

## **Representatividade política do empresariado no “Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social”: a distensão da aliança produtivista no governo de Dilma Rousseff.**

### **RESUMO**

A ruptura do empresariado com o projeto de desenvolvimento liderado pelo governo de Dilma Rousseff, ainda possui pontos nebulosos no que se refere aos principais motivos da debandada produtivista entre 2014 e 2016. Diante dessas colocações, vamos deter nossa análise especificamente no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). As atividades do conselho que foram analisadas são as que ocorreram durante o governo Dilma (2011 a 2016). Dessa forma, esse artigo tem como objetivo responder: a) o CDES, durante os governos de Dilma, foi um espaço de disputa política que refletiu a crise de confiança no governo? b) é possível verificar no CDES a distensão da aliança produtivista e descontentamento dos representantes do empresariado? Se sim, podemos verificar a agenda política que pautou essa distensão? Com esta problemática, pretende-se verificar se no CDES, como espaço institucional que tem a pretensão de ser um local de concertação de interesses de classes, reflete a crise no projeto produtivista.

**Palavras Chaves:** Empresariado; Dilma Rousseff; Corporativismo; CDES

### **1) A REDEMOCRATIZAÇÃO E A CRISE DO MODELO CORPORATIVISTA**

A crise política e econômica que se abateu sob o regime militar, ao menos a partir de 1974, tem como componente central a ruptura do empresariado com o Estado.

Bresser-Pereira nos alerta que no centro dessa crise, da aliança entre o empresariado e a tecnoburocracia estatal, estava o cerne da distensão que enfraquecia o regime militar:

“Esse modelo político estava baseado na aliança da tecnoburocracia civil e militar, que controla diretamente os aparelhos do Estado, com a burguesia e as empresas. Era o modelo do tripé, em que os trabalhadores, os estudantes, os intelectuais e, de modo geral, as esquerdas eram totalmente excluídos do sistema de poder. A crise do modelo define-se pelo

rompimento cada vez mais nítido dessa aliança”. (BRESSER-PEREIRA, 1985, pg. 86)

O esgarçamento dessa aliança, que também comprometeu o modelo corporativista, tem componentes econômicos e políticos. Sabe-se que durante o regime militar a concentração de renda e o forte crescimento econômico foram as tônicas do desenvolvimento.

As empresas estatais eram a ponta de lança da geração de demanda e do desenvolvimento de novas tecnologias. Porém, diante de um regime autoritário, essa tecnoburocracia centrava o desenvolvimento econômico em setores econômicos onde se justificava a aliança, com vistas à manutenção do regime; nem todo o empresarial se sentia agraciado pelos militares.

Em seguida ao choque do petróleo de 1974, e esse ponto talvez seja um dos principais pontos do desgaste dessa aliança e reveladora da natureza do empresariado nacional, há uma depressão do crédito e aumento dos juros, o que impacta, diante do modelo desenvolvimentista de endividamento externo, uma redução na geração do excedente dos empresários, já que as estatais estavam estranguladas por dívidas.

Essa crise tinha um sentido: o desgaste da aliança entre empresários, militares e tecnoburocracia que sustentou um projeto de desenvolvimento marcado pela concentração de renda, redução sistemática dos salários e autoritarismo.

Durante o paulatino rompimento entre o empresariado nacional e o regime militar, tornava-se claro que a redemocratização que despontava no horizonte traria a necessidade de um novo modelo de representatividade dos interesses empresariais dentro do Estado. O corporativismo perde como instrumento de suporte político dos interesses econômicos dessa elite.

Mesmo na mudança do sistema, a burguesia vislumbrava e tinha condições de exercer e manter a hegemonia. Ciosa dessa condição havia, porém, nesse processo, o desgaste do modelo desenvolvimentista que foi uma variável de enfraquecimento da representatividade empresarial importante.

A ruptura com o regime militar e com o amplo acesso aos instrumentos de interferência na tecnoburocracia, construídos ao longo de décadas de corporativismo, foi feita diante do vislumbre da manutenção das condições de hegemonia do empresariado.<sup>1</sup>

---

1 O empresariado nacional, provavelmente pretendendo ser coerente no afastamento com o regime, realizando uma crítica aos termos que fundamentavam parte considerável da sua participação

A redemocratização pressupõe a inclusão de um “novo” elemento, assiduamente e forçosamente ausente na arena das decisões de política econômica: a classe trabalhadora organizada entra na disputa pelas políticas públicas de forma legal.

Naturalmente, a redemocratização representa, na conta dos empresários brasileiros, novos parâmetros de acumulação que, certamente, não se reproduziriam nos termos do milagre econômico; da profunda concentração de renda gerada durante o regime militar.

Mas havia garantias de novas oportunidades, novos ares políticos. O capitalismo brasileiro ganhava novos sentidos e exigia novos paradigmas de desenvolvimento. Era o fim de uma aliança entre empresários e a tecnoburocracia que:

“em conjunto adotaram a ideologia tecnoburocrática baseada na racionalidade técnica e organizacional, que se expressa na eficiência ou no crescimento da produção por habitante, e, especialmente entre 1967 e 1973, obtiveram êxito e sua política desenvolvimentista, ainda que à custa de um acentuado processo de concentração de renda, com graves prejuízos para os trabalhadores”. (BRESSER-PEREIRA. pg 88. 1985)

O Estado, seus técnicos e especialistas, em um sistema democrático, se abrem a uma nova perspectiva de dinâmica política: a pactuação social frente à observância da pluralidade de interesses na condução da política econômica.

