

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

ANDRÉ PEREIRA CARNEIRO

**DIÁLOGO SOCIAL E NEOLIBERALISMO: ANÁLISE COMPARATIVA DOS
CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA ESPANHA, DE PORTUGAL E DO
BRASIL (1991-2016)**

Varginha/MG

2016

ANDRÉ PEREIRA CARNEIRO

**DIÁLOGO SOCIAL E NEOLIBERALISMO: ANÁLISE COMPARATIVA DOS
CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA ESPANHA, DE PORTUGAL E DO
BRASIL (1991-2016)**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Gestão
Pública e Sociedade pela Universidade Federal
de Alfenas, *campus* Varginha. Área de
concentração: Gestão Pública e Sociedade
Orientador: Thiago Fontelas Rosado Gambi

Varginha/MG

2016

Carneiro, André Pereira.

Diálogo social e neoliberalismo : análise comparativa dos conselhos econômicos e sociais da Espanha, de Portugal e do Brasil (1991-2016) / André Pereira Carneiro. - 2016.

251 f. -

Orientador: Thiago Fontelas Rosado Gambi
Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) -
Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2016.
Bibliografia.

1. Neoliberalismo. 2. Democracia. 3. Conselho de
Desenvolvimento Econômico e Social. I. Gambi, Thiago Fontelas
Rosado. II. Título.

CDD: 330.122

ANDRÉ PEREIRA CARNEIRO

**DIÁLOGO SOCIAL E NEOLIBERALISMO: ANÁLISE COMPARATIVA DOS
CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA ESPANHA, DE PORTUGAL E DO
BRASIL (1991-2016)**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovado em 23 de agosto de 2016



Orientador: Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi
Universidade Federal de Alfenas



Prof. Dr. Luciano Cavini Martorano
Universidade Federal de Alfenas



Prof. Dr. Virgílio Cezar da Silva e Oliveira
Universidade Federal de Juiz de Fora

À minha filha, Isabela, participe dessa trajetória.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha esposa, Vanilza, pelo incentivo, apoio, parceria e compreensão durante os momentos em que precisei me ausentar e sem os quais não teria sido possível a apresentação deste estudo.

Ao professor e orientador Thiago, pela paciência com os percalços que tive, pela tranquilidade a mim passada nos momentos de maiores questionamentos, pelos conhecimentos transmitidos e pelas orientações realizadas que me guiaram durante toda a confecção do presente trabalho.

Aos meus pais pela educação oferecida, sempre da melhor qualidade, pelos ensinamentos e valores transmitidos durante toda a vida, que servem de inspiração para os questionamentos quanto à realidade social que hoje se vive.

Aos meus colegas da Procuradoria-Seccional da Fazenda Nacional em Varginha/MG, pela possibilidade conferida de me dedicar exclusivamente na confecção dessa dissertação durante o período de licença.

RESUMO

A ideologia neoliberal se manifestou predominante, após a crise vivenciada a partir do fim da década de 70, com a defesa da necessidade de diminuição do aparato estatal e a ampliação da liberdade dos agentes econômicos, o que interferiu no modelo de democracia vigente. Sob a perspectiva dessa ideologia, o modelo de democracia então hegemônico se viu reforçado, dando-se prevalência ao sistema representativo, bem como se sedimentando a questão puramente procedimental, vinculada apenas ao sufrágio universal e despida da perspectiva moral de alteração da sociedade. Isso acabou aumentando a desigualdade e fortalecendo a influência do mercado e agentes externos sobre as políticas públicas. Com isso, a democracia se viu afetada com o crescimento da apatia social e dos questionamentos quanto à política, já que a alternância de projetos não existe. Como forma de mitigar esses problemas, a ampliação da participação social seria o instrumento, sendo isso defendido inclusive por agências multilaterais, como a OIT, ao trazer o diálogo social como um de seus objetivos estratégicos. Ele seria utilizado para ampliar a discussão a respeito das políticas econômicas e sociais, permitindo a construção de soluções alternativas e concertadas. Dentro desse contexto de dominação da ideologia neoliberal, viu-se a criação de Conselhos Econômicos e Sociais na Espanha, em Portugal e no Brasil. Na Espanha e em Portugal, a criação ocorreu em um momento em que eram necessárias grandes reformas para adequação desses países aos ditames da União Europeia, mormente em razão da premente unificação monetária. No Brasil, a criação foi apresentada como um instrumento para fazer frente àquele predomínio ideológico, tendo sido assentada, como uma de suas funções, a construção de um novo pacto social. Levando em conta essa realidade vivenciada, o presente estudo objetiva analisar se o diálogo social institucionalizado nos Conselhos Econômicos e Sociais desses países realmente serviu de instrumento para uma maior participação social e para a criação de alternativas concertadas para o desenvolvimento econômico e social. A hipótese a ser trabalhada é que a prática dos Conselhos na Espanha, em Portugal e no Brasil é parecida, no sentido de dar legitimidade às políticas econômicas e sociais ou ao governo, apesar de o discurso de criação ser distinto. Para possibilitar esse estudo, o segundo capítulo traz a vinculação da democracia ao capitalismo, principalmente no período de dominação ideológica do neoliberalismo. O terceiro capítulo faz um apanhado histórico a partir do processo de redemocratização até a criação dos Conselhos. No quarto, são apresentadas as características institucionais e a evolução do diálogo social com a criação dos Conselhos. Para apresentar essa evolução, foram utilizados artigos a respeito do diálogo social naqueles países e documentações primárias fornecidas por cada um dos Conselhos, sendo utilizados os pareceres feitos pelo pleno dos Conselhos da Espanha e de Portugal e as atas e discursos das reuniões ordinárias do Conselho do Brasil. No quinto capítulo, são apontados problemas vistos no processo de participação social institucionalizada. Para, na sequência, ser apresentada a conclusão de que a institucionalização do diálogo social não serviu para a pensada ampliação democrática.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Democracia. Diálogo social. Conselho Econômico e Social.

ABSTRACT

The neoliberal ideology has manifested prevalent after the crisis experienced from the end of the 70's, with its defense of the need to reduce the state apparatus and of the expansion of freedom of the economic agents, which interfered in the model of the democracy. From the perspective of this ideology, the hegemonic model of democracy was reinforced, giving prevalence to the representative system, as well as consolidating the purely procedural matter, linked only to the universal suffrage and without the moral perspective of change in society. This has increased inequality and strengthened the influence of the market and external stakeholders on public policy. Therefore, democracy was affected with the growth of social apathy and questions about the politic, since the alternation of projects does not exist. In order to mitigate these problems, increasing social participation would be the instrument and this was defended even by multilateral agencies such as the ILO, to bring social dialogue as one of its strategic objectives. The social dialogue would be used to broaden the discussion of economic and social policies, enabling the construction of alternatives and concerted solutions. Within this context of domination of neoliberal ideology, it has been seen the creation of Economic and Social Councils in Spain, Portugal and Brazil. In Spain and Portugal, the creation occurred at a time when they were needed to do major reforms to adapt these countries to the dictates of the European Union, especially given the proximity of the monetary union. In Brazil, the creation was presented as a tool to counter to that ideological predominance and it was placed, as one of its functions, the construction of a new social pact. Considering this reality, the study aims to analyze if the social dialogue institutionalized in the Economic and Social Councils of these countries actually served as an instrument for a greater social participation and for the creation of concerted alternatives for economic and social development. The hypothesis to be worked is that the practice of these Councils in Spain, Portugal and Brazil is similar, in order to give legitimacy to economic and social policies or the government, despite the difference of speech in their creation. To enable this study, the second chapter provides the linkage of democracy to capitalism, especially during the period of ideological domination of neoliberalism. The third chapter makes a historical overview from the democratization process until the creation of the Councils. In the fourth, the institutional characteristics and evolution of the social dialogue with the creation of the Councils are showed. To display this evolution, it was used articles about the social dialogue in those countries and primary documentation provided by each of the Councils, that being the opinions made by the plenary of the Councils of Spain and Portugal and the minutes and speeches of the regular meetings of the Council of Brazil. In the fifth chapter, it is singled out problems seen in the process of the institutionalized social participation. After that, it is presented the conclusion that the institutionalization of social dialogue was not used to the democratic expansion as thought.

