

CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL: A EXPERIENCIA DO BRASIL

Economic and Social Development Councils: the experience of Brazil

Rodrigo Stumpf González¹

Recibido: Marzo, 2013 // Aceptado: Octubre, 2013

RESUMEN

En los últimos años estuvo en funcionamiento el Consejo de Desenvolvimento Econômico de Brasil, creado por el Presidente Lula en 2003. Este mecanismo de concertación fue también reproducido en nivel provincial en Brasil. ¿Cuáles han sido sus resultados y sus límites después de una década? Este trabajo busca responder a esta cuestión, recuperando la experiencia histórica brasileña de consejos como órganos de decisión política en el último siglo y analizando el actual modelo de consejos de desarrollo, nacional y en los estados, con un foco especial en el Estado de Río Grande do Sul. En la conclusión se indica un éxito en la proposición de diálogo social, pero límites en la capacidad de representación de estos consejos.

Palabras clave: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

Over the last few years the Economic and Social Development Council of Brazil, created by President Lula in 2003, has been in place. This agreement tool was also reproduced at the federal state level. After a decade, what have been its achievements and limits? This paper attempts to answer this question looking through the Brazilian historic experience on councils as economic decision structures in the last century and by analyzing the present model of development councils in the national and state level, with special focus on the State of Rio Grande do Sul. The conclusions point toward success in social dialogue but limitations in their representation skills.

Key words: Economic and Social Development Council, Rio Grande do Sul, Brasil.

¹ Doctor en Ciencia Política, Profesor del Programa de Posgrado em Ciencia Política de la Universidade Federal do Río Grande do Sul (UFRGS), Brasil. Líneas de investigación: participación, democracia y cultura política. Dirección: Rua Marco Polo, 505 apto 805 bairro Cristo Redentor, Porto Alegre – RS – Brasil CEP 91350-280. Teléfono: 55.51.33086894. E-mail: [rstumpf@pop.com.br](mailto:rstupf@pop.com.br)

INTRODUCCIÓN

A questão do desenvolvimento econômico e social e de como dividir seus frutos foi tema de ampla teorização e debate político nos últimos dois séculos.

No mundo ocidental, a acumulação de riqueza, embora não fosse uma novidade, deixou de ser considerada um pecado a partir da reforma protestante (Weber, 1994). A partir do ideário iluminista e das revoluções do século XVIII a perspectiva de uma sociedade estática, em que o indivíduo está fadado a nascer e morrer nas mesmas condições sociais, foi substituída pela crença em uma igualdade natural de direitos.

Da mesma forma, diferentes vertentes teóricas pregam a modernização como um processo contínuo, do qual faz parte o crescimento da riqueza produzida (Inglehart e Welzel, 2009).

As condições materiais concretas de cada indivíduo, no entanto são atribuídas a fatores diferentes, de acordo com cada corrente teórica. As perspectivas liberais destacam o papel do indivíduo, apontando a distribuição da riqueza existente como resultado da capacidade e do esforço de cada um. De outro lado, as correntes socialistas, em especial o marxismo, tendem a criticar a má distribuição dos bens sociais entre as pessoas, identificando causas sociais para este resultado.

No século XX, as correntes teóricas do debate econômico viram-se refletidas em diferentes formas modelos de ação estatal, que, simplificadamente, podem ser classificados em três grandes modelos: o liberal (ou neoliberal), que prescreve um Estado com intervenção mínima na economia, servindo como garantidor das relações sociais e da estabilidade da moeda, deixando ao mercado a produção e distribuição da riqueza, o socialista, que propõe um Estado controlador da economia responsabilizando-se tanto pela produção como pela distribuição da riqueza e o social-democrata, fruto da tentativa de criação de uma solução de compromisso entre economia de mercado e provisão de bens públicos.

No modelo social-democrata, que predomina no continente europeu, definindo-se o Estado como um regulador das relações econômicas, como um papel que inclui o estímulo à produção, a manutenção da seguridade social e a correção de iniquidades provocadas pela ação do mercado, torna-se particularmente importante o seu processo de tomada de decisões.

Considerando-se que se trate de um Estado governado democraticamente, no qual as políticas de desenvolvimento sejam submetidas a um controle popular, a defesa da democratização destes processos decisórios esbarra no déficit de representatividade das instituições políticas.

Analisando a trajetória da democracia no século XX, Norberto Bobbio (1986) aponta diversas promessas não cumpridas, com críticas ao distanciamento de partidos, governos e parlamentos em relação à vontade dos eleitores.

Esta reflexão vale também para a América Latina, como aponta Baquero (2000), em que os partidos políticos, como canais tradicionais de representação política têm dificuldades em articular os interesses sociais nas sociedades latino-americanas, gerando um distanciamento e uma avaliação negativa da população em relação às instituições políticas.

A incapacidade dos instrumentos tradicionais da democracia liberal em atender às necessidades de controle e legitimação das políticas econômicas fez com que surgissem em muitos países, em especial na Europa, colegiados de composição corporativa, com a representação baseada na divisão de classes no processo produtivo, basicamente com a presença de entidades representativas de empresários e trabalhadores, tendo o governo como mediador, em geral denominados de Conselhos de Desenvolvimento.

Este modelo foi em parte implementando no Brasil em diferentes níveis nos últimos anos. Este trabalho busca analisar a experiência nacional, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, criado em 2003, em contraponto com as experiências do Rio Grande do Sul, que remontam à 1986.

Para tanto em primeiro lugar é apresentada a trajetória brasileira na criação de conselhos como organismos representativos, passando depois à análise do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, da Presidência da República (CDES), nos governos Lula e Dilma Rousseff, do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CODES/RS) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES/RS) e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), sendo estas três últimas experiências específicas do Estado do Rio Grande do Sul. Finaliza-se com uma avaliação do impacto dos conselhos no período e seu uso pelos diferentes governantes.

A EXPERIENCIA COM CONSELHOS NO BRASIL

Nos últimos dois séculos houve uma sensível transformação da estrutura administrativa e de tomada de decisões do Estado brasileiro. Tornando-se independente a partir de 1822 manteve, porém, características predominantemente tradicionais e patrimonialistas no período imperial, ainda que com a existência de organismos representativos de legitimação do exercício do poder.