Não alheia a isso, até porque era também protagonista dessa mudança política, o empresariado nacional teria que disputar espaços dentro do Estado em uma dinâmica de maior pressão da classe trabalhadora. O corporativismo ajusta bem a disputa entre classes na dinâmica do autoritarismo e na exclusão. Porém, as mudanças políticas exigiam novas dinâmicas.

Dessa forma, como o empresariado nacional, bastante familiarizado em pautar seus interesses em uma perspectiva corporativista, se via diante da necessidade de

---

nesta aliança, demonstrava na crítica ao regime nuances do fundamento liberal que mais a frente ganha contornos mais claros na narrativa política empresarial. Segundo Bresser: “Os sintomas dessa ruptura tornam-se visíveis a partir do final de 1974. O rompimento tem início com a grande campanha contra a estatização; prossegue através da crítica às mordomias, ou seja, a crítica aos altos ordenados diretos e indiretos dos tecnoburocratas; aprofunda-se com o desencanto em relação à política econômica, á medida que esta vai-se tornando cada vez mais insegura, contraditória e ineficaz; agrava-se com a denuncia de corrupção estatal, que em grande parte se confunde com a concessão de favores do Estado a grupos econômicos pouco idôneos”. (BRESSER-PEREIRA. pg. 88. 1985)

manter privilégios e ao mesmo tempo compartilhar parte do poder de barganha dentro do Estado? Em outras palavras: como manter a hegemonia política do empresariado nacional diante de um sistema democrático e diante de uma crescente influência neoliberal e pressão da classe trabalhadora?

Com o passar da crise da dívida soberana brasileira, durante parte dos anos 80 e anos 90, e, posteriormente, com a abertura abrupta do mercado brasileiro, evidenciou-se a fragilidade do setor privado nacional na nova situação.

A democratização e a introdução do pensamento liberal, nas reformas orientadas ao mercado na década de 90, foram capazes de expor a dependência histórica do empresariado nacional em relação ao Estado.

Os arranjos corporativos que ditaram os padrões de intermediação dos interesses empresariais com o Estado viram-se diante de um processo de franco desarranjo, processo este calcado no neoliberalismo e nas reformas pró-mercado. Esse processo parece ter tomado um aspecto de “ponto de não retorno” com o governo de Collor, a pesar de efêmero, e em seguida com os dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso.

Porém, antes de seguir com a análise de como se conformou os interesses do empresariado no Estado durante a abertura e reformas neoliberais, como fundamento para se entender a inserção dos empresários no CDES, cumpre dedicar um espaço na análise à estrutura dual de representação do empresariado nacional.<sup>2</sup>

Há uma peculiaridade na forma de organização do empresariado brasileiro e representação dos interesses deste no Estado. Peculiaridade que deve ser levada como central tanto quando se analisa o passado corporativista, como durante a transição democrática e também na atualidade:

“Entre 1930 e 1945, os empresários industriais consolidaram sua posição econômica e um espaço político próprio, definindo assim sua identidade vis-à-vis os grupos agroexportadores. Os empresários se adaptaram ao corporativismo estatal, mas mantiveram uma estrutura paralela de associações independentes, ao lado da estrutura oficial.

---

2 Seguimos a indicação de Renato Bosch que caracteriza a estrutura de representação do empresariado brasileiro da seguinte forma: “O dualismo é um traço básico da estrutura de intermediação que consiste no funcionamento simultâneo de um formato corporativo criado e supervisionado pelo Estado, e uma rede de associações paralelas.”. (BOSCH, pg. 143. 2006).

Desde então, tal sistema dual de representação de interesses se enraizou e até hoje se mantém.” (BOSCH, pg. 143. 2006).

Bosch escreve essa passagem em 1995. Mas estender para a atualidade essa análise ainda é bastante pertinente.

No Brasil, o Estado foi o organizador por excelência do setor privado. Assim, o corporativismo foi quase uma tendência orgânica como instrumento de representação dos interesses empresariais. Em paralelo a esse fenômeno, no âmbito externo à estrutura estatal, pululam diversas entidades representativas do setor privado.

Fora do Estado, interesses empresariais setorializados, regionalizados ou alinhados à vertentes políticas distintas resultam em uma multiplicidade de entidades patronais. Dessa constelação de interesses difusos, não há uma hegemonia que emerge entre as diversas associações. Não há um sentido único e claro de ação, ou uma liderança incontestada dos interesses empresariais.

O Estado fica nessa situação, de certa forma, nas mãos dos empresários e com margem de manobra política até limitada. Diante de uma atuação política em uma estrutura corporativista (onde o Estado elege setores econômicos privilegiados) há dificuldade em trazer para dentro da estrutura estatal um pensamento empresarial hegemônico.

Para os empresários, essa realidade possibilita maximizar recursos e a ação política. Do ponto de vista político, essa situação favorece barganhar e conquistar privilégios de forma setorializada ou regionalizada, por exemplo. Ou seja, do ponto de vista da ação política dos interesses difusos, essa situação é vantajosa para o empresariado.

No Brasil, ocorreu, principalmente após a derrocada do regime militar e declínio do corporativismo, uma fragmentação e conseqüente enfraquecimento da formulação de políticas pró-indústria abrangente, dificultando a já complicada tentativa de integrar regionalmente e setorialmente o setor produtivo nacional.

As tentativas de formação de coalizões de sustentação de projetos de desenvolvimento, especialmente em contexto democrático, herda essa dinâmica fragmentada, além da tendência de ação corporativista do empresariado e do Estado.

Com a democratização e a abertura neoliberal, as estruturas que se faziam como instrumento de influência da classe empresarial dentro do Estado muda. Um modelo

neocorporativista<sup>3</sup> conseguiria, como estrutura, servir como instrumento de representação dos interesses do empresariado, concomitantemente a representação no âmbito do mundo privado.

