandes eventos, entre outras atividades (Entrevista Técnico SEDES 2, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos aqui examinados representam uma inequívoca e diversificada, expansão das Capacidades Estatais, na esfera das relações Estado/Sociedade, dos países selecionados dos BRICS, uma vez que todos eles se constituíram como órgãos de representação direta junto ao Executivo (portanto, também assessoramento a ele), distintos das instituições representativas da arena parlamentar. Com seus perfis e desdobramento particulares, propiciaram novos instrumentos para a concertação e/ou coordenação de políticas de desenvolvimento.

Seguindo as disposições de Karo & Kattel (2014), foi possível observar as condições sociais, políticas e econômicas “externas aos Estados” (ou seja, nível macro) em que foram instalados e seu importante papel na conformação de cada conselho, como a dimensão macro dessas capacidades estatais. Historicamente estes conselhos parecem ter sido respostas a situações de crise político-institucional por que Brasil e África

ca do Sul passaram, entre 1994 e 2002, dificilmente compreensíveis apenas com a bibliografia sobre mudança institucional e sobre transição política (Streeck e Thelen, 2004; O'Donnell e Schmitter, 2013), conferindo a eles expectativas de não só superar tais crises, mas de criar um ambiente propício para novos passos no desenvolvimento desses países.

No que tange ao Brasil e à África do Sul nessa dimensão macro, seus conselhos foram formados em um momento de intensa disputa política, sendo que em ambos as coalizões oposicionistas saem vitoriosas. Considerando esses determinantes em conjunto em todos os casos, podemos caracterizá-los como uma conjuntura de “soma positiva” e os conselhos destes países foram institucionalizados.

No que concerne à dimensão meso, há grande diversidade na estrutura de representação de cada um. *O National Economic Development and Labour Council, da África do Sul*, por exemplo, se assenta em uma estrutura representativa intensa e extensamente regulada, com rígidas regras de negociação interna e nas relações com o Legislativo, ainda que baseando-se em um modelo corporativista de representação de trabalhadores, capitalistas e do Estado, com conselheiros escolhidos por organizações de suas *constituencies*, inclusive com a agregação de uma quarta, chamada de *community* (ou sociedade civil). Os âmbitos de negociação são diferentes câmaras com temáticas pré-estabelecidas, que se sobrepujam tornando esse nível bastante complexo.

Por sua vez, as “regras do jogo” impuseram, na dimensão micro dessas capacidades estatais, um alto custo para a ação coletiva dos grupos e mais alto ainda para eles coordenar um processo de *policy-making* sobre os diversos *issues* em pauta ao longo de duas décadas, fazendo-os progressivamente preferir o lobby direto junto aos centros decisórios estatais. Da mesma forma, ficaram mais envolvidos com políticas restritas de proteção ao e promoção do trabalho e de regulação fragmentada da transição para uma economia cada vez mais liberalizada, tanto econômica, quanto socialmente; como isto, distanciaram-se de temas mais amplos referentes a projetos de desenvolvimento como o GEAR em 1996 ao *New Growth Path*, em 2011, ambos implementados autonomamente pelo Executivo. Por último, desnecessário salientar que também pouco contribuíram para os objetivos de harmonização entre brancos e negros, que não deixa de ser uma relação entre capital e trabalho, respectivamente.

Por sua vez, o CDES ficou caracterizado como um órgão de caráter consultivo e de assessoramento da

Presidência da República, formado de 104 conselheiros que eram escolhidos livremente pelo Presidente da República. Quase dois terços dele, contudo, eram representantes oriundos de grupos ou organizações do trabalho e do capital. Os demais compostos por políticos (inclusive do governo), intelectuais, artistas, religiosos, entre outros grupos, davam o que se chamou a “cara do Brasil” ao conselho.

Seu caráter representativo, portanto, assemelha-se ao indiano porque tratava-se de escolha pessoal do Presidente o que conferia uma certa aura de notabilidade aos escolhidos, ao mesmo tempo que, como o sul-africano tinha um pequeno componente corporativista, mesmo que fossem escolhas “de cima para baixo”. Nas funções de caráter consultivo e de assessoramento, foi intensa e extensamente elogiado pelos dois presidentes sob os quais ele funcionou, através da produção de opiniões substanciadas em acordos, recomendações e sugestão com respeito às matérias a ele colocadas e antes examinadas através de grupos de trabalho dos conselheiros.