A característica de inúmeros regimes monárquicos, com a existência de um Conselho particular do Monarca também se reproduziu no segundo reinado, com a existência do Conselho de Estado, que serviu como organismo consultivo do Imperador no uso do Poder Moderador, com grande influência, conforme José Murillo de Carvalho (1988), sobre o modelo parlamentarista brasileiro.

A República Velha, sob a influência do positivismo provocou mudanças na velha estrutura. No entanto, foi a partir da Revolução de 30 que houve uma mudança mais profunda do perfil do Estado brasileiro, criando-se uma estrutura burocrática para fazer frente à necessidade de maior intervenção estatal para alavancar o processo de desenvolvimento com o surgimento, dentro desta estrutura, de organismos colegiados como suporte técnico das autoridades nas diversas áreas.

Segundo Diniz (1981), este foi um processo contínuo entre 1930 e 1945, ainda que tenha sido desenvolvido em situações políticas diferentes, como foram o Governo Provisório, o governo constitucional de 1934 a 1937 e o Estado Novo, de 1937 a 1945. Esta também é a observação de Draibe (1985; 61), segundo a qual:

“De outro lado, a centralização política pós-30 se processa através da edificação de um aparelho burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle, que organiza em bases novas o 'interesse geral' e a dominação social”.

A necessidade de introduzir características técnicas na tomada de decisões levou também à criação de inúmeros organismos colegiados. Esta estruturação ocorreu não só nos organismos de controle da política econômica e de desenvolvimento, mas também no campo de intervenção de políticas sociais. Para este fim foi criado o Ministério da Educação e Saúde, no ano de 1930.

Logo após à criação do Ministério foram criados junto a este o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial, ambos como organismos consultivos do Ministro. A centralização e o controle federal sobre a educação, no entanto, só veio a se consolidar com a aprovação da Lei de Diretrizes e Base da Educação em 1961 e a criação do Conselho Federal de Educação. (Draibe, 1985)

Verifica-se que a proposta de criação de organismos técnicos como espaço consultivo e de decisão, substitutivo de um sistema partidário e de um legislativo fracos, já se encontrava em discussão, conforme mostra Souza (1983), mesmo antes do Estado Novo, sendo alvo de polêmicas durante a constituinte em 1934. Esta opinião era defendida pelo Clube Três de Outubro, reduto do tenentismo, de criação de uma representação profissional, com um Conselho Federal que substituiria o Senado e Conselhos Técnicos como órgãos consultivos. Entre os elementos a serem defendidos na constituinte estariam:

“...Criação de conselhos técnicos autônomos que tornem possíveis a continuidade e a perceptibilidade da ação governamental para solução dos problemas nacionais e regionais apesar da transitoriedade dos governos;” (Clube Três de Outubro apud Souza (1983; 71)).

Segundo Juarez Távora:

“Esses Conselhos constituiriam uma espécie de freio às tendências exclusivamente políticas do Conselho Federal: constituiriam, por ocasião das deliberações de ordem administrativa, órgãos de consulta obrigatória...”(Távora apud Souza 1983; 72)

Para Maria do Carmo Campello de Souza (1983), os conselhos técnicos, o mito da tecnocracia e a representação técnico-profissional seriam os elementos básicos do modelo corporativo defendido na época.

Não se deve descartar também a influência do pensamento corporativista oriundo do fascismo, que também este presente na constituição de 1937, do Estado Novo, e na Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943.

No período subsequente, em especial durante o Estado Novo, são criados inúmeros organismos colegiados, como podem ser destacados o Conselho Federal do Comércio Exterior (1934) o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o

Conselho Nacional de Saúde (1937), o Conselho Nacional de Serviço Social (1938), e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944), além de inúmeras comissões e outros órgãos de caráter consultivo, normativo e deliberativo, que, em alguns casos, incluíam representação corporativa ou de interesses privados e, em outros, eram constituídos por representantes de distintos organismos estatais. (Diniz, 1981; Draibe, 1985).

O suporte militar e o viés autoritário do período diminuíram a importância do Congresso Nacional, nos momentos em que este esteve funcionando. Segundo Diniz, a centralização do poder foi acompanhada de uma diversificação das instâncias decisórias, como o aumento da envergadura do aparato burocrático-estatal, permitindo não só a regulamentação e controle da economia, mas o desenvolvimento de formas embrionárias de planejamento econômico. Segundo esta autora:

“A centralização política resultaria da combinação de uma série de mecanismos, entre os quais o sistema de interventorias, os institutos, as autarquias e os conselhos econômicos seriam os elementos básicos”. (Diniz, 1981; 109)

Outro aspecto importante, destacado por Diniz, é que estes organismos passaram a exercer também uma função de expressão dos interesses da sociedade civil, principalmente a partir de 1937, com a supressão de outras formas de representação, tornando-se a principal via de acesso dos grupos privados aos centros de poder.

A autonomia e a capacidade de tomar decisões destes órgãos variaram muito, conforme mostra a análise de Martins (1976). Em situações como a discussão da criação da siderurgia nacional, o papel dos diversos conselhos envolvidos foi consultivo, servindo de espaço para a formação das posições, mas as negociações e decisões finais foram controladas diretamente por Getúlio Vargas.

Já na questão do petróleo, ao menos durante o Estado Novo, um maior distanciamento do Presidente deu maior autonomia ao Conselho Nacional do Petróleo, ainda que a política somente tenha sido definida nos anos 50, em uma negociação que envolveu o Congresso, em especial uma disputa com a UDN.

A autonomia das instâncias burocráticas variou muito dependendo dos recursos políticos que podia mobilizar, o que não dependeu necessariamente de seu enquadramento formal legal, conforme observa Gouvea (1994). Isto permite que elementos desta burocracia tenham se colocado, em determinados

momentos, como defensores do "interesse público", de forma genérica e desconectada das pressões dos interesses econômicos representados. Esta autonomia também estaria ligada, a partir dos anos 30 à uma incapacidade destes interesses privados de criarem uma hegemonia, atuando o Estado diante de sua fragmentação como promotor do processo de desenvolvimento.

Destaque-se que estudos como os de Draibe (1985), Gouvea (1994) e Martins (1976) concluem pela existência de um grau alto de autonomia dos organismos decisórios dentro do Estado, ao analisar estruturas relacionadas com a decisão de políticas relacionadas ao campo de planejamento econômico, desenvolvimento industrial e ordem financeira. Neste caso não se trata apenas de autonomia do Estado, enquanto ente, frente às pressões da sociedade e das classes sociais, mas dos organismos decisórios mesmos, dentro da estrutura administrativa.