Key words: Neoliberalism. Democracy. Social dialogue. Economic and Social Council.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDIB	- Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base
ABIMAQ	- Associação Brasileira de Indústria de Máquinas e Equipamentos
AES	- Acordo Econômico e Social
AICESIS	- Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares
CC.OO.	- Confederación Sindical de Comisiones Obreras
CEOE	- Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	- Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CESALC	- Rede de Conselhos Econômicos e Sociais da América Latina e Caribe
C.E.S.A.R.	- Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife
CGTP	- Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
CIG	- Confederación Intersindical Galega
COPOM	- Comitê de Política Monetária
CPMF	- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	- Desvinculação das Receitas da União
ELA	- Euskal Sindikatua
FIESP	- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	- Fundo Monetário Internacional

- FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- MST** - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- OIT** - Organização Internacional do Trabalho
- ONG** - Organização Não-Governamental
- PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento
- PAEF** - Programa de Assistência Económica e Financeira
- PT** - Partido dos Trabalhadores
- UGT** - União Geral de Trabalhadores (Portugal)
- UGT** - Unión General de Trabajadores (Espanha)
- UGT** - União Geral dos Trabalhadores (Brasil)
- UNE** - União Nacional dos Estudantes

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - <i>Dictámenes</i> sem votos apartados.....	97
Quadro 1 - Comparativo das características institucionais dos Conselhos Econômicos e Sociais.....	147

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DEMOCRACIA E CAPITALISMO.....	28
3	O DIÁLOGO SOCIAL E O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS.....	48
3.1	ESPANHA.....	49
3.2	PORTUGAL.....	55
3.3	BRASIL.....	62
4	OS CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA ESPANHA E PORTUGAL E O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL.....	70
4.1	CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL ESPANHOL (CONSELHO CONSULTIVO E TÉCNICO).....	73
4.1.1	Aspectos Institucionais.....	73
4.1.2	Diálogo Social com a Criação do Conselho.....	82
4.2	CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL PORTUGUÊS (CONSELHO CONSULTIVO E DE CONCERTAÇÃO SOCIAL)...	105
4.2.1	Aspectos Institucionais.....	105
4.2.2	Diálogo Social com a Criação do Conselho.....	115
4.3	CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CONSELHO DE CONCERTAÇÃO).....	136
4.3.1	Aspectos Institucionais.....	136
4.3.2	Diálogo Social com a Criação do Conselho.....	149

5	PROBLEMAS PARA O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL ENCONTRADOS NOS ESPAÇOS INSTITUCIONALIZADOS NA EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS.....	183
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	202
	REFERÊNCIAS.....	209

1 INTRODUÇÃO

Com a Crise de 1929 e a eclosão da 2ª Guerra Mundial, a atuação estatal foi exigida, muito em virtude da percepção de que o mercado¹ não tinha capacidade de regular de maneira eficaz todas as relações econômicas. Nos moldes do modelo keynesiano, o Estado assumiu um compromisso para que políticas de manutenção do emprego fossem garantidas, com o objetivo de harmonização de classes.

Apesar da prevalência dessa atuação estatal, logo após a 2ª Guerra Mundial, surge uma corrente crítica àquele modelo de atuação estatal, o neoliberalismo, tendo como base o estudo feito por Friedrich Hayek, em 1944, em seu livro “O Caminho da Servidão”. Sob essa perspectiva, o poder público não deve interferir na economia, pois isso afetaria a concorrência, que é um elemento essencial do desenvolvimento econômico, já que ela é um dos principais estímulos às competências individuais. Levando isso em consideração, percebe-se que, neste modelo econômico a desigualdade é vista como um valor positivo (ANDERSON, 2008).

Durante muito tempo, a ideologia neoliberal² era restrita a discussões acadêmicas e tratada sem grande relevância, tendo em vista a predominância do modelo keynesiano e o próprio crescimento econômico experimentado, com os anos de ouro do capitalismo.

Foi com a crise econômica iniciada nos anos 70 que os neoliberais ganham importância tanto nas formulações acadêmicas, quanto junto aos *policymakers*. A própria sociedade, no período, viu esse modelo como uma saída, tendo sido verificada sua prevalência

-
- 1 O mercado pode ser definido como uma estrutura social para a troca de direitos, permitindo que pessoas, empresas e produtos possam ser avaliados e precificados (BECKERT; ZAFIROVSKI, 2011). Trata-se de uma estrutura com papéis sociais invertidos, estando de um lado um comprador e do outro um vendedor. Essa definição de mercado é a básica para o capitalismo, mas, para o presente trabalho, com a evolução e a preponderância do capital financeiro, advinda com a ideologia neoliberal, utilizar-se-á o termo mercado, restringindo-o ao mercado financeiro, em contraponto ao mercado produtor. Mercado financeiro se diferencia do mercado produtor no que tange aos papéis sociais que não são definidos, podendo vendedores funcionarem também como compradores, enquanto que o mercado produtor a diferença de papéis entre comprador e produtor é estanque. Outro ponto que o diferencia é a existência de papéis sociais distintos entre investidor e especulador, sendo que o primeiro centra suas expectativas de acordo com a condição da economia e o segundo pretende lucros dentro de um prazo curto (BECKERT; ZAFIROVSKI, 2011).
 - 2 A ideologia neoliberal surge como uma corrente teórica contrária ao modelo de Estado de Bem-Estar Social, defendendo a restrição da atuação estatal na área social e econômica, com a readequação das funções do Estado que deveria ser forte “em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo” (ANDERSON, 2008, p. 11). Dentro dessa perspectiva, suas premissas básicas são o controle da inflação através de um desemprego estrutural e disciplina fiscal (diminuição de gastos sociais), o que diminuiria o poder dos sindicatos e, como consequência, a pressão para aumento de salários, e a desigualdade como valor positivo para fortalecer a concorrência.

nas urnas em países desenvolvidos, por exemplo, Margaret Thatcher eleita em 79, na Inglaterra, Ronald Reagan, eleito em 80, nos Estados Unidos, e Helmut Kohl, em 82, na Alemanha Ocidental.

Com a queda do regime socialista na União Soviética, no final dos anos 80, chega-se ao triunfo da ideologia neoliberal, que deveria ser seguida por todos, sendo tratada como verdade absoluta e inquestionável³. Após o Consenso de Washington, ela se espalhou pelo mundo, encampada por agências multilaterais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

A implementação da ideologia neoliberal decorreu da crise vivida pelo Estado Social nos anos 70 em virtude dos novos movimentos sociais existentes, naquele período, nos países desenvolvidos, os quais eram de difícil controle. Essa crise foi tratada como uma crise de governabilidade, ao invés de uma crise de legitimidade⁴, tendo se entendido que o Estado inchado não daria conta de fazer frente a esses novos movimentos e, para se ter governabilidade, dever-se-ia seguir três regras fundamentais: privatização, mercantilização e liberalização (SANTOS, 2005b).

Com essas regras em mente, foram adotadas reformas em vários países pelo mundo, para que seus mercados internos fossem abertos, conferindo maior autonomia para a circulação do capital. Essas reformas, todavia, em vez de conferirem maior governabilidade e uma ampliação democrática, trouxeram graves crises econômicas e sociais, afetando a própria credibilidade das instituições democráticas.

Uma das razões para essa perda de credibilidade das instituições democráticas é o pensamento único imposto, o que limitou a alternância política, já que partidos com ideologias opostas acabaram sendo obrigados a seguir a mesma cartilha de reformas, sob pena

3 FUKUYAMA, Francis. **The end of History?** Disponível em: <<http://www.wesjones.com/eoh.htm>>. Acesso em: 28 set. 2013. Da mesma forma apresenta Anderson (2008), afirmando que o neoliberalismo teve grande êxito ideológico ao passar a ideia de inexistência de uma alternativa. Apesar do propalado triunfo, levanta Mintzberg (1998) que existem outros aspectos que deveriam ser trabalhados para além da discussão entre setor público, como um mal a ser mitigado, e o setor privado, como o bem a ser fortalecido, já que a evolução também trouxe outros dois instrumentos que não se enquadram na definição do setor público e do setor privado, que seriam as organizações cooperativas e as organizações sem fins lucrativos. Mintzberg (1998), assim, sustenta que os valores dos setores privados deveriam ser equilibrados, evitando que eles invadam toda a sociedade.

4 Como expõe Santos (2005b), no período pós década de 70, a democracia passou por um período de crise. Para ele, essa crise decorreu de uma crise de legitimidade em virtude da sobrecarga de reivindicações existentes e pelo contrato social, vigente até a década de 70, ser demasiadamente inclusivo, sendo que os atores sociais históricos (partidos operários e sindicatos) permaneciam centralizando as demandas. Para solução dessa crise de legitimidade, o aumento da participação social e inclusão de novos movimentos sociais seria o devido. Ao invés disso, a crise, pela qual a democracia passava, foi trabalhada como uma crise de governabilidade, ou seja, para garantir a viabilidade do governo e a geração de consensos, seria necessário diminuir o tamanho do Estado, com a retração das demandas antes excessivas, e restringir a participação popular, com o fortalecimento de uma concepção individualista de sociedade.

de agravamento das crises então vividas. Também, em virtude dessa imposição de pensamento, a soberania dos países foi relativizada em favor da interferência do mercado e de agentes externos, que possuem um grande poder de influência nas políticas econômicas e sociais.

A desigualdade é outro aspecto que se agravou com o neoliberalismo e isso traz impactos na consolidação democrática dos países, já que ela reverbera na política ao fortalecer o poder das elites econômicas, com o aumento de sua capacidade de influência nas decisões tomadas, mormente pela capacidade de financiamento das campanhas eleitorais.

A gestão e o aparato estatal também passaram pela influência desse pensamento economicista, dando prevalência à necessidade de limitação da atuação estatal, em detrimento das garantias sociais existentes anteriormente, bem como de se copiar instituições anglo-saxãs, podendo esse aspecto ser denominado de “monocultura institucional”, como apresentado por Evans (2003). A preocupação do governo deveria se centrar em sua viabilidade econômica, o que torna imperiosa a diminuição dos serviços públicos ofertados, conferindo uma maior liberdade de atuação ao mercado.

Nessas condições, a democracia restringe-se ao direito de voto, formalidade despida de sua possibilidade transformadora da realidade social, com alternância política e liberdade de escolha das políticas públicas pelos governos eleitos e pela população⁵.