As instituições de padrão neocorporativista são arenas de intermediação de interesses privados, iniciativa civil organizada e os interesses do Estado burocratizador. É como uma saída política vista pelo liberalismo de ao menos amortizar os efeitos centralizadores do Estado e promovê-lo como incentivador da autonomia e da livre iniciativa. O neocorporativismo aparece como um instrumento de ajuste na representação dos interesses privados em um Estado liberal, uma forma de mediação de conflitos:

“Em outras palavras, o problema histórico, que atualmente está agitando o pensamento liberal – de direita e de esquerda - é uma nova descoberta e uma adaptação a novos contextos da função anteriormente desenvolvida pelas autonomias locais contra o Estado burocrático-centralizador; é a afirmação sempre renovada da primazia da sociedade civil, buscando formas novas para que essa primazia possa se exprimir, deixando com o Estado apenas a tarefa de garantir para todos a lei comum, bem como a função de órgão equilibrador e incentivador de iniciativas autônomas da sociedade civil. A única alternativa desta volta à sociedade civil e ao mercado é neocorporativismo”. (FIGUEIREDO, et al., p. 15, 2009)

Essa é a narrativa mais ao gosto dos partidários da ideia do Estado mínimo. A alternativa neocorporativista também serve como instrumento político de peso quando os partidos trabalhistas chegam ao poder, ao trazer a burguesia para os espaços estatais de formulação de políticas econômicas, diante de uma perspectiva de controle.

---

3 Entendemos neocorporativismo, diante das particularidades do objeto e das problematizações aqui levantadas, indo mais a fundo do que o entendimento do conceito como instrumento de mediação entre sociedade civil e Estado: “O Neocorporativismo é visto, neste caso, como uma específica maneira de formação das opções políticas por parte da máquina do Estado. No Neocorporativismo as grandes organizações representativas dos interesses não se limitam a exercer pressões externas – como acontece no modelo pluralista – mas são envolvidas diretamente, ou incorporadas, no processo de formação e de gestão das decisões.” (BOBBIO, pg. 819. 1998)

O neocorporativismo ocorre acoplando os interesses privados, de forma não compulsória, às estruturas do Estado via instituições, conselhos, agências públicas e etc. A criação do CDES seria uma forma de mitigar os conflitos de classe diante da formação de uma frente política de desenvolvimento, visando à criação de consensos a respeito de políticas econômicas de envergadura e de potencial conflito político.

Para os partidos trabalhistas no poder, o neocorporativismo serve como instrumento de controle diante das oscilações dos humores burgueses, antevendo rupturas e contingenciando crises diante da incorporação de grupos representativos nos processos de decisão das políticas públicas de forma menos intermediada.

Diante da derrocada do modelo corporativista na redemocratização e de liberalização econômica do Brasil no final dos anos 1990, o modelo de representação dos interesses do patronato, dentro do Estado, segue uma tendência de mudança para o um padrão mais próximo ao neocorporativismo.

A estrutura de representação muda, mas segue ainda, na virada democrática e liberal, com traços da tradição corporativista.<sup>4</sup> Nesta mudança na estrutura de representação, a tradição permanece como variante importante:

“Embora as novas organizações empresariais representem um rompimento com a herança corporativista e lutem pela criação de visões alternativas, a herança corporativista se insinua balizada pela estrutura dual de representação de interesses, pela ausência de uma associação de cúpula capaz de gerar uma visão global e de distanciar-se das abordagens setoriais e fragmentadas” (BOSCH, pg. 147, 2006).

No neocorporativismo a eficiência para a formação de um consenso e de alianças ou frentes de desenvolvimento, como uma frente desenvolvimentista, necessita, em um contexto democrático, de uma quantidade de associações participantes e atuantes

---

4 Maria Antonieta Leopoldi, tratando das mudanças na representação dos sindicatos patronais durante a redemocratização, pontua: “A Constituição de 1988 reformou o corporativismo varguista, desatrelando do Estado o sistema hierarquizado formado pela CNI, federações regionais e sindicatos locais. Terminou a concessão de carta patente para que uma entidade pudesse começar a funcionar. Acabou o controle das contas e das eleições sindicais, bem como a possibilidade de o Ministério do Trabalho intervir nas entidades corporativas. Desvinculado do ministério, o novo corporativismo passou a ter maior capacidade de autorregulação, mantendo ainda certos vínculos com o Estado”. Em “Século do Corporativismo: o pesadelo liberal”, presente no livro “Empresariado Brasileiro, Política, Economia e Sociedade. (FIGUEIREDO et al., 200, pg. 218).

na correlação de forças políticas em quantidade mais limitada e representativa, em busca da efetividade.

A dispersão da representação empresarial dificulta uma concertação representativa e de cunha nacional dos interesses do patronato. Há a necessidade de ter associações patronais alinhadas a uma ação política mais hegemônica dentro da classe, fundamentando a construção de uma frente política para o desenvolvimento mais robusta e legítima.

A diversidade das correlações de forças política dentro do empresariado e a dificuldade de formar uma hegemonia de alguma clivagem sob a outra, muitas vezes nem mesmo setorialmente, dificulta que a nova estrutura de representatividade possa ocorrer dentro de uma dinâmica neocorporativista e nacional, pois necessita de representatividades mais clara e portadora de hegemonia para disputar espaço na concertação de classes.

Em meados da década de 1990, Renato Boch já sinalizava que nesse processo contraditório: “Falharam as experiências de pactos concertacionistas e, mesmo os arranjos de um suposto cunho neocorporativista voltados à produção de política industrial – as Câmaras Setoriais -, são de eficácia duvidosa nesta direção”. (BOCH, pg. 148, 2006).