Com o fim do Estado Novo a definição de políticas e o funcionamento destes organismos foram modificados pelo processo de democratização e reorganização dos partidos políticos, que diminuíram o poder do Presidente. Por outro lado, a representação de interesses, seguindo o modelo corporativista e populista, permitiu a cooptação das representações de trabalhadores e empresários, colocando limites em suas discordâncias.

Tentando enfrentar as deficiências da burocracia estatal brasileira o Governo Kubitschek (1956-1960) adotou a estratégia de formação de núcleos de competência, com a criação de grupos de trabalho e grupos executivos, formados por funcionários trazidos de ilhas de competência, como o Banco do Brasil e o Ministério das Relações Exteriores. Alguns destes núcleos constituíram-se sob a forma de Conselhos (Lafer, 1970).

O sistema de negociação manteve a política de clientela, o que é demonstrado pelo enorme número de funcionários admitido fora do sistema meritocrático, mas paralelamente ao uso dos núcleos técnicos.

Após o golpe militar de 1964, segundo Vianna (1987), houve uma nova valorização do aspecto tecnocrático nos organismos de decisão, sob controle do governo.

Embora a criação de organismos colegiados tenha ocorrido em praticamente todos os governos após a revolução de 1930, durante o regime militar de 1964 houve novamente um certo avanço, como indica o quadro apresentado por Santos (1988), que mostra a criação de uma enorme quantidade

de Conselhos nos governos dos Generais Castello Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel e Figueiredo.

TABELA 1: CRIAÇÃO DE CONSELHOS E COMISSÕES NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO - 1956-1984

Governo	Conselhos	Comissões e Comitês
JK	2	-
Janio	-	-
Jango	2	1
Castello Branco	7	3
Costa e Silva	6	4
Médici	6	4
Geisel	5	3
Figueiredo até 3/84	6	12

Fonte: Santos , 1988; p. 135/136

O regime militar levou adiante a discussão da necessidade da reforma administrativa, que desde os anos 50 encontrava-se bloqueada no Congresso Nacional, realizando a reforma em 1967. (Lafer, 1970). Ao mesmo tempo que são criados inúmeros organismos de coordenação e regulação econômica, há um processo de concentração do poder.

Conforme observa Abranches (1978), eles não são novos na estrutura administrativa brasileira. Mas há uma distinção de maior institucionalização e burocratização. Ainda que existissem agências semelhantes em governos anteriores, os representantes de instituições ou interesses eram mais importantes que as agências. Neste caso há uma burocracia mais estável e as agências tornam-se importantes.

Por outro lado, a maior descentralização e agilidade, obtida após a reforma de 1967, com a criação de muitas agências estatais autônomas, aliada a um alto grau de discricionariedade, levou a uma maior dificuldade de controle.

Os colegiados, como espaços de consulta e negociação, nos períodos autoritários passaram a ter atuação mais restrita, uma vez que a tomada de decisões era geralmente controlada pela representação governamental ou seus superiores. A tentativa de planejamento econômico centralizado, com a edição de Planos Trienais de Desenvolvimento passa pelo corpo tecnocrático do governo militar e não pela representação da sociedade.

A estrutura política baseada em uma perspectiva tecnocrática que se desenvolveu durante o regime militar, contudo, teve dificuldades de se manter com o processo de democratização, uma vez que passaram a ser necessárias novas formas de legitimação e conquista de apoio para os governos, tendo em vista o retorno à democracia e a realização de eleições periódicas.

Com a transição democrática surgiram formas colegiadas de deliberação, no entanto, com formatos ou objetivos diferentes do existente no período militar. Neste contexto se coloca o aparecimento de novas estruturas de conselhos, principalmente após a Constituição de 1988. (González, 2000).

Do ponto de vista da participação popular, ao lado de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, incorporou-se o princípio da participação da sociedade no controle das ações governamentais, no campo da assistência social, prevendo o artigo 204, inciso II como diretriz:

“Art. 204 - As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizada com base nas seguintes diretrizes:

I - ...

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

A participação também foi prevista no capítulo referente à saúde e o art. 227 incorporar a aplicação do art. 204 à área da infância. Com a regulação destas áreas pelas respectivas leis federais (Lei Orgânica da Saúde. Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto da Criança e do Adolescente), foram criadas estruturas semelhantes, que prevêm conselhos em uma estrutura piramidal - nacional, estaduais e municipais. Ainda que com alguns problemas de funcionamento, surgiram nas últimas décadas alguns milhares de conselhos nestas áreas, existindo na maioria dos municípios do país (González, 2004).

O mesmo modelo foi reproduzido posteriormente, ao menos em parte, em diversas outras áreas, como do Idoso e do Meio Ambiente. a proliferação de conselhos foi tal que inclusive hoje começa a se discutir a viabilidade de uma variedade tão grande de conselhos em pequenos municípios (González, 2004).

O uso de conselhos como panacéia parece ter continuado, conforme indica Moroni (2006), pois no primeiro governo Lula foram criados 13 novos conselhos, além de reformuladas composição ou funções de outros 9. O autor identifica a existência de 64 Conselhos Nacionais em 2006.

Se por um lado se verifica um elemento de continuidade na manutenção de grande quantidade de organismos colegiados, desde a República Nova até os dias de hoje, as motivações para sua criação variaram de acordo com o período. A representação corporativa, em substituição aos partidos políticos e o congresso é o elemento marcante dos anos 30. Já no Regime Militar, o apelo tecnocrático, do isolamento técnico das decisões em relação aos canais políticos parece ser a maior motivação para o uso de conselhos. Já no período democrático pós 1988 a criação de conselhos em um primeiro momento se fundamentou na ampliação da democracia e na abertura de novos canais de participação, com a proposição de conselhos que teriam caráter deliberativo González (2000).

Ao longo das últimas duas décadas, no entanto, esta motivação tem passado a ser seguida por outros fundamentos. Por exemplo, no Governo Fernando Henrique Cardoso foram criados conselhos em áreas como controle da merenda escolar e acompanhamento do programa bolsa-escola, cuja finalidade era mobilizar a população na tarefa de fiscalização do uso de recursos públicos na esfera local, sem interferir na definição da política.

