

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL E TRABALHO (NEDLAC) DA ÁFRICA DO SUL, O CONSELHO NACIONAL DE ACESSORAMENTO (NAC) DA ÍNDIA E O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES) DO BRASIL: NOVAS CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO NA SEMIPERIFERIA?

Eduardo R. Gomes

Professor do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (DCP/PPGCP/UFF) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/UFRJ).

Ao focar as relações entre Estado e sociedade em países como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), tomados como exemplo de economias emergentes, este texto analisa os conselhos de assessoramento ao Executivo do Brasil, África do Sul e Índia, como meios de expansão das capacidades estatais de interação do Estado com a sociedade, eventualmente propiciando ideias para políticas de desenvolvimento no contexto pós-neoliberal, dada a janela de oportunidade de ascensão internacional para estes países nas primeiras décadas do século que se inicia. Em termos gerais, a resposta é positiva, mas as diferentes formas pelas quais se estruturaram e a igualmente diversa dinâmica de funcionamento fazem variar o potencial de expansão dessas capacidades estatais nas comparações entre elas e, em particular, nas contribuições dos conselhos da Índia e da África do Sul para aperfeiçoar o brasileiro.

O Conselho Nacional de Assessoramento (National Advisory Council – NAC) da Índia foi constituído em um momento de crise sociopolítico-econômica (passível de ser compreendida como uma conjuntura crítica), mas se voltou especialmente para a dimensão social dessa crise, alinhando-se ao movimento mais amplo da sociedade indiana pela efetivação de direitos sociais (*rights-based development*), que praticamente sempre estiveram nos planos quinquenais, sem serem efetivados. O NAC foi instituído pelo Partido do Congresso, que vinha perdendo sua hegemonia desde os anos 1980, quando foi reconduzido ao poder em coalizão com a esquerda em 2004. Apesar de não ser um ente constitucional (*statutory body*), o NAC foi parte do novo governo, sob a chefia de Sonia

Gandhi, a diretora (*chairperson*) do órgão em dois períodos consecutivos sob a liderança do Partido do Congresso. Com representação por meio de dez a vinte “notáveis” em uma estrutura minimalista de grupos de trabalho (*working groups*), envolveu-se direta ou indiretamente na implementação de uma série de novos direitos sociais, da lei do direito à informação à lei de aquisição de grandes extensões de terras para novos empreendimentos econômicos. Além do conteúdo de suas recomendações ao primeiro ministro, parece-nos importante a aproximação institucional entre o NAC e o Conselho Nacional de Desenvolvimento e a Comissão de Planejamento, o que, em uma apreciação otimista, pode significar uma agregação das dimensões sociais às metas econômicas da Índia.

O Conselho do Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (National Economic Development and Labour Council – Nedlac) da África do Sul, por sua vez, foi também fruto de uma “conjuntura crítica”, que foi o final da transição daquele país para uma democracia universal em 1994-1995, depois de uma longa e conflituosa negociação pela extinção do *Apartheid*, com o objetivo de uma harmonização pelo fortalecimento do capital social, mas, também, a promoção do desenvolvimento do país. Diferente do NAC, cujo mandato resume-se a poucas linhas, como veremos, o Nedlac assenta-se em uma estrutura representativa intensa e extensamente organizada, com rígidas regras de funcionamento e relacionamento com o Legislativo, baseando-se em um modelo semicorporativista de representantes de atores estratégicos da sociedade civil e do Estado, com conselheiros escolhidos por organizações de seus

respectivos grupos (*constituencies*). Entretanto, aos três tradicionais agentes do corporativismo (capital, trabalho e Estado) agregou-se mais um, chamado *community* (ou sociedade civil), com forte rigidez dos procedimentos para tratar dos temas trabalho e desenvolvimento e das relações com o Legislativo.

Além de produzir propostas de projetos de lei sobre diversos assuntos de um Estado que se reconstruía e que o ministro do Trabalho, autoridade máxima do Nedlac, poderia ou não encaminhar ao Legislativo, o conselho teve suas regras de funcionamento progressivamente desrespeitadas, solapadas. Seu funcionamento foi crescentemente sofrendo deficiências e críticas e as perspectivas de ter um papel mais importante no desenvolvimento e harmonização social do país, considerando qualquer critério, pareciam remotas a ponto de um relatório de avaliação do conselho ter se chamado apropriadamente *Reposicionando o Diálogo Social de Alto Nível no Nedlac da África do Sul no Futuro* (*Repositioning Peak Level Social Dialogue in South Africa: Nedlac into the Future*).

Por último, mas não menos importante, a formação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (Cdes) remonta à campanha eleitoral do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, quando se preparava para disputar a presidência em segundo turno com José Serra em 2002. Tasso Genro, que era familiarizado com a experiência espanhola de conselhos e pactos, sugeriu a Lula a criação de conselho de assessoramento com membros da sociedade civil, uma boa estratégia para fortalecer a aliança pluriclassista que o apoiava, diminuindo a desconfiança dos diferentes grupos que o apoiavam, com os quais se comprometeu em vários encontros. Promessa feita, promessa cumprida, com a vitória eleitoral o então presidente Lula instituiu o Cdes por medida provisória no primeiro dia de seu governo, em 1º de janeiro de 2003.

Com base naquela origem, o Cdes ficou caracterizado como um órgão de caráter consultivo e de assessoramento à Presidência da República, formado por 104 membros de livre escolha do presidente da República, que era também o presidente do conselho, sendo noventa dos mais variados setores da sociedade civil e quatorze representantes do governo, com mandato de dois anos, renováveis, devendo se reunir pelo menos quatro vezes ao ano, compondo o chamado “pleno” do Cdes.

Apesar de não se basear em critério de classe, cerca de oitenta membros dividiam-se entre empresários e trabalhadores, com ligeira predominância dos primeiros. O Cdes passou por diversas inserções no aparelho do Estado, sendo apoiado administrativamente pela Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes). Antes dessa inserção, o Cdes esteve subordinado à Secretaria de Relações Institucionais e à Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Quanto ao funcionamento, em síntese, predominou a prática de a Presidência da República e/ou o secretário executivo do Cdes colocarem em pauta qualquer assunto para exame do conselho pleno (ou “pleno”), com outras regras procedurais que davam voz aos conselheiros e suas decisões. Dessa forma flexível, o Cdes acompanhou os principais temas políticos, econômicos e sociais nos seus onze anos de existência, tendo um papel decisivo em mais de uma ocasião para a implementação de políticas nessas áreas. Além disso, ganhou grande projeção internacional.

SUMÁRIO EXECUTIVO