Tudo isso acarretou uma perda de confiança na democracia (ESTANQUE, 2006) e uma descrença na política (TARRAGÓ *et al.*; 2015) e, como forma de tentar resgatar a crença na democracia e em seu papel transformador, surgem correntes teóricas que defendem a necessidade de se superar o modelo de democracia representativa, para torná-la mais participativa, com a ampliação do diálogo social⁶. Essa seria uma forma de se contrapor ao

5 A esse respeito vem a lume Macpherson (1979), ao subdividir os grandes modelos teóricos da democracia liberal em três, colocando a perspectiva teórica de um quarto modelo, nomeando-o de “democracia participativa”. O modelo prevalecente, após a 2ª Guerra Mundial, denominado por ele de “democracia de equilíbrio”, serviria apenas como instrumento para garantir um equilíbrio e o exercício da soberania popular através do sufrágio, deixando de lado o valor cidadão, anteriormente idealizado por John Stuart Mill, no modelo denominado de “democracia desenvolvimentista” por Macpherson (1979). O modelo da “democracia de equilíbrio” acabou se fortalecendo ainda mais pela ideologia neoliberal, apesar de, inicialmente, como exposto por Anderson (2008), a democracia não ser vista como um valor neoliberal em si, podendo ela ser mitigada quando os agentes econômicos não gozassem de plena liberdade. Para os modelos de democracia, conferir o próximo capítulo

6 No presente trabalho, pretende-se adotar o conceito de diálogo social tripartite apresentado pela OIT (2015), no sentido de que seria a forma de negociação, consulta ou partilha de informação entre representantes de governos, organizações empresariais e de trabalhadores, em matérias relativas à política econômica e social. Eventualmente, como partícipe do diálogo social, inclui-se terceiros interessados, como organizações sociais, especialistas, entre outros. A questão principal, na definição apresentada pela OIT (2015), é a discussão estar atrelada a grandes questões de política econômica e social, não se subsumindo a apenas um aspecto, como saúde, cultura, como se verifica em Conselhos Gestores, no caso brasileiro. Nesse sentido, o termo diálogo social, utilizado no presente trabalho, visa abarcar as discussões de políticas macro.

poder do capital, então predominante.

A partir dessa ideia da necessidade de ampliação do diálogo social, muito encampada por teóricos a partir da segunda metade do século XX, começa a ser vista, em países pelo mundo, a proliferação de Conselhos Econômicos e Sociais, que seriam órgãos com capacidade de institucionalizar e tornar perene a participação social, incrementando a influência da sociedade sobre as decisões econômicas e sociais a serem tomadas pelos governos.

Essa estrutura institucional, todavia, se encontrava presente, em países europeus, antes mesmo do aumento de relevância conferido à participação social. Já a partir do início do século XX, há a criação das primeiras câmaras econômicas com o propósito de reestruturar a economia na Europa, através da definição de planos econômicos. Essas câmaras surgiram com o propósito de dar legitimidade a eventuais políticas econômicas adotadas pelo governo, em um momento de grave crise econômica, em virtude da Grande Depressão, sendo também decorrência do próprio processo de conscientização política que os sindicatos passavam neste período (RIOS, 1992).

Outra razão, para sua criação naquele período, é o fato de a relação social industrial, na Europa, ser marcada pela contraposição entre conflito e cooperação, tendo sido criados órgãos para administrar essa relação, com o objetivo de evitar seu colapso, sua cisão. Assim, os Conselhos Econômicos e Sociais surgem como forma de reconhecer o papel desempenhado pelos sindicatos e empresários, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, na reconstrução europeia (AVILÉS, 1992).

Com efeito, a primeira câmara criada dentro de um modelo democrático foi o Conselho Econômico do Reich, na Alemanha, em 1919. Ele foi instituído através de previsão contida na própria Constituição de Weimar e, a partir dela, se espalharam essas instituições pela Europa, sendo o caso de se exemplificar a França que criou um Conselho Nacional Econômico em 1925, Luxemburgo em 1931, em 1948 a Bélgica também criou conselho representativo.

Os casos de Portugal e Espanha são mais tardios, sendo verificada a criação em Portugal de um Conselho Nacional de Plano apenas em 1976, enquanto que a Espanha criou seu Conselho Econômico e Social apenas em 1991, já em outro contexto ideológico como se verá.

Majoritariamente, essas câmaras são órgãos meramente consultivos do governo e serviram e servem como instâncias para discussão das políticas públicas adotadas por ele, sendo que, em alguns casos, elas não possuem qualquer autonomia para proporem solução

sem a intervenção governamental.

Destaque-se que, mesmo nos regimes fascistas, havia uma grande valorização dessas câmaras econômicas, pois, fortalecendo-as, estar-se-ia diminuindo o poder do parlamento. Da mesma forma, os regimes socialistas davam relevância a essas câmaras para que os sindicatos e produtores pudessem intervir na instituição e criação dos planos econômicos, sendo que, neles, a representação com o parlamento era concomitante (RIOS, 1992).

As democracias liberais, em contraponto aos regimes fascistas e socialistas, também começaram a se preocupar com a institucionalização do diálogo social por meio de câmaras econômicas, mas sua função, na maioria dos casos, é meramente consultiva, servindo apenas como instrumento para que o governo possa aferir as opiniões dos atores sociais sobre eventuais políticas econômicas e sociais, sendo que, em algumas questões sensíveis, a concertação social se faz presente.

Apesar da criação de Conselhos Econômicos e Sociais em vários países com o pensamento de aumentar a participação social, pode-se verificar, mesmo nos países europeus em que inexistia uma instituição específica para esse fim, que o diálogo social ocorria de maneira sólida na década de 60, sendo que esse diálogo era formado através de uma negociação coletiva, herdada da consolidação e institucionalização dos sistemas laborais construídos no pós-guerra (FERREIRA, 2005).

Com o passar do tempo o diálogo se expande e os anos 70 ficam marcados como um período de emergência de políticas de concertação nos países europeus, sendo que o diálogo social, neste período, desempenhou um papel importante na regulação social. Mas, com o agravamento da crise do petróleo e a flexibilização dos direitos trabalhistas, em virtude da defesa, como solução para a crise econômica, da implantação da ideologia neoliberal, nos anos 80, há um grande esgotamento da macro-concertação, tendo sido entendido, por alguns na época, que a concertação social teria se findado com esse esgotamento (FERREIRA, 2005).

Destaque-se que, conjuntamente à ampliação e crise do diálogo social, houve uma emergência e crise dos movimentos sindicais, que se confundem com os períodos descritos acima. Santos (2005a) subdivide o movimento sindical, nos países europeus desenvolvidos, em três etapas, sendo a primeira, nas décadas de 60 e início de 70, correspondente a um período de grande mobilização coletiva, tendo como norte o ganho de legitimidade dos trabalhadores, a segunda, correspondente a grande parte da década de 70, em que ficou marcada por ser uma fase de grandes concertações sociais, bem como de uma maior participação dos trabalhadores na coisa pública, e a terceira, iniciada na década de 80, com a

crise da macro-concertação social, afetada por uma perda de legitimidade dos sindicatos.

Nos anos 90, o diálogo social, na Europa, é retomado em vários níveis distintos, inclusive supranacional, podendo ser apontadas, como razões para essa retomada a integração europeia, a globalização e a introdução de tecnologias da informação (FERREIRA, 2005). A criação e a própria existência de instituições, como o Conselho Econômico e Social Europeu, com o objetivo de ampliação do diálogo social, todavia, era visto, por uma forte corrente de estudiosos, como algo anacrônico para aquela época, já que serviria apenas para defesa de interesses classistas (MUÑOZ, 1992).

Neste período, os pactos sociais aventados, nos países europeus, ultrapassaram a mera negociação salarial e o controle da inflação, existindo decisões coletivas com o propósito de compatibilizar as políticas econômicas e sociais. A proliferação, entretanto, da ideologia neoliberal desencorajou esse diálogo social (FERREIRA, 2005), tendo interferido em sua capacidade de geração de soluções alternativas.

Essa percepção da perda de um diálogo social, com a implantação do neoliberalismo, pode ser depreendida da falta de um Conselho Social e Econômico na Alemanha, em virtude do enfraquecimento dos sindicatos verificado durante as reformas liberais realizadas por Kohl, e do enfraquecimento significativo do Conselho de Desenvolvimento Econômico existente na Inglaterra, durante o governo de Margaret Thatcher, em que há uma hostilidade aberta do governo ao modelo de conselho então vigente (RIOS, 1992)⁷ e foi, neste contexto, de primazia da ideologia neoliberal que os Conselhos Econômicos e Sociais Espanhol e Português foram criados, em 1991.

Essa criação, na Espanha e em Portugal, decorre do fato de, no final do século XX e início do século XXI, a institucionalização do diálogo social ter passado a ser visto como algo importante dentro do contexto de globalização e, internamente, no âmbito da União Europeia, principalmente após o Tratado de Maastricht (FERREIRA, 2005). Este tratado teve como propósito fixar os requisitos para possibilitar a unidade fiscal e monetária da União Europeia, com orientações voltadas para um maior ajuste fiscal e uma crescente flexibilização das relações trabalhistas, ou seja, para um aprofundamento da ideologia neoliberal.

Com a necessidade de reformas nesse sentido, Portugal e Espanha viram o aumento da tensão social com greves gerais reiteradas convocadas no final da década de 80 e início da

7 Como exposto por Anderson (2008), uma das premissas do neoliberalismo, para que a concorrência fosse plena, era o enfraquecimento dos sindicatos, já que eles serviriam como desencorajadores da concorrência. Portanto, conforme apresentado por Rios (1992), os países europeus que implantaram primeiramente políticas de acordo com a ideologia neoliberal, como Inglaterra e Alemanha Ocidental, não deram prevalência ao diálogo social, já que, para isso, a relevância dos sindicatos estaria manifestada.

década de 90.

Foi nesse contexto de crises econômicas e sociais, no início da década de 90, advindas com a implantação de políticas neoliberais e da transição de governos ditatoriais para democracias incipientes que esses Conselhos foram criados na Espanha e em Portugal.