No caso dos Conselhos de Desenvolvimento, no entanto, não foi seguida a mesma trajetória de outras áreas em que se formaram ou reorganizaram conselhos na década de 90, com a criação de uma estrutura federal a ser obrigatoriamente reproduzida nas esferas estadual e municipal. Isto faz com que convivam organismos com denominações semelhantes mas diferentes períodos de criação, objetivos e composição.

Assim, são analisadas a seguir as trajetórias do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), dos dois Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social (CODES e CDES), e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), no Rio Grande do Sul.

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) foi criado pela Medida provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei 10683/2003, entre as primeiras medidas tomadas pelo recém empossado Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

O conselho é composto por diversos ministros e por 90 cidadãos brasileiros, nomeados pelo presidente da República, para mandato de dois anos. Inicialmente o Conselho contava com uma secretaria executiva composta por um secretário Especial do CDES, com status de Ministro, cargo que foi ocupado por Tarso Genro entre 2003 e princípio de 2004, quando passou a ser Ministro da Educação (Kunrath, 2005). Desde 2011, Tarso é Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

Segundo a lei, cabe ao Conselho:

“Art. 8º Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.”

Ele é, portanto, um órgão consultivo que serve de espaço para debate entre governo e sociedade. Ele segue em alguns aspectos o modelo de outros conselhos de desenvolvimento existentes em países em que governos social-democratas criaram estruturas de negociação de caráter neocorporativo.

No entanto, sua composição tem apenas alguns traços de neocorporativismo, com a presença de representantes do empresariado e de sindicatos. Porém os membros são nomeados a título pessoal e não como representantes de áreas ou segmentos profissionais.

Por outro lado, há uma presença marcante de representantes do empresariado, que são o grupo com maior representação. Diferentes estudos

feitos sobre o CDES não entram em acordo sobre qual o percentual que representaria o empresariado, provavelmente a diferentes critérios de classificação. Segundo Fleury (2003) a distribuição seria 41 empresários, 13 sindicalistas, 11 representantes de movimentos sociais, 10 personalidades, 3 representantes de entidades de classe, dois religiosos, dois representantes da cultura e 7 representantes das regiões norte e nordeste.

Segundo a análise de Kowarick (2003) a composição da representação da sociedade pode ser dividida nos seguintes segmentos: 45 da área empresarial, 18 da área social, 13 da área do trabalho e 14 personalidades. Nesta análise também é considerado o Estado de origem dos membros, sendo que 50% seriam oriundos do Estado de São Paulo.

Posteriormente, pela Lei 11.204/2005 o CDES e sua secretaria executiva passaram a compor a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Naquele momento foi feita uma reforma na estrutura dos ministérios, com a extinção da Secretaria de Coordenação Política.

Jacques Wagner, que ocupava a Secretaria Executiva do CDES passa a ser Ministro da Secretária de Relações Institucionais recém criada, acumulando a função com o CDES. Pelo decreto 7465/2011 o CDES foi transferido para a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Embora a secretaria do Conselho ainda seja dirigida pelo ministro responsável pela pasta houve uma redução da importância do cargo, uma vez que trata-se de uma acumulação de funções com a Secretaria de Assuntos Estratégicos e não um cargo específico da secretaria do Conselho, como quando de sua criação.

Com o fim do Governo Lula, e tendo em vista o esvaziamento da desconfiança do empresariado para com a presidência, com a eleição de Dilma Rouseff, cujo perfil é identificado com mais técnico, o CDES parece ter perdido espaço na arena política. Além da acumulação de funções do Ministro de Assuntos Estratégicos, a pasta passou a ser ocupada, desde março de 2013, pelo Ministro Marcelo Néri, presidente do IPEA, como interino, até o mês de julho não tendo sido preenchida a vaga.

Nos últimos dois anos diminuiu a agenda de reuniões do Conselho (BRASIL, 2013) e sua produção de documentos. Sua capacidade limitada de interlocução como representação da sociedade acabou sendo corroborada quando da onda de protestos nas ruas ocorrida em junho de 2013, quando a Presidência ao propor uma pauta de resposta às reivindicações dos

manifestantes não utiliza o CDES como um interlocutor na formulação da pauta.

Embora nos últimos anos tenham ocorrido mudanças nos nomes dos representantes, aparentemente este perfil mudou pouco. Conforme apontava Moroni (2005), o CDES mantém um perfil de representação corporativa, como o predomínio dos segmentos capital e trabalho, dificultando o reconhecimento de outros segmentos da sociedade. Se por um lado, se constituiu em um espaço para a apresentação de propostas do Governo Federal, buscando quebrar eventuais desconfianças provocadas pela vitória de um ex-operário para a Presidência, este papel parece ter sido esvaziado.

Neste sentido, suas funções foram de criar um canal de interlocução para o Governo apresentar seus planos e de ouvir críticas, porém sem grande capacidade de influência sobre os resultados finais. Isto também pode ser caracterizado que ao longo do tempo o resultado das reuniões acabou se tornando menos propositivo.

A importância do CDES como canal de negociação ou de proposição de alternativas políticas parece diretamente ligada ao ocupante da Presidência da República, não tendo poder de pressão para ser considerado independente do interesse dos ocupantes do poder executivo. Embora não possa ser descartada a sua importância como canal de interlocução com a sociedade, o CDES não parece ter poder para pautar a agenda governamental e mesmo não ser reconhecido pela população como seu interlocutor frente ao governo.

A tentativa de criar mecanismos de concertação foi reproduzida em alguns estados da federação. O processo de criação dos conselhos estaduais é discutido na sessão seguinte.

OS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL NOS ESTADOS

O modelo de canal de interlocução proposto para o CDES, no entanto, foi reproduzido, ainda que de forma restrita, em outras partes do país. A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no primeiro governo Lula aparentemente demorou para ter impacto na reprodução do modelo, seguido à época apenas pelo Rio Grande do Sul, estado que, juntamente com o Paraná, já havia possuído um organismo semelhante em um período anterior

Já na segunda metade da década, depois de 2007 houve uma ampliação do número de conselhos. Hoje estão em funcionamento 9 conselhos

estaduais de desenvolvimento econômico e social, para 27 unidades da federação e 8 conselhos municipais, para mais de 5500 municípios, o que constitui uma rede ainda restrita.