Com isto chegamos ao nível micro que consiste em uma história de busca de concretização da plataforma que levou o PT ao poder que era a busca do crescimento econômico com combate à desigualdade. De qualquer forma, no seu predominante caráter consultivo, ele ofereceu *inputs* que foram transformados em políticas, parte de políticas ou simplesmente inspirado algumas. Nestes termos, o CDES também exerceu um papel de ativa influência na agenda de *policy-making*, sendo difícil destacar algo mais importante que a construção de uma Agenda Nacional de Desenvolvimento.

Esta apreciação comparativa dos níveis macro, meso e micro da capacidade estatal de interlocução Estado/Sociedade (conforme Karo & Kattel, 2014), propiciada pelos novos conselhos traz também os elementos para avaliar se o conselho brasileiro pode se beneficiar da experiência dos outros dois, cuja comparação acabamos de expor. Como a questão proposta, a resposta, que conclui este trabalho, não poderia deixar de ser senão igualmente normativa e eu sugeriria que o que talvez pudesse incrementar o papel da interlocução do CDES seria dar-lhe mais poder de iniciativa junto ao Executivo, independentemente da requisição de sua posição pelo Presidente da República. Exemplo disso seria, por exemplo, uma avaliação, por conta própria, da incorporação das provisões da Agenda por um Novo Ciclo de Desenvolvimento nas políticas implementadas pelo Governo, sem incorporar a rigidez que vimos no caso do NEDLAC.

O assunto deste estudo vai muito além destas

formulações apresentadas, que representam um primeiro enfoque a um riquíssimo e importante tema, que poderá ser ainda mais dissecado a partir das discussões que esta análise produzir.

REFERÊNCIAS

AMSDEN, Alice, 2004. *The rise of the rest - Challenges to the West from late industrializing economies*. NY, New York, Oxford University Press

ARBIX, Glauco e MARTIN, Scott B., 2010. *Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism*. Workshop on States, Development, and Global Governance Global Legal Studies Center and the

Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE) University of Wisconsin-Madison

BOSCHI, Renato, 2013. *Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada:*

capacidades estatais e a dimensão político-institucional. Rio de Janeiro, IESP/UERJ, Documento de trabalho

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, 2010. *Globalização e competição – Por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro, Elsevier

BUTLER, Anthony, 2009. *Contemporary South Africa*. 2nd. Ed. UK, Palgrave/MacMillan

CARDOSO, José C., SANTOS, José C. dos e Joana ALENCAR, orgs., 2010. *Diálogos com o Desenvolvimento: A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o Governo Lula*. Brasília, IPEA/CEDS

CARNEIRO, Ricardo, 2013. *Velhos e Novos Desenvolvimentismos*. FPA Discute, julho, 7-25

CHANG, Ha-Joon, 2004. *Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, Editora da UNESP

EVANS, Peter, 2008. In *Search of The 21st Century Developmental State*. Working Paper n. 4, CGPE, University of Sussex, Sussex, UK

_____, 2005. *Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation, in States and Development - Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, eds. Matthew Lange and

Dietrich Rueschemeyer. New York, NY Palgrave Macmillan

FRAILE, Lydia, ed., 2010. *Blunting Neoliberalism Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*. London/NY, Palgrave MacMillan, ILO

FRIEDMAN, Steven, 1995. “South Africa: Divided in a Special Way” in Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., *Politics in developing countries – comparing experiences with democracy*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.

GOMIDE, Alexandre de a. e PIRES, Roberto R., 2014. *Capacidades estatais e democracia – arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, IPEA

GONÇALVES, Reinaldo, 2012. *Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado*. Serviço Social e Sociedade. SP, n. 112, out./dez., pp 637-671

HALL, P. e SOSKICE, D., 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York, NY, Oxford University Press.