Cerca de quinze anos após promulgadas as Constituições democráticas desses países, a criação de Conselhos Econômicos e Sociais se deu com o propósito de ser uma instituição apta a fomentar e possibilitar uma maior participação social, através do diálogo, no rumo das políticas econômicas e sociais desses países, sendo esse discurso distinto da realidade vivida, haja vista o predomínio ideológico do neoliberalismo, com a fixação de soluções únicas, sem perspectiva para a construção de um pensamento alternativo, o que seria de se esperar da abertura do diálogo social.

Essa criação de conselhos para a ampliação do diálogo social, em um momento de implementação e consolidação da ideologia neoliberal, denota uma certa contradição com o contexto de dominação ideológica vivida naquele momento, já que, quando a alternativa ao capitalismo se viu derrotada, chegou-se a defender que o neoliberalismo seria a solução para um maior desenvolvimento econômico dos países, pregando-se um discurso único e sem contraponto.

Eventual diálogo social não teria sentido nesta realidade de dominação, a não ser que servisse apenas como legitimador de políticas restritivas. Lima e Naumann (2000) questionam qual seria o intuito de pactos sociais em um contexto de dominação em que impera a lógica de flexibilização de direitos sociais e trabalhistas, bem como de abertura do mercado ao capital, para que fosse possível o aumento da competitividade. Ao contrário do período em que vigorava um pensamento keynesiano e os pactos tinham o propósito de manter o volume de emprego, em troca de moderação salarial, os pactos sociais são de difícil entendimento dentro da razão neoliberal, a não ser que tenham o propósito de legitimá-lo. Dentro desta lógica, merece ser questionado se os pactos firmados teriam o condão de gerar coesão social, redução das desigualdades sociais e a resposta aos fenômenos da pobreza e exclusão social ou servem apenas para fortalecer o modelo de Estado neoliberal.

Saindo da Europa, mas dentro de uma realidade de dominância da ideologia neoliberal, o diálogo social institucionalizado em Conselhos foi mais tardio, mas também é possível verificar em vários países a criação de instituições para participação social mais direta, como ocorreu na África do Sul, em 1995, na Índia, em 2004, e no Brasil em 2003, com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

A necessidade de ampliação do diálogo social se tornou um tema mundial, no fim do

século XX, início do século XXI, muito em virtude de recomendações advindas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), decorrentes do insucesso do crescimento econômico nos anos 80. Naquele período, foram elaboradas orientações da OIT, no sentido de ser necessária a preocupação com a dimensão social da globalização (GOMES, 2015).

Em 1999, emergiu, na OIT, uma corrente doutrinária e programática que identificou o diálogo social institucionalizado como um dos objetivos estratégicos daquele órgão (FERREIRA, 2005) e, em 2004, aquela organização editou recomendações a favor do fortalecimento dos mecanismos institucionais para o diálogo social (GOMES, 2015), apesar de não fixar formalidades institucionais a serem adotadas pelos países.

De qualquer modo, a partir da inclusão do diálogo social como objetivo estratégico da OIT, pode-se verificar uma grande proliferação de Conselhos Econômicos e Sociais pelo mundo, como exposto acima, com os exemplos da Índia e do Brasil. OIT e AICESIS (2013) ressaltam que, até 2012, 139 países membros da OIT criaram um Conselho Econômico e Social ou alguma instituição similar, sendo que 95% (noventa e cinco por cento) dos que criaram já eram países ratificadores da Convenção de Consulta Tripartite.

A Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS), sob a inspiração da OIT, foi criada em julho de 1999, sendo que, no início, existiam apenas 24 membros e, em 2014, aquela associação já possuía 71 membros (GOMES, 2015).

Em junho de 2013, em Brasília, também foi criada a Rede de Conselhos Econômicos e Sociais da América Latina e do Caribe (CESALC), contando, em 2015, com a participação de sete conselhos nacionais, entre eles o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do Brasil, nove conselhos regionais e seis conselhos municipais. Frise-se que um dos organismos idealizadores da CESALC foi justamente o Conselho do Brasil e é ele próprio que mantém, por exemplo, o sítio na internet desta rede, apesar de, como se verá a seguir, ser premente a perda de sua importância internamente no Brasil.

Essa proliferação de Conselhos Econômicos e Sociais pelo mundo demonstra que sua criação não foi uma invenção brasileira e fez parte de um movimento para institucionalização do diálogo social, muito defendida pela OIT, apesar dela, frise-se novamente, não trazer qualquer condicionante estrutural para a criação desses órgãos.

Dentro desse contexto mundial, de defesa, por agências multilaterais como a OIT, do diálogo social como forma de mitigar os efeitos da ideologia neoliberal sobre a democracia, apesar de ela ainda ser prevalecente, surge, em 2003, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no Brasil.

No caso brasileiro, entretanto, seu objetivo expresso, como pode ser extraído da própria lei de criação do Conselho, e seu contexto de criação foram um pouco distintos dos Conselhos de Portugal e da Espanha. Os Conselhos nasceram nesses países em um momento em que reformas para integração europeia eram compulsórias e era para estas reformas que essas instituições funcionariam, realçando políticas de acordo com a ideologia neoliberal naqueles países. Já, no Brasil, o contexto foi de crise e questionamento dessa ideologia, tendo culminado na eleição de Lula para presidente, e seu objetivo expresso foi de possibilitar a formulação de um novo modelo econômico e social para o país, através de um novo pacto social.

Na realidade brasileira que teve seu Conselho criado mais tardiamente do que o espanhol e português, apesar de todos terem sido instituídos após cerca de quinze anos da aprovação de suas Constituições democráticas, muito da necessidade desse diálogo social decorreu do esgotamento e das privações sociais vivenciadas com a implantação do neoliberalismo pelo mundo, o que acabou levando a uma elitização da democracia direta, com a ampliação da desigualdade, acarretando sua crise (GENRO, 2011)⁸.

O próprio contexto de criação do Conselho do Brasil denota seu papel como um contraponto à ideologia neoliberal, tendo inicialmente um propósito de formalização de um novo pacto social para promoção de um desenvolvimento econômico com mais justiça social. Mas, neste aspecto, convém ser novamente ressaltado que nem todos os Conselhos foram criados com esse pensamento de alternativa ao domínio ideológico vivido, pois, como exposto acima, a criação dessas instituições na Espanha e em Portugal ocorreu em um momento distinto de supremacia do neoliberalismo e da necessidade de reformas pró-mercado naqueles países⁹.

O diálogo social, no Brasil, assim, passou a ser visto como uma forma de se contrapor à ideologia neoliberal e de fortalecer os aspectos democráticos, com a discussão sobre novas formas para o desenvolvimento econômico e social. Essa participação social de maneira ampla para discutir políticas econômicas e sociais, todavia, não era algo corriqueiro

8 Macpherson (1979) afirma que o modelo de democracia elitista, como forma de compatibilizar o sufrágio universal e o capitalismo, já era o predominante desde o fim da 2ª Guerra Mundial, ou seja, antes mesmo do domínio da ideologia neoliberal. A questão é que o processo de elitização da democracia direta se mostrou ainda mais evidente com a implantação do neoliberalismo, já que a desigualdade aumentou e a oportunidade e os custos para a concorrer a uma eleição direta cresceram.

9 Os Conselhos de Portugal e da Espanha, criados em 1991, foram instituídos dentro do contexto de domínio da ideologia neoliberal na Europa e o diálogo social a ser proposto internamente estaria atrelado a necessárias reformas econômicas e sociais que possibilitassem a devida integração europeia e a unificação monetária a ocorrer posteriormente. Assim, o papel deles, a priori, seria de legitimar as reformas exigidas, dentro do domínio ideológico. Já o Conselho do Brasil foi criado em um momento de perspectiva crítica à ideologia neoliberal no Brasil, tendo a intenção de criar uma alternativa a ela.

no Brasil.

Destaque-se que, ao contrário do caso europeu, em que havia um histórico de diálogo social profícuo desde a década de 60 nos países mais desenvolvidos e a partir do final da década de 70 em Portugal e na Espanha, com o fim da ditadura, no Brasil, as tradições anteriores de formalização de pactos sociais excluía os trabalhadores (BRESSER-PEREIRA, 2012). Esses pactos teriam sido trabalhados, na maior parte dos momentos políticos vividos, apenas pela elite e governo, sem qualquer representatividade das classes menos favorecidas.

O Conselho do Brasil surge, portanto, dentro de uma realidade em que o diálogo social era precário, sem a participação das classes trabalhadoras nas decisões dos rumos das políticas econômicas e sociais do governo, o que o torna um marco na institucionalização do diálogo social no Brasil¹⁰.

Frise-se que a institucionalização do diálogo social é recente nos países semiperiféricos, como Brasil, Portugal e Espanha, muito em razão do grande período ditatorial vivenciado por eles no século XX, sendo que a prevalência, nestes países, foi por uma imposição de políticas públicas pelas elites. Apenas a partir do processo de democratização pelo qual esses países passaram, começou-se a pensar na abertura para uma participação social. Assim, a institucionalização da participação social foi a forma encontrada para que o diálogo fosse perene e contínuo.

Com esse diálogo social institucionalizado, foi apresentado um discurso, no caso brasileiro, tendo em vista a função do Conselho trazida na legislação que o instituiu, de que seria possível a criação de uma alternativa ao pensamento único imposto pela ideologia neoliberal, bem como a geração de uma força democrática que se contraporía ao poder do mercado e dos agentes externos na fixação das políticas econômicas.