Destaca-se uma clara predominância de conselhos em unidades da federação governadas pelo PT (Bahia, Pernambuco, Distrito Federal, Rio Grande do Sul) ou partidos aliados, como o PSB (Paraíba, Espírito Santo e Pernambuco) e o PMDB (Maranhão). São poucos os casos de Conselhos de desenvolvimento em estados governados por partidos de oposição (Paraná, Alagoas).

Em Pernambuco o Conselho foi criado em 2007 na primeira gestão do Governador Eduardo Campos, do PSB. Na Bahia, o conselho foi criado em 2008 pelo Governador Jacques Wagner, do PT, que havia sido secretário executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social entre 2005 e 2006. No Maranhão o Conselho foi criado em 2007 pelo então Governador Jackson Lago, do PDT, no entanto tendo funcionamento irregular no governo atual de Roseana Sarney do PMDB.

O Conselho da Paraíba foi criado em 2009 na gestão de José Maranhão, do PMDB, que completou o mandato do governador Cássio Cunha Lima, que havia sido cassado. No Espírito Santo o Conselho foi criado em 2012 pelo Governador Renato Casagrande, do PSB. No Distrito Federal o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES DF foi criado em 2011, na gestão do Governador Agnaldo Queiroz, do PT.

Como será discutido mais detidamente a seguir, no Rio Grande do Sul existiu um Conselho de Desenvolvimento criado em 1987 e modificado em 1997 e Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, sob o modelo do nacional, criados pelos Governadores Germano Rigotto, do PMDB, em 2003 e Tarso Genro, do PT em 2011, que extinguiu o anterior.

O Conselho do Paraná foi criado no ano de 1983, pelo então Governador José Richa, do PMDB, eleito durante o período de transição democrática, quando foram reestabelecidas as eleições diretas para governador, ainda no Governo do General João Batista Figueiredo. O conselho ficou longos anos sem funcionar, sendo reorganizado em 2012 pelo Governador Beto Richa, do PSDB, filho do governador que o havia criado. Em Alagoas, o Governador Teotônio Vilela Filho, do PSDB criou o conselho em 2007.

A disparidade de funcionamento destes conselhos se constata no fato que apenas os Conselhos do Distrito Federal, Pernambuco e Rio Grande do Sul

possuem páginas próprias na Internet como instrumento de divulgação de suas ações.

Embora diversos conselhos divulguem a realização de reuniões plenárias, além de participar de reuniões nacionais e congressos, aparentemente apenas os conselhos de Pernambuco e Rio Grande do Sul têm produzido regulamente documentos e propostas para debate sobre alternativas de desenvolvimento. A maioria dos conselhos parece não ter uma agenda regular de reuniões, sendo que em alguns casos o conselho parece ter uma existência meramente formal.

Com uma trajetória mais longa na organização de conselhos de desenvolvimento ao longo das últimas três décadas, com o funcionamento de diferentes modelos de conselho que forma substituídos ao longo do tempo ou simplesmente funcionando de forma paralela, destaca-se o caso do Estado do Rio Grande do Sul, que é analisado de forma mais aprofundada a seguir.

OS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO NO RIO GRANDE DO SUL

As origens dos Conselhos de Desenvolvimento remontam ao governo de Pedro Simon (PMDB), primeiro governador da oposição eleito no Rio Grande do Sul, em 1986, após o fim do regime militar. Na organização da estrutura do Governo do Estado, foi prevista a criação de do Conselho Estadual de Promoção do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul², posteriormente renomeado Conselho de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (CD/RS).³ O Conselho era composto por membros do secretariado e por "representantes a serem indicados por entidades representativas de classe" e "investidores de reconhecida capacidade, nomeados pelo Governador do Estado"⁴.

A Constituição Estadual aprovada em 1989 fez referência ao planejamento do desenvolvimento estadual. No Título VI, da Ordem Econômica, foi colocado um Capítulo II referente à "Política de

² DECRETO Nº 32.515, DE 15 DE MARÇO DE 1987. Art. 8º - Ficam instituídos, diretamente vinculados ao Governador do Estado, e sob sua presidência, os seguintes órgãos colegiados: a) Conselho Estadual de Promoção do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul;

³ DECRETO Nº 32.595, DE 15 DE AGOSTO DE 1987 Art. 1º - O Conselho Estadual de Promoção do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, instituído através do artigo 8º do Decreto nº 32.515, de 15 de março de 1987, passa a denominar-se CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL (CD/RS) e terá por objetivo básico promover a integração dos agentes da área econômica do Governo do Estado e da iniciativa privada, tanto em nível de representação de classe como pessoal.

⁴ Decreto 32.595/87, Art. 2º.

Desenvolvimento Estadual e Regional", nos artigos 166 a 172. Neste sentido o disposto nos artigos 167 e 168:

“Art. 167 - A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com a representação paritária do Governo do Estado e da Sociedade Civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

“Art. 168 - O sistema de planejamento será integrado pelo órgão previsto no artigo anterior e disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório”.

Estes dispositivos serviram de justificativa para a criação dos COREDES, mas permaneceram por longo tempo sem serem atendidos pela legislação estadual.

Em 1997, durante o Governo de Antônio Britto (PMDB) foi alterada a estrutura do CD/RS, ao ser substituída pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (CODEC), pelo decreto 37.324, de 26 de março de 1997, que dispunha:

“Art. 1º - Fica instituído o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico - CODEC, com a finalidade de propor estratégias e estabelecer diretrizes, políticas, programas e atividades voltados para a promoção da geração de emprego, produto e renda no Estado do Rio Grande do Sul”.

O novo conselho alterava a composição anterior, retirando os representantes externos ao governo, tornando o colegiado um órgão composto exclusivamente por representantes governamentais, que poderia convidar representantes da sociedade para participar das reuniões sem direito a voto.

Passados seis anos, foi criado pela Lei 11.931 de 24 de junho de 2003, no governo de Germano Rigotto (PMDB), o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CODES). Dispõe a lei:

“Art. 1º - Fica instituído o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social - CODES -, fórum permanente de debates, proposições e deliberações sobre políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul.