Permanece como uma barreira considerável a constituição de uma estrutura de representação empresarial com ampla representatividade, e a partir disso formular alianças políticas mais eficientes, que consigam de fato dar conta da diversidade do empresariado diante dos seus interesses atuais.

## **2) A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES): UMA NOVA PERSPECTIVA DE REPRESENTAÇÃO.**

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselhão, foi criado no primeiro governo Lula por decreto, logo após a posse do ex-presidente em 2003.<sup>5</sup>

---

5 Em Decreto nº 4.744, de 16 de Junho de 2003 o CDES é criado com a seguinte finalidade e competência: “Art. 1º. Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, criado pelo art. 30, inciso I, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, compete: I - assessorar o Presidente da República na formulação de



Como órgão de assessoramento direto da Presidência da República, o CDES tem a função de deliberar sobre temas importantes, reunindo na plenária líderes sindicais e empresariais, personalidades públicas e acadêmicos com a finalidade de debater e propor iniciativas diretamente ao executivo. Além do órgão propiciar acesso direto ao chefe do executivo, ministros de pastas chaves, costumeiramente, estão presentes nas reuniões do conselho.

O Conselho ganha a prerrogativa de ser um espaço nacional de concertação política, de criação de consensos sobre temas caros à política nacional: formulação de políticas públicas sociais e econômicas e deliberações a respeito de reformas estruturais.

O parlamento não perde prerrogativa com o CDES. Na verdade ganha no sentido de receber projetos e pareceres que já foram bastante discutidos, possibilitando maior legitimidade e menos custo político em decisões no Congresso.

De fato, Lula utilizou o CDES como suporte político para amenizar os conflitos de classe, garantir de dentro do Estado os interesses de primeira ordem do empresariado nacional, especialmente a burguesia industrial, dentro de uma estratégia de desenvolvimento com eixo no social.

A ordem conservadora é mantida, o empresariado é levado a ocupar o centro das deliberações sobre políticas econômicas e gera-se a condição política para o projeto de inclusão social produtiva.

Diante de uma forte tradição corporativista e dirigista do Estado brasileiro e posterior impacto das reformas liberais nestes traços, essa iniciativa de formação de conselhos pode ser encarada com desconfiança pelos setores sociais organizados.

Não é difícil utilizar esses espaços de forma enviesada pelo Estado, como legitimador de políticas de governo já decididas.

De fato, Lula deu protagonismo ao CDES. O transformou em um órgão plural, não necessariamente representativo, articulando dentro do conselho as bases de políticas sociais e econômicas de envergadura, ajudando a dar folego ao lulismo.

Com a ampliação da esfera pública na criação do CDES, sob a mediação do Estado, teve-se por objetivo estabelecer um novo padrão de relação entre as classes, a

---

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.”

partir da: a) qualificação das concertações e consensos; b) ampliação da legitimidade no processo de pactuação; c) mobilização de especialistas e técnicos para discussões e elaboração de soluções para os principais problemas nacionais; d) efetivação das colaborações entre os diferentes atores econômicos e sociais.

Porém, vale a reflexão a respeito da dinâmica de formação de consensos dentro do CDES: a formação do consenso é resultado da otimização e ajuste dos interesses de governo aos interesses privados ou fruto de sólido debate entre interesses dispares?

### **3) O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DURANTE OS MANDATOS DILMA ROUSSEFF (2011 – 2016)**

Na ausência de uma ação conjunta e estruturada do empresariado após a redemocratização, da fragmentação da representatividade e dificuldade na formação de legitimidade da ação política diante dessa realidade, Ney Lima Figueiredo observa que a criação do CDES é uma tentativa do Estado em reorganizar a representação patronal:

“A criação do Conselho de Desenvolvimento Social pelo presidente Lula, logo no início do seu governo, em 2003, sinaliza nessa direção. Em vez de dialogar prioritariamente com a Fiesp, CNI, CNC, CNIF e CNA, como fizeram governantes do passado, que ele sabe não representam o verdadeiro capital, resolveu criar uma assembleia permanente não só com representantes dessas entidades patronais, mas convocando os próprios detentores do poder econômico. É certo que essa assembleia, até o momento, só serviu para ouvir os recados do poder central e defender reivindicações no vazio, pois o governo a tem utilizado como massa de manobra, só para dizer que ela existe e coonestar decisões previamente tomadas”(FIGUEIREDO *et all.* pg. 15. 2009).

A despeito da crítica acima, quando se analisa as pautas das reuniões do conselho, durante o governo Dilma, o tom imperial das reuniões não passa despercebido. A observação acima dá o sentido à crítica das razões de existência do conselho: informar, receber comunicação, por em conhecimento. Um espaço com forte traço corporativista.

Ou seja, a formação do CDES como espaço de mediação da disputa pelos rumos da política econômica e desenvolvimento tornou-se um local privilegiado para passar “recados” do governo para a sociedade civil organizada. O conselho tomou o formato de ser um local utilizado pelo capital para fiscalizar as ações do governo, garantir a parte produtivista do pacto lulista. A classe trabalhadora organizada permanecia acomodada a essa estrutura.

Diante da análise dos discursos das reuniões do CDES no governo Dilma percebe-se que são poucos os momentos de embate político, algo sintomático da natureza do conselho. É recorrente o uso do conselho pelo governo para reforçar o que já estava previamente decidido. De arena com o intuito de mediar disputas e propor consensos entre as classes, o CDES torna-se local de legitimação, precário, das políticas econômicas do governo Dilma.

Dessa forma, articulando essas variáveis, seguiremos com a tentativa de responder as perguntas que orientam essa pesquisa.