Já, nos casos da Espanha e de Portugal, a função, *a priori*, para o diálogo social institucionalizado seria distinta do caso brasileiro, pois o momento vivido por aqueles países era de necessidade de conformação das políticas econômicas e sociais àquelas vigentes nos

10 Nesse aspecto, merece ser lembrado o conceito de diálogo social trazido acima, no sentido de que ele seria utilizado apenas para tratar das discussões a respeito de grandes questões de políticas sociais e econômicas, entre o governo, organizações empresariais e de trabalhadores, para que se possa afirmar ser ele precário, até então, no Brasil. Antes de sua criação, com a promulgação da Constituição da República, foram previstos vários instrumentos de participação popular direta nas políticas públicas, como referendo, plebiscito, iniciativa de lei pela população, bem como Conselho Gestores para as áreas da saúde, por exemplo. Esses instrumentos, todavia, não permitem um processo de negociação para trabalhar as grandes questões econômicas e sociais, como proposto pela OIT (2015), sendo que, até a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, inexistia, no Brasil, uma instituição com o objetivo de promover o diálogo social, nos moldes da OIT (2015). Por isso, ressalta-se esse marco institucional.

países desenvolvidos integrantes da União Europeia, para que fosse possível o aumento da competitividade, implantando-se reformas que se adequassem à ideologia neoliberal.

Tendo isso em mente, bem como a diferença de contextos apresentada entre a criação dos Conselhos da Espanha, de Portugal e do Brasil, a questão que se põe, portanto, é analisar como se deu a evolução do diálogo social em instituições congêneres nesses países.

Nesse sentido, o objetivo do presente estudo é analisar a institucionalização da participação social, com a criação de Conselhos Econômicos e Sociais, verificando o histórico de criação, seus aspectos institucionais e seu funcionamento.

Como exposto por Lima e Naumann (2000), durante o período de domínio do modelo keynesiano, o diálogo social e a concertação social tinham o propósito de manter o volume de emprego, em troca de moderação salarial. Em um contexto de dominação ideológica neoliberal, qual seria a função a ser exercida pelo diálogo social, já que suas premissas¹¹ trazem intrínsecas justamente o enfraquecimento desse diálogo?

No caso do Conselho do Brasil, a evidência da dominação da ideologia neoliberal é mitigada pela função proposta para aquela instituição que seria de formação de um novo pacto social, enquanto que, nos casos da Espanha e de Portugal, o contexto de criação dos Conselhos se deu no momento crucial de reformas estruturais para conformação com aquela ideologia, possibilitando a integração com os países europeus desenvolvidos.

Por isso, é importante a análise comparativa, pois, aparentemente, no Brasil, o Conselho teria a função de promover um diálogo social como contraponto à ideologia dominante, enquanto que, na Espanha e Portugal, esse diálogo serviria como um facilitador da integração à União Europeia, com a chancela das reformas neoliberais necessárias.

Para que a análise proposta seja possível, pretende-se comparar o contexto de criação, os aspectos institucionais e o funcionamento dos Conselhos da Espanha, de Portugal e do Brasil sendo que, através desse método comparativo, serão averiguados aspectos dissonantes do histórico e de sua institucionalização que podem interferir em seu funcionamento, bem como se esse modelo institucional de conselhos consultivos possui aptidão para servir de complemento à representação política, em favor da participação social, e de gerar uma alternativa às políticas econômicas impostas pelo mercado e pela ideologia dominante.

Nisto, a comparação se mostrará essencial para averiguar como os aspectos institucionais interferem na relevância conferida à consulta interna no Conselho, já que, em

11 Enfraquecimento dos sindicatos, com desemprego estrutural, e aumento da desigualdade para fortalecer a concorrência.

Portugal e na Espanha, como se verá, a composição e a vinculação do governo às consultas são distintas do caso brasileiro, sendo relevante notar como uma institucionalidade frágil pode interferir na função a ser exercida pelo diálogo social.

Destaque-se que essa análise comparativa tem a vantagem de identificar semelhanças e diferenças que alteram o diálogo social existente, seja pela experiência de cada um dos países, seja pelos aspectos institucionais prevaletentes.

Para esse estudo comparativo, a escolha dos Conselhos existentes nesses dois países em detrimento de outros modelos existentes em países centrais decorre da certa similaridade histórica da Espanha e Portugal com o Brasil, mormente no que tange ao relativo curto prazo de experiência democrática, haja vista o recente fim da ditadura tanto na Espanha e Portugal, como no Brasil, em contraponto com a estabilidade democrática experimentada na França e Holanda, por exemplo, que são outros países com Conselhos Econômicos e Sociais ativos.

A recente experiência democrática refletirá nas instituições vigentes em cada um desses países, de forma mais homogênea, até pelo aspecto de se tratarem de uma sociedade periférica, com grandes questionamentos envolvidos a respeito da efetiva força da sociedade civil em cada um desses países (SANTOS, 2006).

Outra justificativa para a escolha do comparativo desses Conselhos decorre do fato de eles terem sido criados mais ou menos no mesmo período de prevalência da ideologia neoliberal, ou seja, quando da criação dos Conselhos Econômicos e Sociais na Espanha, em Portugal e no Brasil, as políticas verificadas se coadunavam com o Consenso de Washington.

Apesar dessa prevalência, o discurso de criação dos Conselhos foi distinto, como exposto acima, já que, no caso espanhol e português, os Conselhos surgiram dentro de um momento em que reformas restritivas de direitos sociais e de direitos trabalhistas eram necessárias para a integração com os países europeus desenvolvidos, enquanto que, no Brasil, o pensamento apresentado era de um novo modelo social.

Por isso, esse comparativo, entre os Conselhos de Portugal, da Espanha e do Brasil, tende a possibilitar a análise pretendida a respeito da função do diálogo social institucionalizado, em países periféricos e sem uma grande vivência democrática, dentro de um contexto de pensamento ideológico neoliberal e de prevalência das imposições do mercado e de organismos externos, já que o discurso de criação deles são distintos, mas a prática pode ser parecida, no sentido de dar legitimidade às políticas econômicas e sociais, impostas pelo mercado, e ao próprio governo.

Nesse sentido, o estudo e a pesquisa a respeito do diálogo social institucionalizado, através de Conselhos Econômicos e Sociais nesses países, são importantes para verificar se

essas instituições servem de instrumento para uma maior participação social e criação de alternativas concertadas para o desenvolvimento econômico.

Essa análise se mostra ainda mais relevante para o momento em que o mundo passa por uma severa crise econômica, pois pode-se verificar que, nos períodos em que há uma grave crise econômica, os mecanismos de concertação social são afetados diretamente com a perda de seu papel, muito em virtude do esgarçamento da relação existente entre empresários e trabalhadores para superar a crise. Ademais, pelo histórico de concertações sociais ocorridas, na década de 80 e 90, principalmente em Portugal e na Espanha, o que se viu foi sua utilização para flexibilização das relações trabalhistas (FERREIRA, 2005), o que tende a corroborar a inexistência de contraponto ao domínio ideológico neoliberal.

Com efeito, a participação democrática pode possibilitar a ampliação da eficiência das políticas públicas, ao criar condições para correções políticas através da troca de informação entre os atores sociais, possibilitando a correção dessas políticas mais rapidamente (HERRLEIN JÚNIOR, 2014).

Neste aspecto, se torna premente a discussão de como o diálogo social institucionalizado tem funcionado, já que, novamente, passado um período de euforia econômica no início dos anos 2000, veio uma crise grave, em 2008, que não se sabe ao certo os impactos sociais que gerará tanto na Europa, quanto no Brasil, e muitas das soluções permanecem restritas a um pensamento único.

Logo após a eclosão da crise, os Conselhos Econômicos e Sociais tiveram um papel relevante, tendo a AICESIS apresentado documentos feitos em conjunto com os conselhos membros de análise da crise ao G20 e aos países participantes da Conferência da ONU Rio+20, bem como a OIT adotou uma postura no sentido de reforçar a importância do diálogo social tripartite para mitigar e discutir seus efeitos.

A questão é que, com o agravamento e perpetuação da crise, já foi possível perceber que ela trouxe sérios impactos na negociação coletiva, com sua diminuição (CAUCES, 2013) e no próprio diálogo social que se findou com seu decorrer, já que reformas foram impostas pelos mercados e órgãos externos (ROMPUY, 2014).

Nos casos da Espanha e de Portugal, o diálogo social, após a crise, pode ser subdividido em duas etapas, sendo a primeira entre 2008 e 2009, em que houve uma grande abertura a ele com o intuito de se pensar políticas econômicas alternativas para se evitar uma grave recessão, e a segunda etapa, iniciada a partir de 2010, em que a crise financeira na Zona do Euro foi agravada, com uma cessação do diálogo e a imposição de medidas de austeridade a esses países (WELZ; BROUGHTON, 2014). O caso brasileiro é visto de forma mais

positiva, já que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social acabou tendo uma posição mais ativa durante a crise, conforme OIT e AICESIS (2013), apesar de essa visão ser exposta pelo próprio Conselho a partir de um questionário por ele respondido àqueles organismos internacionais.

Frise-se que, apesar dessa constatação levantada por Welz e Broughton (2014), há fatos que apontam para o intuito de se ampliar o diálogo social institucionalizado, tanto na Europa, com a realização de duas grandes conferências pelo Conselho Econômico e Social da União Europeia, em 2009 e em 2015, sendo a primeira intitulada “Construir a coesão social” e a segunda chamada de “O futuro do diálogo social europeu”, com a presença de representantes de cada um dos Conselhos Econômicos e Sociais existentes nos países membros, quanto no Brasil, como se viu com a edição do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, o qual teve o propósito de instituir uma política nacional de participação social.