HANCKÉ, Bob, 2009. *Debating Varieties of Capitalism: A Reader*. Oxford e New York, Oxford University Press

HAYLER, Susan, org., 2011. *The role of collective bargaining in the global economy – negotiating for social justice*. UK/Switzerland, Edward Elgar/ILO

KARO, Erkki e Rainer KATTEL, 2014. *Public management, policy capacity, innovation and development*. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 34, n. 1

KATZ, Harry C., Wonduck LEE e Joohee LEE, eds., 2004, *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*. Ithaca, Cornell University Press

MARAIS, Heins, 2011. *South Africa pushed to the limit – The Political Economy of change*. London/ New York, Zed Books

NATALI, David e Philippe POCHE, 2009. *The Evolution of Social Pacts in Europe*. *European Journal of Industrial Relations*, v. 15, n. 2, pp 147-166

NATRASS, Nicoli, 2014. *The South African variety of capitalism*, in Uwe Becker, ed. *The BRICS and emerging economies in comparative perspective*. London, Routledge

O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter, eds., 2013. *Transitions from Authoritarian Rule Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD, John Hopkins University Press

PARSONS, Raymond. 2001. Steps towards social dialogue and the development of NEDLAC in a democratic South Africa 1979-2001, *South African Journal of Economic History*, 16(1&2) 139-171.

PARSONS, Raymond. 2006. *The Emergence of Institutionalised Social Dialogue in South Africa*. Presidential Address at the Economic Society of South Africa (ESSA) Annual General Meeting, Pretoria.

RIBEIRO, Daniela, 2009. A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento? *Observador On-Line*, v. 4, n. 4,

RODRIK, Dani, 2004. *Rethinking Growth Policies in the Developing World*. Luca d'Agliano Lecture in Development Economics. Torino, Italy, October

SOUZA, Celina, 2013. Capacidade estatal: Notas sobre definição, dimensões e componentes. Rio de Janeiro, IESP/UERJ, Documento de trabalho

STIGLITZ, Joseph, 1998. *A new paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*, 9th. Raul Prebisch Lecture, Ginebra, UNCTAD

TAPIA, Jorge E Eduardo R. Gomes, 2008. "Concertações sociais, integração europeia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo?" in Jorge R. Tapia, Eduardo R. Gomes e Eduardo Condé, orgs., *Pactos sociais, globalização e integração regional*, Campinas/Juiz de Fora, Ed. da Unicamp/Ed. da UFJF

WADE, Robert, 1990. *Governing the Market – Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, Princeton University Press

WEBSTER, Edwards e SIKWEBU, Dinga, 2006. "Social dialogue in South Africa: an external review of the National Economic Development and Labor Council, 1995-2006". *International Labour Organisation*, RSA Office, Pretoria

WEBSTER, Edwards, Katherine JOYNT e Anthea METCALFE, 2013. *Repositioning Peak Level Social Dialogue in South Africa: NEDLAC into the Future*. International Labour Office, RSA Office, Pretoria

FONTES

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), 2014. Ata da 43ª Reunião Ordinária do Pleno. Brasília/DF, dia 5 de junho de 2014

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), 2013. Ata da 42ª Reunião Ordinária do Pleno. Brasília/DF, dia 17 de julho

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), 2011. Ata da 37ª Reunião Ordinária do Pleno. Brasília/DF, dia 26 de abril

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), 2008. Parecer sobre as Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Internacional. Brasília, 13 de março

NAIDOO, Mahandra, 2013. Entrevista com Mahandra Naidoo, Head of Program Operations, NEDLAC, Johannesburg, 18/6

OIT, 2004. Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social. Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe

OIT, 2006. Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015. Brasília, Escritório da OIT no Brasil

OIT, 2008. Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Ginebra, OIT

PARSONS, Raymond, 2013. Entrevista com Raymond Parsons, Special Policy Advisor da Business United of South Africa (BUSA), Johannesburg, 13/06

Técnico da SDES 1, 2013, Entrevista. Brasília, 12/8

Técnico da SDES 2, 2014, Entrevista. Brasília, 24/01

WEBSTER, Edward, 2013. Entrevista com Prof. Edward Webster, Society Work and Development (SWOP) Institute, University of Witwatersand, Johannesburg, 20/6

NOTAS

1 <http://www.oecd.org/dev/pgd/economydevelopingcountriestoaccountforapproximately60ofworldgdpby2030accordingtonewestimates.htm>, acessado em 15 de maio de 2014

2 http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/10/emerged_economies, acessado em 20 de maio de 2014

3 <http://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02046/05lv02092/06lv02096.htm>

4 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027772.pdf>

5 <http://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02103/05lv02120/06lv02126.htm>

6 Consequentemente, o Parlamento fica proibido de reabrir discussões sobre matérias decididas pelo NEDLAC, <http://new.nedlac.org.za/?p=97>

7 Ribeiro (2010) lembra que a ideia de um conselho já circulava no PT desde a campanha anterior, mas voltado essencialmente para a questão da desigualdade.

8 Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003