### 3.1) *“é possível verificar dentro do CDES reflexo das disputas políticas sobre os rumos do projeto de desenvolvimento do governo Dilma?”*

A formação de conselhos vem diante da necessidade de se criar um espaço de diálogo, mediação de conflitos e ação unificada legítima. O CDES tem essa premissa e construiu alguma legitimidade. Porém, quando se verifica as origens do conselho, a partir de uma aliança para a construção da carta aos brasileiros, a arena nasce essencialmente pautada em um único projeto.

O CDES foi criado nos termos e pautado pelo lulismo, resultado de uma prévia acomodação significativa de interesses. Esse ponto fica mais claro na criação da “Agenda Nacional de Desenvolvimento”, a celebração do primeiro consenso de envergadura dentro do conselho.

Desse ponto, não houve no CDES uma disputa política relevante para a formação da agenda. Ela já estava em grande parte pré-estabelecida, fundamentalmente formatada a partir da formação das alianças políticas na campanha eleitoral de 2002.

Na crise do lulismo, com a deposição da presidenta Dilma Rousseff em 2016, a agenda perdeu sentido. Isso ocorre, já que a agenda foi de governo e não formulada, essencialmente, no embate entre as organizações da sociedade civil organizada com o objetivo de formar diretrizes sólidas para a atuação do Estado.

O Estado foi preponderante de forma clara e, durante todo o governo Dilma, o espaço foi muito utilizado para reforçar a agenda produtivista e a aliança do governo com o empresariado, a partir da perspectiva do Estado.

Nesta dinâmica, o conselho ganha para o empresariado o significado de local de fiscalização dos principais termos da aliança com o governo, especialmente as relacionadas às desonerações, investimento e crédito, em detrimento, por exemplo, da reforma tributária progressiva.

Ao analisar a composição do CDES, constituída a partir da primeira indicação de Dilma no conselho (biênio 2012-2014), percebe-se o peso do empresariado na assembleia era marcante.

Dilma, nas suas indicações, deu um peso maior ao lado produtivista, com uma ligeira expansão da representação do mercado, em relação a Lula, como a inclusão do conselheiro Luiz Carlos Trabuco (Bradesco), Murilo Portugal (Febraban), por exemplo.

Já do lado do empresariado, nessa indicação feita por Dilma, pesa a clivagem produtivista: Heitor José Muller (Presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul), Josué Cristiano Gomes da Silva (Presidente da Associação Brasileira da Indústria Têxtil), Lincoln Fernandes (Presidente do conselho de política econômica e industrial da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais), Paulo Skaf (Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo).

Na 39ª Reunião do conselho, a primeira com conselheiros indicados por Dilma, a presença dos “conselheiros por setor representado” foi, aproximadamente (de um total de 58 membros presentes): 59% representação empresarial, 13% representação laboral, 27% outros (artistas, intelectuais e personalidades públicas). O tema dessa reunião, ocorrida em agosto de 2012, foi “Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro e os Principais Desafios: Contribuição do CDES.”<sup>6</sup>

As perspectivas para o desenvolvimento brasileiro vinham calcadas no aprofundamento do lulismo e Dilma tinha o desafio, diante de uma conjuntura de aprofundamento da crise internacional iniciada em 2008, de manter o crescimento econômico e promover o desenvolvimento com participação ativa do Estado na geração de demanda, crédito e infraestrutura.

---

6 Padrão de composição aqui apresentado é resultado de dados expostos no “Relatório de Atividade 2012” do CDES.

Porém, um dos principais desafios era acalmar os ânimos do mercado, preocupado com o aumento do intervencionismo estatal na economia e na crescente dívida pública como estratégia de reversão do ciclo recessivo (subsídios, desonerações e aumento de gastos com programas sociais, principalmente).

O Ministro Guido Mantega (Ministério da Fazenda), nas participações das reuniões do conselho, buscava sempre demonstrar que a condução da economia ocorria nos termos do governo, que tudo estava sob controle. Os dados sobre a saúde das contas públicas, metas de inflação e de crescimento do PIB, políticas de estímulo à produção são pautas muito frequentes. Os ministros estratégicos vêm sempre nessa linha: atualizar os conselheiros sobre os dados mais íntimos da macroeconomia brasileira, além de reforçar, via ministros de Estado e pela própria presidenta da República, que os termos do pacto com o setor produtivo seguia.

Dessa forma, o embate ficava em suspenso. Na 39ª reunião a questão da pressão do mercado financeiro sob Dilma foi pauta. Havia uma onda especulativa de grandes proporções e que afetava as econômicas emergentes, inclusive a brasileira, com uma grande quantidade de dólares que entrava no mercado especulativo nacional, desestabilizando a política monetária e tornando as exportações brasileiras menos competitivas.

Guido Mantega reforçava, nesta reunião, que o governo brasileiro iria proteger a indústria dessa especulação e forte valorização do real, o que pode ser ilustrado na fala abaixo do ministro, a respeito da onda especulativa que se arrastava há meses:

“se demorar um ano ou dois, nesse período nós estaremos todos liquidados, a produção industrial vai para o bebeléu, se nós permitíssemos essa valorização. Portanto, vale a pena sim tomar as medidas, o governo continuará tomando medidas de modo a equilibrar esse jogo, que não está fácil!”.<sup>7</sup>

Mais a frente, mesmo diante da enorme crise política que se seguiu as manifestações de junho de 2013, o clima político no conselho é morno. Dilma pautou o conselho com propostas que vinham na esteira da necessidade de se dar uma resposta às mobilizações sociais. Diante da representatividade do conselho, esperava-se ao menos algumas falas de impacto. O CDES fez o papel de endossar o pacto proposto por Dilma

com vistas a diminuir a pressão social que, sabemos hoje, as propostas não vingaram, sem grandes debates.