Ademais, a própria OIT, em 2015, criou um manual aos países membros para possibilitar um diálogo social nacional tripartido (OIT, 2015), o que corrobora a importância conferida a esse instrumento.

Portanto, nesses aspectos, ressaí a relevância e atualidade de se discutir e estudar o diálogo social institucionalizado, sendo relevante e atual a discussão a respeito dos Conselhos Econômicos e Sociais, já que sua criação se deu em um contexto distinto do vivido atualmente e é possível, em virtude do decurso do tempo, efetuar uma análise da evolução desse diálogo social, averiguando qual função esses Conselhos têm exercido.

Para possibilitar essa análise, o presente trabalho será dividido em capítulos, com o inicial tratando a respeito de aspectos da ideologia neoliberal e do próprio modelo de democracia liberal hoje vigente que interferem na possibilidade de participação social e no processo de decisões políticas, em virtude do aumento da desigualdade, do caráter elitista da democracia e da perda de legitimidade da política.

Na sequência, será iniciada a análise da realidade de cada um dos Conselhos da Espanha, de Portugal e do Brasil, apresentando-se o contexto de criação de cada um. Esse histórico progresso à criação terá o propósito de apresentar como ocorria o diálogo social antes de sua institucionalização nesses Conselhos.

Com o apanhado histórico feito, será tratada a estrutura institucional de cada um dos Conselhos, o que pode apontar uma tendência para um fortalecimento da participação social ou para ser um órgão acessório ao governo, devendo serem levadas em conta, inclusive, as questões postas pela OIT, em seu estudo de 2007, no sentido de que a institucionalização do diálogo social não acarreta necessariamente seu fortalecimento.

Posteriormente, será trabalhada a dinâmica de funcionamento de cada um dos Conselhos, a partir da análise desse contexto de criação e da estrutura institucional, e, neste ponto, pretende-se apontar como o diálogo social institucionalizado vigorou nesses países. Para isso, serão utilizados artigos apresentados por autores que trabalharam com o funcionamento desses Conselhos e, também, será feita a utilização de documentação disponibilizada por cada um dos Conselhos, sendo que, na Espanha e Portugal, é dada publicidade apenas aos pareceres e serão eles os utilizados na pesquisa e, no Brasil, é possível ter acesso às atas das reuniões, o que será instrumento para o estudo proposto.

A documentação primária será utilizada para averiguar como a questão institucional interferiu no diálogo social interno, bem como para apresentar a evolução deste diálogo e as preocupações levantadas pelos atores sociais, comparando com assertivas trazidas por autores que também estudaram a evolução da participação social desses países.

Apresentados esses pontos, pretende-se, no último capítulo antes das considerações finais, a partir da análise feita e de apontamentos feito por autores, apresentar questionamentos a respeito da participação social institucionalizada, apontando falhas encontradas no diálogo social que, muitas vezes, o inviabilizaram.

2 DEMOCRACIA E CAPITALISMO

Trabalha-se, no presente capítulo, a importância do aspecto econômico sobre a consolidação democrática de um país e o papel que o diálogo social teria para se contrapor à força do mercado, sendo que aquela questão ficou ainda mais evidente com o predomínio da ideologia neoliberal que trouxe a desigualdade para um novo patamar, bem como excluiu a soberania política dos Estados, com o processo decisório ficando atrelado a agentes externos.

Essa discussão é importante para poder ser percebido o contexto em que se deu a criação dos Conselhos na Espanha, em Portugal e no Brasil, em que, justamente, o neoliberalismo imperava como pensamento único e se efetivamente a ampliação do diálogo social é apta a diminuir as desigualdades então marcantes nessa sociedade, bem como se há possibilidade desse modelo institucional se sobrepor ao mercado.

Como apontado por Sipioni e Silva (2013), já no início século XX existia uma discussão quanto à preponderância da representatividade sobre a participação, sendo que, na primeira metade, os estudiosos, como Weber e Kelsen, supervalorizavam o papel dos mecanismos de representação, enquanto, na segunda metade, autores, como Habermas, já trazem uma necessidade de ampliação de mecanismos de participação.

Macpherson (1979) faz um apanhado teórico importante a respeito da construção do conceito de democracia liberal, já que, dependendo do ponto de análise, pode-se pensar que há democracia quando o mercado é livre ou somente poder-se-ia falar em democracia quando há uma igualdade efetiva na liberdade de cada cidadão. Esses dois extremos do conceito de democracia neoliberal podem supervalorizar o sistema representativo ou não.

Para facilitar essa análise, ele divide a democracia liberal em três modelos teóricos, apresentando um quarto que deveria ser buscado.

O modelo inicial, denominado por ele de “democracia protetiva”, foi apresentado pelos utilitaristas, Jeremy Bentham e James Mill. Nele, a defesa da propriedade privada era primordial e entendia-se necessário o voto secreto, periódico e universal¹², para que pudesse ser garantida a felicidade para o maior número de pessoas, o que era um preceito do utilitarismo. Não havia qualquer preocupação com o aspecto da igualdade, mas apenas com a segurança. A defesa da democracia, neste modelo, não decorre de sua lógica transformadora, mas do requerimento lógico de um governo de indivíduos centrados no interesse próprio.

12 A universalidade do voto, na realidade, somente foi defendida quando se percebeu que as classes operárias não interfeririam na propriedade.

O segundo modelo, nomeado de “democracia desenvolvimentista”, foi desenhado por John Stuart Mill e foi o prevalecente até meados do século XX, antes da 2ª Guerra. Ele é um modelo que trabalha mais com a preocupação da desigualdade, ao invés de se centrar nas questões de defesa da propriedade privada. Isso ocorre com a mudança de visão do homem, o qual não seria mais um consumidor ou possuidor, mas um desenvolvedor e desfrutador de suas potencialidades plenas. A democracia não se centraria, assim, no sufrágio, apesar de ele ser essencial, ou em aspectos operacionais. Ela passar a ter um valor moral de busca do desenvolvimento da humanidade e, por isso, o pensamento passa a ser no sentido do que a democracia pode fazer para contribuir para esse desenvolvimento.

O terceiro modelo, denominado “democracia de equilíbrio”, era o prevalecente no momento em que Macpherson (1979) elaborou seu livro e se fortaleceu ainda mais quando a ideologia neoliberal restou predominante. Esse modelo foi pensado por Joseph Schumpeter e está intimamente ligado aos mecanismos de mercado. A democracia é voltada para a lógica do mercado, em que os cidadãos são vistos como consumidores e os políticos empreendedores. Dentro dela, a democracia seria apenas um instrumento para garantir um equilíbrio e o exercício da soberania popular, ou seja, a democracia é apenas um mecanismo de escolha de governo, não mais do tipo de sociedade que se pretende viver, e esse mecanismo corresponde à competição de votos de políticos que poderão governar até a próxima eleição, sendo que esta não apresenta uma decisão da população sobre as políticas a serem implementadas, mas apenas define quem irá governar. É a eleição periódica que protegeria os cidadãos da tirania.

Nesse terceiro modelo, perde-se a visão moral da democracia, a qual seria voltada à garantia de um mundo melhor para a humanidade. Esse modelo é mais descritivo, sem a pretensão de alterar a realidade, e, por isso, acabou sendo predominante. A crítica a essa teoria decorre da desconsideração que ela tem a respeito dos efeitos da desigualdade no equilíbrio e na soberania popular. Outro ponto crítico desse modelo é que ele traz intrínseco e como um pré-requisito a apatia social, para que ele possa funcionar em uma sociedade desigual.

Inicialmente, dentro de uma visão procedimental da democracia, a preocupação a ela intrínseca seria a garantia de uma igualdade política através do sufrágio universal e foi isso que a “democracia de equilíbrio” demonstrava ocorrer com o direito a voto extensível a todos cidadãos.

Neste aspecto da diminuição da desigualdade política pelo sufrágio universal, merece ser ressaltada a própria visão socialista de que a participação através do voto poderia acarretar a assunção do poder político pelos operários e a implantação do socialismo sem a necessidade de revolução, já que o capital se concentraria na mão de poucos e os operários seriam em

maior número. Para eles, esse progresso democrático relativo ao sufrágio universal era a maior ameaça para o sistema capitalista (PRZEWORSKI, 1988).

Na realidade, essa maioria nunca chegou a ser consolidada, como se esperava, e, para se manter a possibilidade de serem eleitos e possuírem um certo poder político, os socialistas acabaram fazendo concessões aos seus ideais iniciais que fortaleceram o próprio capitalismo (PRZEWORSKI, 1988).

Przeworski (1988) ressalta essa questão ao tratar sobre a origem do Estado de Bem-Estar Social. Como os socialistas não conseguiram maioria política, com o sufrágio universal, eles tiveram que fazer algumas concessões ideológicas em favor do capitalismo e uma das principais foi relativa à proteção do lucro.

A própria construção, por Keynes, de sua teoria em favor do pleno emprego acabou fazendo com que os socialistas abdicassem do propósito de lutar pelo fim da propriedade privada dos meios de produção e passassem a defender um capitalismo com políticas sociais praticadas pelo Estado.

Neste aspecto, merece ser consignado, também, o papel exercido pelos partidos políticos, como apresentado Macpherson (1979), em sua função de garantir um equilíbrio político estável de modo específico, qual seja de absorver e moderar a luta de classes, defendendo a propriedade. Em qualquer sistema partidário, para se alcançar o governo, seria importante a adoção de uma postura mediana, sob pena de inelegibilidade futura¹³.