A criação do CODES se faz paralelamente à do Conselho da Presidência da República, criado no mesmo ano. A lei não faz referência ao CODEC, cujo decreto de criação aparentemente nunca foi revogado. Com a mudança de governo, no entanto, o órgão parece ter caído no esquecimento.

A composição do CODES regulamentada pelo Decreto 43.000/04 previa a participação do Governador e mais sete representantes do Governo e nomina trinta e cinco entidades representantes da sociedade civil. A composição incluía entidades empresariais, sindicais, conselhos de regulação profissional e associações. Não é observada a paridade prevista no Constituição Estadual.

Tendo desenvolvido reuniões e produzido muitos documentos ao longo do ano de 2003 e 2004, o CODES foi esvaziado e ficou no esquecimento no governo de Yeda Crusius (2007-2010), do PSDB (González, 2008).

Em 2010 foi eleito governador Tarso Genro (PT), que havia sido o primeiro Ministro responsável pela secretaria do CDES nacional e provavelmente um dos seus mentores intelectuais.

Em um de seus primeiro atos, o novo governador criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES/RS), extinguindo o CODES⁵. O CDES/RS segue o modelo do CDES nacional. Sua composição conta com a presença de representantes do mundo empresarial e dos sindicatos de trabalhadores, mas também com grande número de personalidades dos campos artístico, esportivo e intelectual, cuja representatividade com relação à sociedade é mais simbólica do que funcional.

Os documentos de divulgação do CDES/RS fazem menção ao CDES nacional como inspiração mas nenhuma referência ao CODES ou aos conselhos existentes anteriormente como antecedentes, aparentemente não reconhecendo o CDES/RS como uma continuidade de outras experiências. O CDES/RS é

⁵ LEI N.º 13.656, DE 07 DE JANEIRO DE 2011. Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul –CDES/RS □ e revoga a Lei n.º 11.931, de 24 de junho de 2003, que institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – CODES – e dá outras providências.

apresentado como uma iniciativa exclusiva da gestão do Governador Tarso Genro. (Rio Grande do Sul, 2011 e 2013)

Desde sua criação o CDES/RS tem produzido uma grande quantidade de documentos, a partir da divisão de seus membros em câmaras temáticas, que debateram problemas do Estado e as propostas do governo estadual para enfrentá-las.

Neste sentido, o CDES/RS parece ter se constituído em um espaço de diálogo, em que as proposições do governo são apresentadas a distintos segmentos da sociedade para serem submetidas a críticas e sugestões antes de serem implementadas ou enviadas para deliberação do Poder Legislativo.

Este debate serve como um filtro para identificação de resistências às propostas e para seu aprimoramento antes de serem submetidas a um debate público mais aberto. Porém as limitações de representatividade dos membros do conselho não permitem que este seja um espaço de concertação, uma vez que os membros não estão habilitados a oferecer uma concordância em nome dos segmentos sociais que em teoria representam.

Por outro lado, a proposição de uma identificação do CDES como uma iniciativa do atual governo, desconectada de uma trajetória anterior que inclui outros partidos que ocuparam o poder, para dar ao órgão um caráter de iniciativa apartidária, diminui as possibilidades de sua continuidade no caso da eleição de um governante de outro partido, dada a tendência no Brasil de se evitar dar continuidade a políticas que possam significar o reconhecimento de acertos de governos anteriores de outros grupos partidários. Assim um presente de uma certa efetividade conecta-se a um futuro incerto, dependente dos resultados eleitorais.

Porem, paralelamente ao CDES/RS existe um outro conjunto de conselhos de desenvolvimento, cuja criação o antecede, embora com competências diferentes, que são debatidos a seguir.

OS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) existentes no Estado do Rio Grande do Sul são muito anteriores tanto ao CDES/RS como ao CODES, sendo sua formação iniciada em 1991. (Bandeira, 1999). Sua criação advém da regulação dos dispositivos da Constituição Estadual sobre o desenvolvimento regional, referidos anteriormente. (González, 2008) Existem

atualmente 24 COREDES, envolvendo em cada mais de uma dezenas de municípios.⁶

A regionalização, segundo a Constituição Estadual, também deveria se refletir no orçamento público, segundo o Art. 149, parágrafos 1º e 8º:

“parágrafo 1º. A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de foram regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

...

“parágrafo 8º Os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir desigualdades sociais e regionais”.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento começaram a ser organizados a partir de 1991, durante o Governo Alceu Collares (PDT), sendo sua criação formalizada pela lei 10.283, de 17 de outubro de 1994. Seu objetivo seria "a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável..."(art. 2º da lei)

A participação dos COREDES na definição do orçamento corresponde à execução o princípio constitucional a respeito da regionalização do orçamento e está prevista no Art. 3º:

“Art. 3º - Competem aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições:

...

“IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado”.

⁶ O Estado do Rio Grande do Sul conta hoje com 497 municípios. Até 1998 eram 467.

Os COREDES são compostos por diversos tipos de instituições dos setores empresarial sindical, associativo e universitário, além da participação de prefeitos e deputados estaduais, conforme definido no decreto 35.764, de 28 de dezembro de 1994:

“Art. 4º - Caberá ao Poder Executivo estadual convocar a Assembléia de constituição de cada CRD, da qual participarão:

I) os Prefeitos Municipais e Presidentes das Câmaras de Vereadores, como representantes dos poderes públicos da região;

II) os Deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na região;

III) um representante de cada instituição de ensino superior da região; e,

IV) um delegado ou seu suplente, com o representante de cada segmento organizado da sociedade civil, eleito e devidamente credenciado, por Município.

Parágrafo único - Entende-se por organizado aquele segmento representado por entidades, tais como, associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por Lei.

Os COREDES são divididos entre uma Assembléia Geral, onde todos os representantes previstos na lei participariam e um conselho executivo, que toma as decisões cotidianas.

Além do diagnóstico das necessidades de cada região e do planejamento do desenvolvimento, os COREDES também têm a possibilidade de intervir na formulação do orçamento estadual. Inicialmente esta competência se dava através da possibilidade de apresentar emendas ao orçamento.

Em 25 de junho de 1998 foi aprovada a lei 11.179, que instituiu a consulta popular. Esta lei atribuiu aos COREDES a responsabilidade para criar a lista de prioridades e organizar a votação pela população sobre prioridades regionais do orçamento estadual. Posteriormente a lei 11451/00 alterou a lei 10283/94, prevendo a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento - COMUDES - como organismo auxiliar dos COREDES, principalmente para a execução da consulta popular.