Nesse ambiente de fiscalização com contornos corporativistas, as duas últimas reuniões, enquanto Dilma era presidenta da República, são importantes. A anterior a eleição de 2014 e a última, pouco antes da sua deposição do cargo.

Elas são importantes, pois foram poucas as vezes que, diante da análise das atas e de outros documentos produzidos pelo CDES, viu-se de fato algum embate político e visões de classe mais delimitadas. Elas serão mais bem tratadas a frente.

A partir de 2014 a “cidadela desenvolvimentista” do governo Dilma foi definitivamente tomada pelos interesses do mercado financeiro, pela crise de confiança e pelo rompimento da burguesia industrial com o governo Dilma.

As nuances retóricas e os discursos de baixa intensidade prevalecem. O conselho diante de uma realidade que valoriza a acomodação e fiscalização de interesses do que a pactuação resultante do embate político, não permite ser um local privilegiado para se verificar os conflitos de interesse na política econômica de forma clara e ampla.

3.2) *“Levando em consideração que o CDES tem a premissa de ser uma arena de disputa política, verifica-se que o Estado, de fato, usou esse espaço para arbitrar os conflitos de classes?”*

Em uma conjuntura democrática, os espaços neocorporativistas tem o lado positivo de proporcionar arenas políticas que tratam de temas sensíveis e mais específicos. Assim, os resultados do confronto entre ideais políticos podem ser canalizados nestas arenas, aumentando o processo de democratização. O Estado aparece como um mediador do embate de forma natural nesses espaços.

Diante dos pontos já aqui levantados a respeito das dificuldades do CDES funcionar em termos mais neocorporativistas, especialmente na relação dos interesses do empresariado com o Estado, indica-se que a estrutura dual de representação do empresariado reforça a tendência semi-corporativista do conselho.

A tendência de representação dual é comum e no Brasil ganha uma dinâmica própria. A representação dos interesses industriais, por exemplo, tornou-se ainda mais especializada. A complexidade do parque industrial brasileiro se faz sentir a variedade da representação setorial da indústria, em diversas associações e federações regionais.

A dupla representação brasileira é uma realidade com origens na organização do corporativismo e acomodação do empresariado na estrutura do Estado na virada dos anos 1930.

Dessa forma, mesmo com a substituição do corporativismo por outros modelos de representação, essa estrutura dual ainda existente fundamenta-se sob a dinâmica da formação de uma rede paralela de instituições de representação privada que se projeta sob as estruturas estatais para valer seus interesses aos moldes corporativistas.

Em uma realidade onde o modelo corporativista não determina mais a dinâmica de relação entre as classes dentro do Estado, este, em uma democracia, faz dos espaços neocorporativista uma alternativa. Nessa perspectiva, o CDES, mesmo sendo criado no sentido neocorporativista, possui ainda forte apelo corporativista.

Acrescenta-se a isso o fato do conselho, partir de uma perspectiva do campo trabalhista, não ter conseguido fazer do conselho um instrumento de apoio com vistas a mitigar ou controlar a crise que se abateu no modelo de desenvolvimento petista. Esta arena, refletiu muito pouco o desgaste e o embate do governo frente às pressões do mercado, por exemplo. Não se utilizou o potencial do conselho como um instrumento de contenção da crise confiança entre atores sociais de peso.

Dessa forma, o Estado não cumpre o papel de mediador do conflito de classes no CDES, já que o próprio conselho não tem a natureza de ser um local de embate e concertação nacional. O conselho de esvazia quando encarado na perspectiva neocorporativista.

### 3.3) *“Percebe-se, dentro do CDES, a distensão progressiva e rompimento entre o empresariado e o governo Dilma?”*

Em junho de 2014, na 43ª Reunião do Pleno, após quase um ano dos protestos de julho de 2013, o governo da presidenta Dilma enfrentava forte crise de confiança na economia, popularidade em baixa e protestos de rua que manteve parte do vigor de 2013 ainda nas manifestações contra a realização da Copa do Mundo de 2014. O governo federal estava no foco das críticas dos manifestantes e da crise de confiança.

Nessa conjuntura, convocou-se uma reunião do Conselho que ocorreu no início de junho de 2014. Na época, o governo denunciava a narrativa da crise, sustentada pela oposição, que, segundo o governo, criara um clima de pessimismo na economia que não se sustentava nos dados macroeconômicos.

Esta reunião do conselho refletiu a tentativa do governo em contingenciar a narrativa de que o Brasil estava em crise. Dessa forma, o que se percebe é que a fala do governo (fala de ministros e da própria presidenta) situa-se em promover uma contra narrativa a partir de uma exposição exaustiva de números positivos e estratégias sobre macroeconomia, alinhadas ao setor produtivista.

O esforço de se contrapor à narrativa da crise é notório ao longo desta reunião, a penúltima do mandato de Dilma. Ao empresariado, com vistas a conter a onda da crise de confiança e mostrar que a aliança seguia sendo cumprida nos termos acordados: fundamentalmente nas pautas a respeito de financiamento e crédito público para o empresariado, tema crítico diante de uma crise econômica mundial que fazia minguar e encarecer o crédito.