Assim, para que os socialistas, transformados em sociais-democratas, tivessem força política para a defesa da atuação do Estado na área social, foi preciso que eles aceitassem a imposição do poder econômico de se preocupar com a produtividade, já que era através dela que se gerava a riqueza a ser compartilhada por todos na sociedade. E, neste aspecto, extrai-se uma grande vinculação da democracia ao capital, já que foi criada uma barreira estrutural às políticas públicas, vinculando-as à efetiva existência de lucro. Para Off e Runge (1975, p. 140 *apud* PRZEWORSKI, 1988, p. 77) “qualquer governo numa sociedade capitalista depende do capital”. De acordo com Przeworski (1988, p. 77):

A natureza das forças políticas que sobem ao poder não afeta essa dependência, pois ele é estrutural: uma característica do sistema e não dos ocupantes do governo, os vencedores das eleições. Estar “no poder” dá pouco poder.

13 Macpherson (1979) apresenta três modelos de sistema partidário. O primeiro é bipartidário em que os partidos são divididos entre representantes de classes (trabalhador e conservador). Neste modelo, os partidos tendem a ir para o meio para mostrar uma preocupação com o bem nacional e não apenas com os interesses de classe, viabilizando sua maioria futura. O segundo é também bipartidário, mas com divisão por região ou setores. Neste sistema, os partidos tendem a adotar a mesma postura do primeiro pela mesma razão. O terceiro é o sistema multipartidário, em que, para se conseguir uma maioria, é necessária a coalisão e, por isso, nenhum partido consegue adotar uma postura unitária em relação ao eleitorado.

A partir do momento em que a produtividade e o lucro foram ameaçados, pela crise econômica vivida a partir de meados da década de 70, o Estado de Bem-Estar Social também se fragiliza e ocorre a perda da força política dos partidos social-democratas em favor de partidos conservadores, que passaram a defender a ineficiência do Estado criado pelos social-democratas e a necessidade de sua diminuição (PRZEWORSKI, 1988).

A crise do modelo keynesiano faz surgir, assim, um discurso liberalizante já que a manutenção das políticas sociais e do pleno emprego acabou se mostrando uma barreira aos investimentos, como defendido pela classe hegemônica, o que possibilitou aos conservadores a adoção de um discurso, legitimado pelas urnas, da necessidade de libertação da acumulação das cadeias impostas anteriormente pela democracia (DUPAS, 1998).

O que se viu, também, a partir da erosão do crescimento econômico nos anos 70, foi uma modificação das ideias iniciais dos partidos de esquerda e de direita, tendo sido criada uma crise de identidade, a qual acarretou um descrédito da política. Partidos tradicionais perderam seu vínculo com o eleitor, para se adaptar ao novo ideal, e isso é visto como uma das causas para a perda da legitimidade democrática (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2015)

Para justificar o turbulento momento vivido a partir de meados da década de 70, o que existiria, de acordo com a ideologia neoliberal, é uma crise de governabilidade pelo tamanho excessivo do Estado, gerado pelo excesso de demandas que impedem o alcance de consensos para a boa gestão, sendo necessário enxugá-lo para o mínimo essencial à garantia da propriedade privada (SANTOS, 2005b).

Destaque-se que a uniformidade no discurso de falta de governabilidade foi vista tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Em defesa da retomada da governabilidade, nos países desenvolvidos, foram focadas as diminuições das demandas do Estado, enquanto, nos países em desenvolvimento, essa governabilidade foi mantida por regimes autoritários (FIORI, 1997).

Anderson (2008) ressalta esse ponto flexível da ideologia neoliberal, no que tange à defesa da democracia como sistema de governo, sendo que a democracia somente seria devida quando não interferisse na liberdade dos agentes econômicos e um dos exemplos da relatividade, apresentado por ele, foi o Chile, governado por Augusto Pinochet, que foi um dos primeiros a experimentar os efeitos políticos e econômicos daquela ideologia.

Com o passar da década de 80, a governabilidade começou a ser tratada como a necessidade de diminuir o Estado, pois sua atuação política irracional anterior causou a crise fiscal vivida naquele período (FIORI, 1997).

O próprio discurso reformista, para possibilitar a governabilidade, foi centrado em duas dimensões apenas, quais sejam, a dimensão econômico-financeira, ligada à necessidade de um ajuste fiscal, e a dimensão institucional-administrativa, referente à imperiosa mudança do aparato estatal com o objetivo de enxugá-lo para trazer uma maior eficiência. A dimensão sociopolítica do Estado foi relegada para segundo plano (PAULA, 2005), já que o problema na estrutura estatal era visto apenas como uma crise de governabilidade, sem qualquer problema de legitimidade (SANTOS, 2005b).

A questão que se viu, com o neoliberalismo, entretanto, foi um aumento dos gastos do governo, principalmente com os subsídios e juros da dívida nacional (DUPAS, 1998), o que faz questionar esse discurso de falta de governabilidade pelo gasto excessivo do Estado.

De qualquer forma, no passar dos anos 90, organismos multilaterais, como FMI e Banco Mundial, passaram a ver, como instrumentos para a governabilidade, questões programáticas e normativas, sem qualquer análise política. Essa governabilidade passou a ser possível apenas através de reformas práticas, para o ajuste fiscal e pró-mercado (FIORI, 1997). Seria a solução para o problema a implantação de uma Administração Pública Gerencial preocupada apenas com as questões fiscais e aquelas ligadas ao tamanho do Estado, como exposto acima por Paula (2005).

Esse modelo de Administração Pública Gerencial acabou trazendo o foco da gestão para dentro, ligada à necessidade de corte de gastos e responsabilização, em vez de ter uma visão para fora, atrelada à sociedade e a sua necessidade de participação (TARRAGÓ *et al.*, 2015).

A favor da governabilidade, afirma-se que, ao contrário do Estado, ineficiente em suas políticas públicas e no gasto excessivo, o mercado poderia gerar uma adequada aplicação dos recursos e, para isso, seria primordial uma desregulação da economia e uma abertura global do mercado interno, pois, com isso, seria possível ao mercado trazer o efetivo desenvolvimento econômico e o bem-estar da população. No entanto, como aponta Przeworski (1993), o que esse modelo trouxe ao defender ajustes fiscais severos e cortes dos gastos estatais foram programas de estabilidade que, em vez de produzir o crescimento econômico, causaram recessão.

Assim, esse fortalecimento do mercado acabou trazendo uma incapacidade de o governo efetivamente governar, já que está sujeito ao poder econômico, e uma crise de legitimidade, em que a política passou a ser vista como problema ao invés de ser a solução, com a exclusão da sociedade de seu poder de influência, estando sua participação adstrita às votações periódicas (TARRAGÓ *et al.*, 2015).

Przeworski (1993) também critica o processo de globalização defendido pelo neoliberalismo, pois seus efeitos são perversos para os Estados ainda em desenvolvimento, com sua população carente e indústria em estágio incipiente para competição internacional, já que, na corrida para ampliação de mercados, haverá vencedores e perdedores, sendo que, dentro daquele paradigma, o Estado não teria mais autonomia para compensar os perdedores, o que poderia causar uma séria crise social.

Outro pilar do neoliberalismo é sua defesa da democracia, vinculada à liberdade econômica, pois, conforme a já apresentada exposição de Anderson (2008), para o neoliberalismo a democracia não é um valor por si só, sendo ela necessária apenas quando há essa liberdade econômica. Ressalte-se, ademais, que essa defesa da democracia é apenas àquela democracia formal relativa à possibilidade de votar e ser votado, ou seja, à “democracia de equilíbrio”, apresentada por Macpherson (1979), pois, como se verá a seguir, o que se viu foi uma grande ameaça ao sistema democrático pelo poder econômico.

Dentro do discurso liberalizante, aqueles dois pilares (democracia e liberdade econômica) fomentariam o progresso econômico e social, já que existiria lucro a ser partilhado pelos demais atores sociais. O problema foi que esse modelo acabou gerando justamente o oposto com o grande aumento das desigualdades e a própria intromissão de agentes externos no ambiente de decisões políticas.

No ponto da perda de poder dos governos locais e dos Estados, com o aumento do volume de “dinheiro internacional”, verificou-se que essa massa tem um poder muito concreto na definição das políticas monetárias e fiscais e os Estados não têm mais autonomia para moldar seus destinos econômicos (DUPAS, 1998), sendo que isso demonstra uma grande perda democrática, pois os poderes de decisão não estão mais com os eleitos, mas com agentes externos (PRZEWORSKI, 1993).

A crise de 2008 acabou trazendo essa questão de forma muito clara em relação aos países europeus. Com o decorrer da crise, a partir de 2010, modificada a visão a favor de políticas econômicas expansionistas, iniciou-se uma imposição de organismos externos sobre os países do Sul da Europa, como Portugal e Espanha, para que fossem realizadas reformas para reduzir o déficit fiscal dos Estados, independentemente do impacto social que isso geraria.

A eclosão da crise de 2008 foi vista como uma grande derrota do neoliberalismo, ao comprovar a ineficiência do mercado para se autorregular e, para sua solução, foram adotadas políticas econômicas heterodoxas, muito centradas nas ideias keynesianas, com a atuação direta do Estado (MAZZUCHELLI, 2008).

Com o passar do tempo, no entanto, muito em razão do grande período de dominação ideológica de economistas conservadores, bem como da crença dos governos desenvolvidos e organismos internacionais na eficácia das políticas neoliberais, retoma-se a defesa de um ajuste fiscal, apesar de não terem sido plenamente contidos os efeitos da crise. Islam (2014) denomina essa ideologia impositiva de doutrina da austeridade fiscal, que se alastrou por toda Europa e começa a chegar nos países da América Latina, como visto no Brasil, a partir de 2015, e na Argentina, com a eleição de Maurício Macri.