Estas mudanças fazem parte da disputa política em torno das formas de consulta à população na elaboração do orçamento estadual ocorrida durante o Governo Olívio Dutra (PT), que implantou o orçamento participativo estadual, com resistência da oposição, majoritária na Assembléia Legislativa. Os COREDES acabaram sendo utilizados como arma neste conflito, que é descrito em González (2007).

Os sucessivos governos tentaram obter a parceria dos COREDES na execução de mecanismos de definição de investimentos regionais do orçamento. Esta tarefa foi ao longo do tempo uma das principais atividades da maioria dos conselhos (Bandeira, 1999; González, 2007). No entanto, devido à crise orçamentária estadual, estes mecanismos tem sido pouco efetivos, pois a capacidade de investimento do governo estadual tem sido pequena.

Ainda que aponte a consolidação dos COREDES como um fator positivo, Siedenberg, Saad e Senger (2005) constatam que poucos conselhos têm um diagnóstico e um plano de desenvolvimento para a região, sendo que a maioria faria planejamento por inspiração, intuição, especulação, pela ausência de planos ou diagnósticos.

Por outro lado, segundo Bandeira (2004), a ação dos conselhos reverte na criação de capital social, tanto nas relações horizontais como verticais, servindo como fator que pode alavancar o desenvolvimento.

Contando hoje com uma experiência de quase 20 anos, os COREDES foram incorporados aos mecanismos estaduais de negociação de obras e investimentos do Governo Estadual nas diversas regiões do Estado. No entanto, estão desconectados da nova experiência do CDES/RS, carecendo de mecanismos de articulação com o novo conselho.

CONSELHOS, DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E DEMOCRACIA

Ao se construir um modelo de Estado com um papel interventor na economia, a democracia é um componente fundamental do desenvolvimento econômico e social, para que ele possa ocorrer de forma equilibrada, buscando eliminar as grandes diferenças de classe e regionais existentes.

Tendo em vista as críticas ao modelo representativo de democracia e dado o déficit de representação dos partidos políticos e das instituições representativas tradicionais, teóricos da democracia participativa apontam a criação de conselhos com representação de segmentos da sociedade, para influir sobre as ações governamentais como uma alternativa. No entanto, no resultado

da ação destes organismos, influi a concepção referente à composição e às funções destas instituições. (Gonzalez, 2000)

O Brasil possui uma longa trajetória de uso de instituições colegiadas como canais de negociação ou tomada de decisões, mesmo em períodos autoritários. Ao longo deste período foram variadas as funções atribuídas e as concepções de conselho dominantes. A partir da Constituição de 1988 tornou-se bastante presente uma concepção de conselhos como parte da institucionalidade de uma democracia participativa, em que os canais políticos de decisão e participação deixariam de ser um monopólio dos partidos políticos. Por outro lado, uma concepção de representação funcional, como mecanismo de negociação entre classes sociais intermediadas pelo governo tem convivido em muitos países paralelamente ao sistema representativo baseado nos partidos.

As experiências brasileiras discutidas neste texto parecem não se enquadrar plenamente em nenhum dos dois modelos tradicionais de uso dos conselhos. Não se enquadram especificamente como mecanismos de democracia participativa pois seus poderes são exclusivamente consultivos, não tomando decisões que vincule os governos.

Por outro lado, o seu modelo de representação não é exclusivamente corporativo, incluindo além de membros com o perfil de representação de classe, personalidades escolhidas por sua notoriedade pública.

Dos três casos, os COREDES são os que possuem a composição mais representativa, com a possibilidade de participação de amplos setores da sociedade, de uma forma relativamente aberta. Embora mantenha um vínculo com uma visão tradicional de representação de interesses, com vagas cativas para prefeitos e deputados estaduais, permite a participação de instituições sindicais, empresariais, associativas e educativas, em igualdade de condições na forma de assembleias. A presidência de diversos COREDES, assumida por representantes de instituições universitárias regionais indica que é possível um diálogo em que o domínio do Conselho não seja transformado em embate político-partidário.

No CODES as instituições eram nominadas pelo Decreto estadual, cabendo apenas às instituições escolherem o nome de seus representantes. Sua estrutura era de uma representação corporativa de interesses sociais. O Governador já era definido pela lei como Presidente.

Mais restrita ainda é a composição do CODES, em que cabe ao Presidente da República indicar os nomes dos membros do Conselho e presi-

lo. Configura-se mais como um conselho de notáveis do que um conselho de representação corporativa, em que alguns membros podem assumir a defesa de seu segmento de origem, porém sem a legitimidade de ter sido indicado por ele.

No CDES a crítica feita por representantes de organizações da sociedade civil, segundo Moroni (2005), é de que a representação esta estruturada principalmente no eixo capital-trabalho, havendo dificuldade para compreender as posições de outros segmentos sociais, minoritários no conselho, que buscam apresentar posições que fogem a esta lógica.

Em nenhum dos casos os conselhos possuem canais concretos de interlocução e responsividade perante a população. O tipo de mandato exercido ou é puramente representativo, defendendo o membro do conselho suas posições de acordo com sua consciência, ou é corporativo, reportando-se o representante a uma instituição intermediária que articula os interesses de algum grupo social.

Para os Governos, os Conselhos de Desenvolvimento funcionam como um termômetro de possíveis reações da população a medidas a serem propostas, antecipando críticas dentro de um microcosmo que reproduziria as principais opiniões existentes na sociedade.

No entanto, não são tratados como canais concretos de negociação quando da implementação de políticas concretas. Podem ser citados casos de negociação de medidas fiscais, como foi a proposta de aumento de alíquotas de ICMS, no Rio Grande do Sul e da renovação da validade da CPMF em nível nacional, ambas no final de 2007, em que as negociações foram travadas diretamente com os legislativos, sem que a discussão nos Conselhos, mesmo que com o objetivo de obter apoio para pressionar o legislativo, tenha sido utilizada. Em 2013, quando os governos estadual e federal propuseram agendas para enfrentar as reivindicações de uma serie de protestos de rua que iniciaram a partir do debate sobre o aumento das passagens do transporte coletivo, tampouco os conselhos de desenvolvimento foram considerando como interlocutor.