Porém, mostrava o governo, o crédito no Brasil mantinha uma trajetória ascendente. De acordo com Guido Mantega: “Para os senhores terem uma ideia, em 2003 nós tínhamos aproximadamente R\$ 380 bilhões em crédito e hoje nós falamos de R\$ 2,8 trilhões, aproximadamente. Então foi uma verdadeira revolução no crédito”<sup>8</sup>

Mais a frente, o então ministro Guido Mantega, depois de expor o relevante papel do BNDES para a oferta de crédito, foi taxativo no recado aos empresários presentes: “podemos ver que entre as mil empresas brasileiras, 78% têm projeto financiado pelo BNDES, portanto a grande maioria das empresas.”<sup>9</sup>

Das falas que ocorreram ao longo dessa reunião, Antoninho Trevisan, representante do empresariado, antes de fazer considerações gerais sobre a importância da Copa do Mundo no Brasil e sua experiência pessoal com o campeonato, deu a dica ao governo de forma curta: “Ministro Guido Mantega, sempre apresentando dados otimistas e eu conversando com o Benjamim que todo mundo pode ser pessimista menos o ministro da fazenda e os empresários, esses têm que ser otimistas sempre.”<sup>10</sup>

Sob esse clima político ameno, a reunião termina com a presidenta Dilma, seguindo o estilo do ministro Guido Mantega, de terminar a reunião com uma longa fala detalhando, principalmente, o histórico positivo dos investimentos no PAC 1 E PAC 2 .

Esta reunião do conselho não consegue refletir, como se esperava de uma arena com a natureza institucional do CDES, a polarização e a crise de confiança no governo Dilma. Já identificamos isso como uma constante já que o conselho tem traços

---

8 Dados apresentados pelo então Ministro Guido Mantega na 43ª Reunião do Plano do CDES.

9 Fala do então Ministro Guido Mantega registrado na ata da 43ª Reunião do Plano do CDES.

10 Fala do conselheiro presente na ata da 43ª Reunião do Plano do CDES.



corporativistas, mitigando o potencial de embate político. Essa reunião foi a última antes da eleição presidencial de 2014, marcadamente uma das mais polarizadas.

A nossa expectativa era que, estando próxima ao pleito 2014 e já envolta na crise de confiança, essa reunião pudesse nos trazer algum subsídio mais claro para verificar as bases da distensão progressiva do empresariado com o governo Dilma.

A reunião seguinte a esta também é importante para se tentar verificar esse afastamento com maior clareza: esta reunião foi a última presidida por Dilma, ocorrida em janeiro de 2016, após um ano e meio da anterior (maior intervalo entre as reuniões do conselho desde sempre), em uma conjuntura de forte agravamento da crise política.

Esta reunião, a 44ª reunião ordinária do pleno do CEDES, destoa das demais. Nesta reunião o reflexo da crise política é evidente. Todos os representantes de setores sociais que tomaram a voz nesta reunião clamavam por um novo pacto de desenvolvimento.

Os representantes do capital reforçavam a necessidade de se iniciar um novo ciclo de desenvolvimento, marcado pela austeridade e equilíbrio fiscal. Percebe-se a compreensão de todos que o pacto anterior caíra.

Das considerações da presidenta Dilma nesta reunião, o sufoco político do governo e a necessidade de superar a crise de confiança, estabelecendo uma nova convergência fica claro em alguns trechos de sua fala, como neste:

“Um País só se constrói com o diálogo paciente e tolerante. Construção propiciada, repito, pela busca de diálogo e de consensos. Este é o momento certo e adequado para a retomada das atividades do conselho. Preciso do conselho, preciso das ideias e das propostas do conselho.”<sup>11</sup>

Essa declaração da presidenta é bastante destoante das tradicionais intervenções de membros do governo dentro do conselho. A ânsia do governo por buscar e fazer do CEDES instrumento para a formação de uma nova convergência política entre os principais atores sociais é legítima e, pelo menos dentro dos mandatos de Dilma Rousseff, pela primeira vez a essência neocorporativista emerge de um governo acostumado a dirigir os ditames dessa arena e da aliança produtivista (sob os auspícios da burguesia industrial).

---

11 Fala da presidenta Dilma Rousseff presente na ata da 44ª Reunião do Pleno do CEDES.

A própria presidenta, diante da excepcionalidade do momento, afirma: “Muitas vezes, os conselheiros, no passado, colocaram uma questão e só tratavam das questões de curto prazo e não discutiam de longo prazo para o País. Agora, é uma hora que as duas questões estão de tal forma interligadas que uma não ocorrerá bem sem a outra”.

Dilma chama o CDES para o centro da crise política do seu governo. Chama para dentro dessa arena a responsabilidade de se criar um novo pacto de desenvolvimento e de consensos para reformas estruturais de longo prazo. Essa é uma situação bastante diferente da realidade inaugural do conselho, já que este parecia ganhar nesta reunião a prerrogativa de não mais somente ser uma arena de passar recados, com caráter semicorporativista.

Ganhava o tom dentro do conselho de se criar as novas bases do novo ciclo de desenvolvimento, de se repactuar para viabilizar as reformas estruturais, minimizando os custos políticos envolvidos em temas polêmicos como a reforma da previdência e tributária, temas prementes nos debates dessa reunião.

A premissa do governo eram basicamente três para o início da repactuação: retorno da geração de emprego e renda, equilíbrio e estabilidade fiscal.

Incomum também foi o formato de intervenção dos conselheiros nesta última reunião presidida por Dilma. Coube a um representante de peso do setor financeiro fazer as vezes e expor em quais termos pensava a repactuação.

Luís Carlos Trabuco (na época presidente do Bradesco) pontuou de forma clara o fim do ciclo iniciado em 2003 e a situação frágil do governo Dilma no início de 2016. O banqueiro destacou o fim do ciclo diante desses fenômenos: a perda do grau de investimento, a queda acentuada do preço do barril de petróleo, a desaceleração da economia chinesa, queda do crédito, fim dos superciclo das commodities (que impactou de relevante na arrecadação da União). Para ele, a superação dessa situação passava, basicamente, pelo controle do gasto público e austeridade: reforma da previdência e fixar um teto para o crescimento do gasto público.

Nessa esteira narrativa, o conselheiro Luiz Moan (na época diretor de Assuntos Institucionais da *General Motors* Brasil) acrescentou às nuances produtivistas a proposta do Trabuco para a repactuação: “Senhora Presidenta, nós já temos o diagnóstico. Nós não precisamos mais perder tempo. Nós sabemos da importância de reformas como a tributária, a previdência, a desindexação. Sabemos que precisamos melhorar a nossa infraestrutura. Sabemos, também, que precisamos do ajuste fiscal.

Sabemos disso! Mas também que precisamos, ao mesmo tempo, resgatar parte da sociedade brasileira”.<sup>12</sup>

Essas duas realidades reveladas na fala do representante da indústria unidas pela conjunção “mas” revela o potencial de embate entre as duas agendas e o avanço da pauta do capital na planejada repactuação. O conselheiro, então, sugere, na perspectiva de dirimir o potencial explosivo do embate dessas duas agendas: “Então, senhoras e senhores, precisamos de bom senso, de despolitização dos temas para construir nosso caminho”. Quem ganha ou perde com esse pragmatismo em temas tão sensíveis?

O governo sinalizava que seguiria a toada do capital, com reservas. Inclusive com propostas vindas do governo de mudanças na Constituição (incluindo a fixação de um teto e desindexação dos gastos públicos, com vistas a aumentar da fatia do orçamento que poderia ser contingenciado pelo governo), uma reforma da previdência e do Estado, além de reformas pontuais no sistema tributário (incluindo uma revisão na progressividade e nas alíquotas de imposto sob renda e capital especulativo) como forma de subsidiar uma nova aliança política pelo desenvolvimento, mantendo os incentivos à produção.

De sindicalistas, a empresários, membros do mercado, ministros e, inclusive, a presidenta da República reforçavam continuamente nesta reunião: um novo consenso era necessário para um novo ciclo de desenvolvimento e o CDES era o palco central para realizar essa missão de formar as bases da nova aliança.

Nesta última reunião, o deslocamento do empresariado com o governo Dilma fica mais claro, inclusive com a colocação de propostas que mostra certa convergência importante entre produção e mercado na disputa política daquele momento.

Interessante é notar que o conselho ganhou traços de arena de disputa e formação de consenso, mais ao gosto neocorporativista, diante de uma crise política sem precedentes, mas também, e aqui gostaríamos de reforçar esse ponto, quando o governo tratou de usar esse órgão como potencial instrumento de repactuação política abrangente. políticas distintas na disputa entre os representantes da sociedade envolvidos.

#### **4) CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Indicamos três motivos que pode ajudar a justificar o porquê do CDES não refletir a distensão do empresariado com o governo de Dilma Rousseff:

- 1) O conselho possui baixa intensidade de reflexão do conflito político entre os representativos atores sociais presentes nele, pois o governo utilizou essa arena como instrumento de manobra e legitimação de políticas públicas já determinadas;
- 2) Previamente alinhados ao modelo de desenvolvimento do governo, parte relevante dos representantes do capital utilizou a arena como instrumento de monitoramento e formação de pareceres sobre os rumos da aliança produtivista. Dominam as análises e debates a respeito de questões políticas de curto prazo na pauta da assembleia;
- 3) Com a crise do corporativismo e a conseqüente mudança na estrutura de representação do empresariado, a estrutura dual já existente intensifica a representatividade privada em instituições e *Think Tank* ligados ao objetivo de criar e disseminar narrativas pró-empresários com o potencial de esvaziar representações dentro do Estado, como em órgãos da natureza do CDES.

#### 4) **BIBLIOGRAFIA**

BOBBIO, Noberto. Dicionario de Política V 1. Brasília, UNB, 1998.

BOITO JR., Armando. *Governo Lula: a nova burguesia nacional no poder*. In: Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000. São Paulo, Alameda, 2012.

BOSCHI, Renato. *Setor privado, reestruturação econômica e democratização na América Latina*. In: América Latina Hoje, conceitos e interpretações. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

BRASIL DO DIÁLOGO, DA PRODUÇÃO E DO EMPREGO. FIESP. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/documento-brasil-do-dialogo-pela-producao-e-emprego/>>. Acesso em: 10/07/18.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 37º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2011.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 37º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2011.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 37º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2011.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 37º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2011.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 38º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2011

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 39º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2012.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 40º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2013.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 41º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2013.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 42º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2014.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 43º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2014.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ata 44º Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: SEDES, 2016.

BRASIL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Relatório de Atividades 2012. Brasília: SEDES, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e Diniz, Eli. *Empresariado industrial, democracia e poder político*. Novos estud. - CEBRAP, 2009, no. 84, p.83-99.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. *Pactos Políticos: do populismo à redemocratização*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

COSTA, Fernando Nogueira da. Capitalismo de Estado Neocorporativista. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2014/09/aula-28-capitalismo-de-estado-neocorporativista.pdf>. Acesso: 12/08/18

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Origens do Corporativismo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6586>. Acesso: 11/06/18

DINIZ, Eli. Globalização, elites empresariais e democracia nos anos 90. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1942>. Acesso: 24/08/18

FIGUEIREDO, Ney. *Et al. Empresariado brasileiro: política economia e sociedade*. São Paulo, Cultura, 2009.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico: *A transição para o neoliberalismo e a crise do Governo Collor*. In: *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo Alameda, 2012.

SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.