O papel dos Conselhos de Desenvolvimento é positivo, como mais um espaço de interlocução entre governo e sociedade, tornando o Poder Público mais permeável às opiniões da sociedade no momento de tomar decisões. Porém não muda o local da tomada de decisões, que continua concentrado principalmente na mesa dos Governadores e da Presidência da República e seus respectivos secretários e ministros.

Uma composição mais democrática dos conselhos que os tornassem efetivamente representantes dos interesses dos diversos segmentos sociais poderia potencializar a sua capacidade de mecanismo de diálogo. Para isto, no entanto, os governos deveriam aceitar a presença de vozes dissonantes, abdicando do poder de indicar os seus componentes, que ampliariam a arena de conflito e as críticas as propostas formuladas.

Resta saber se este é um risco que os governantes estão dispostos a correr, ou o que realmente querem é uma forma de facilitar a legitimação de suas idéias, aparando arestas e ajustando a política para diminuir as críticas, sem, no entanto, partilhar o poder real.

BIBLIOGRAFÍA

- Abranches, Sergio H. (1978) *The divided Leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil*. PhD Thesis. Cornell University.
- Bandeira, P. (1999) *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Texto para discussão nº 630. Brasília, IPEA, fevereiro de 1999.
- Bandeira, P. (2004) “Articulação de atores sociais, capital social e desenvolvimento regional: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul”. In: *Superintendência de Estudos Econômicos e sociais da Bahia*. Serie Estudos e Pesquisas n. 67. http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei_bahia_analise/sep/pdf/sep_67/pedro_silveira_bandeira.pdf. Acessado em 13.12.2007.
- Baquero, M. (2000) *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre. UFRGS.
- Bobbio, N. (1986) *O futuro da democracia*. Rio e Janeiro: Paz e Terra.
- Brasil (2013) Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Agenda de reuniões*. <http://www.cdes.gov.br/conteudo/8508/funcionamento-do-conselho.html> Acessado em 05.07.2013
- Brasil (2013) Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Conselhos pelo Brasil*. <http://www.cdes.gov.br/conselhos-brasil.html>. Acessado em 07.11.2013
- Carvalho, J. M. (1988) *Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro, Vértice. 196 p.
- Diniz, E. (1981) “O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes”. p. 77-120. In: *História geral da civilização brasileira - O Brasil*

- republicano - Sociedade e Política (1930-1964)* FAUSTO, Boris (Ed), Tomo II Volume 3 -. São Paulo, DIFEL.
- Draibe, S. M. (1985) *Rumos e metamorfoses - Estados e industrialização no Brasil: 1930/1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 399 p.
- Fleury, S. (2003) Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula In: *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración*, Panamá, 28-31 Oct. 2003. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047205.pdf>. Acessado em 04.12.2007.
- González, R. S. (2000) *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas - uma análise comparativa*. Porto Alegre, UFRGS, 2000. 340 p. Tese de Doutorado.
- González, R. S. (2004) “Direito, Democracia e Nova Institucionalidade: uma análise da criação de conselhos municipais de controle de políticas públicas”. In: *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica*. p. 33-48. Leonel Severo Rocha; Lenio Streck. (Org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- González, R. S. (2007) “Novos espaços da democracia no Brasil: a participação popular na definição do orçamento público”. In: *Perspectivas sobre Participação e democracia no Brasil*. p. 145-168 Rodrigo Stumpf Gonzalez. (Org.). Ijuí: Editora Unijui,
- González, R. S. (2008) “Democracia Participativa e Conselhos de Desenvolvimento”. In: *Desenvolvimento regional, democracia local e capital social* p. 69-99. Baquero, M e Cremonese, Dejalma (Orgs.). Editora Unijui,
- Gouvea, G. (1994) *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo, Paulicéia. 320 p.
- Inglehart, R.; Welzel, C. (2009) *Modernização, mudança cultural e democracia*. São Paulo, Ed. Verbena.
- Kovarick, L. (2003) *O conselho de desenvolvimento econômico e social: um processo em construção*. mimeo, 2003 Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/estudo/3069/o-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-um-processo-em-construcao.html>. Acessado em 06.06.2013.
- Kunrath, R. (2005) *CDES: O conselho de desenvolvimento econômico e social do Brasil. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS*. Dissertação de mestrado, 2005. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/estudo/969/cdeso-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-do-brasil.html> Acessado em 25.06.2013

- Lafer, C. (1970) *The planning process and the political system in Brazil - a study of Kubitschek's target plan - 1956-1961*. PhD Thesis. Cornell University. 326 p.
- Martins, L. (1976) *Pouvoir et développement économique - formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos. 472 p.
- Moroni, J. (2005) *Participamos, e daí?*. Observatório da cidadania. Texto para debate. Ibase, Rio de Janeiro, Novembro 2005. Disponível em: http://www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_Moroni.pdf. Acessado em 29.11.2012.
- Moroni, J. (2006) O direito à participação no governo Lula. In: *32.ª Conference on Social Welfare, 2006*. Disponível em: http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf. Acessado em 05.07.2013.
- Rio Grande do Sul. (2011) “Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social”. *Revista Balanço CDES 2011* Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/documento/3315666/revista-balanco-cdes-2011-2011.html> Acessado em 03.07.2013
- Rio Grande do Sul. (2013) Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social. *Termo de Referência para Instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CDES RS*. Sem data. Disponível em <http://www.cdes.gov.br/documento/2793450/termo-de-referencia-do-cdes-rs-.html> Acessado em 05.07.2013
- Santos, W. (1988) *Crise e Castigo - partidos e Gerais na Política Brasileira*. Rio de Janeiro, Vértice.
- Siedenberg, D. R.; Saad, A.; Senger, C. (2005) “Condicionantes históricos e determinantes contemporâneos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul”. In: *Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil*. p. 211-238. : José Raimundo Carvalho, Klaus Hermanns. (Org.). Fortaleza - CE: Fundação Konrad Adenauer,
- Souza, M. (1983) *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa –Ômega.
- Vianna, M. (1987) *A administração do milagre: o Conselho Monetário Nacional 1964-1974*. Petrópolis, Vozes.
- Weber, M.(1994) *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo, Livraria Pioneira Editora.