Essa doutrina da austeridade fiscal se centra em três grandes campos teóricos que sustentam a capacidade de um grande controle de déficit público ter um efeito positivo sobre a economia.

O primeiro diz respeito à austeridade ter como efeito o crescimento econômico e não o contrário, já que traria de volta a confiança do mercado necessária para a retomada de investimento e, como consequência, do próprio crescimento. Islam (2014) ressalta, todavia, que inexistente comprovação empírica da veracidade dessa crença. O que há é justamente o oposto, ao levar em consideração dois estudos, que trazem a relação entre ajuste fiscal e crescimento econômico, realizados pelo FMI, em 1996, comparando 74 países, e por dois estudiosos Alesina e Ardagna, em 2010, que comparou 107 países.

Desses dois estudos, extrai-se a conclusão de que apenas em uma pequena parte, cerca de 19% (dezenove por cento) dos países no estudo do FMI e de 25% (vinte e cinco por cento) no estudo de Alesina e Ardagna, conseguiu consolidar uma relação positiva entre ajuste fiscal e crescimento, sendo que, mesmo nestes casos, não é possível extrair uma relação direta entre os dois, já que outras condicionantes favoráveis também atuaram como o grande crescimento global durante o período de análise, a adoção de políticas monetárias mais frouxas e uma política cambial eficiente.

O segundo diz respeito ao risco do aumento do déficit afetar o crescimento econômico, sendo necessárias políticas de ajuste fiscal para contenção disso. Destaque-se, inclusive, que esse entendimento restou sedimentado no Tratado de Maastrich, o qual estipulou um limite de 60% (sessenta por cento) na relação Dívida e PIB. O problema, como novamente aponta Islam (2014), é que também neste aspecto não há comprovação empírica do risco de um aumento da dívida pública em relação ao PIB trazer recessão.

Apesar de ser constatável uma pequena desaceleração na economia quando o débito cresce, não é possível demonstrar que foi o aumento do débito em relação ao PIB que causou essa desaceleração. Na verdade, o que se verificaria seria justamente o oposto, ou seja, a desaceleração que traz como efeito o aumento da dívida em relação ao PIB.

A terceira corrente é um pouco menos ortodoxa ao sustentar a essencialidade da austeridade fiscal, mas, em tempos de crise, esse ajuste fiscal deve vir acompanhado de políticas monetárias mais frouxas, de reformas estruturais e de desvalorização cambial. Neste ponto, também reforça Islam (2014) que os efeitos práticos disso tende a ser um menor crescimento a curto prazo, já que as reformas estruturais buscadas estão ligadas à restrição de direitos sociais e flexibilização da relação de trabalho, o que gera um aumento do desemprego e uma diminuição do poder de compra.

Nesse sentido, o que se vê com a austeridade fiscal, é que, mesmo levando em conta os resultados negativos já vivenciados quando essa política de austeridade é implementada, ela é imposta, sem grande discussão social. São medidas colocadas pelo mercado e agentes externos como inevitáveis e inegociáveis, que geram um clima social tenso, com protestos e paralisações (PAPADAKIS; GHELLAB, 2014).

O predomínio ideológico, que se viu a partir da década de 80, mesmo tendo sido afetado pela crise de 2008, foi resgatado mais tarde a partir de 2010, principalmente nos países europeus, tendo impactos severos sobre a estabilidade da democracia.

Foi justamente após garantida a liquidez pela injeção de grandes valores no mercado pelo Estado, que o mercado e os agentes externos impuseram sua razão economicista, como forma de garantir o pagamento de seus empréstimos. No momento em que se retoma a adoção de políticas neoliberais, agrava-se a crise de governabilidade. Esse aspecto contrasta com a ideia inicial de que seriam as políticas neoliberais que trariam uma melhor governabilidade e, como consequência, um progresso democrático, bem como reforça a perda de poder dos governos locais em relação ao mercado e agentes externos.

Ademais, foi, no momento, de retomada desse pensamento único na Europa, com a imposição da denominada doutrina da austeridade fiscal, que o diálogo social se exaure, inclusive pela visão colocada de que as políticas de ajuste fiscal eram algo imprescindível e inegociável. Entre 2008 e 2009, a participação social foi vista como uma forma de mitigar os efeitos da crise, enquanto que, a partir de 2010, quando os países europeus mais afetados por ela tiveram que adotar medidas de austeridade fiscal, o diálogo social foi visto como um grande empecilho para as reformas (OIT; AICESIS, 2013).

Destaque-se, ainda, que o processo de liberalização e desregulação da economia, dominado pelos Estados Unidos, acarreta uma ameaça inclusive à governança global, já que essa imposição americana tem ameaçado a própria soberania dos países, com agentes externos dominando a agenda política e com os Estados Unidos se impondo em favor dos próprios interesses em organismos internacionais que serviriam de base para essa governança global

(FIORI, 2005).

Nesse sentido, o que foi trazido pelo neoliberalismo, foi justamente o oposto da ampliação democrática. A democracia, neste contexto, acabou se mostrando, algo atinente apenas a direitos políticos formais, restrito ao voto, já que o efetivo direito de definição dos rumos econômicos e sociais de cada país foi diminuído. Isso mostra a permanência do predomínio do modelo de “democracia de equilíbrio”.

Para romper com esse modelo de democracia liberal, defende Macpherson (1979) a necessidade de ampliação da participação popular, através do que ele denomina de “democracia participativa”, a qual seria um quarto modelo de democracia. Ele trabalha com a perspectiva de se criar uma democracia mais inclusiva, sem ficar restrita ao sistema político representativo, e com a busca da retomada de seu aspecto moral, não se centrando apenas na questão procedimental apresentada pelo terceiro modelo.

Além de Macpherson (1979), a partir da segunda metade do século XX, vários autores começaram a entender que a ruptura do modelo de “democracia de equilíbrio” seria possível apenas através da ampliação participação social, como é o caso de Jürgen Habermas, conforme aduzem Sipioni e Silva (2013). Avritzer e Santos (2002) tratam essas correntes que buscam o aumento da participação social e a mudança do domínio da “democracia de equilíbrio” de correntes contra-hegemônicas da democracia.

Também Lüchmann (2014) ressalta que, a partir da segunda metade do século XX, começam a surgir correntes teóricas favoráveis a uma maior participação social como forma de ampliar o aspecto democrático, tendo apresentado as três principais correntes existentes.

A primeira corrente defende que associativismo pode gerar um capital social, em contraponto ao individualismo inerente ao capital financeiro, ao trazer ganhos à sociedade, fazendo-a mais cooperativa, solidária e tolerante. A segunda trabalha a questão dos movimentos sociais que podem ter origem de uma ação coletiva para contestar e mudar uma realidade política ou cultural. Sua principal função seria lutar contra as relações de poder e dominação existentes. Por fim, a terceira corrente traz a possibilidade de se reforçar o papel da sociedade civil, como núcleo de discussão de problemas políticos e econômicos que surge a partir de uma ação comunicativa para questionar a ordem vigente em que o Estado e o mercado se sobrepõe ao sujeito (LÜCHMANN, 2014).

Nesse sentido, em qualquer das correntes resumidas acima, a participação social passa a ter um papel fundamental para se contrapor ao individualismo e seus impactos nos regimes democráticos imposto pelo modelo neoliberal. A partir da participação social, novas soluções podem ser encontradas, sendo despiendo o acolhimento de um pensamento único,

e a própria sociedade tende a se fortalecer.

Santos (1999) também sustenta que houve um agravamento da crise social e da desigualdade, com o decorrer do modelo neoliberal, e, para se pensar em novas formas aptas ao desenvolvimento econômico e social, o diálogo social e a participação da sociedade nas decisões políticas passam a ter um papel relevante.

Na realidade, a ideologia neoliberal reforça a visão individualista (um voto) de democracia liberal e rompe com formas clássicas de participação, em contraponto com a democracia vislumbrada inicialmente na Grécia. Ela busca o consenso utilizando a tirania da razão economicista, pois a questão econômica e burguesa deveria prevalecer em relação às demais, o que reforça e exclui o papel de mobilização e dá um sobrevalor ao sistema representativo, em contraponto à participação (ESTANQUE, 2006).

A partir desse ideal de reforço do individualismo e da representação, como aponta Tarragó *et al.* (2015) surgem críticas à ideia de participação social, sob o fundamento de ter trazido o caos para dentro da Administração Pública, já que gerou falsas expectativas nos cidadãos, pois, além da participação, eles passaram a exigir que a política seja capaz de resolver seus problemas individuais.

Nesse sentido, ao invés da preocupação com o bem-estar coletivo, a participação passa a ser vista como necessária para garantir um bem-estar próprio, o que minou a possibilidade de criação de soluções múltiplas para os problemas sociais que um diálogo social aberto geraria. Seria o cidadão-cliente tomando o espaço da cidadania que deveria permear o pensamento coletivo e, por isso, não seria viável, nessa Administração Pública Gerencial, um modelo amplo de participação social (TARRAGÓ *et al.*, 2015).

Ademais, o avanço da desregulação e a globalização trazem intrínsecos uma falha no processo democrático, já que há uma perda do poder político nacional, em favor de agentes externos, como exposto, e inexistente também uma possibilidade de alternância do poder, pois o discurso pró-reformas neoliberais é uníssono e sem qualquer alternativa. Tudo isso acarretou um processo de crise moral da democracia representativa com a perda da distinção dos partidos (FIORI, 1997).

Nesta questão, surge um interessante paradoxo, pois foi justamente no momento em que se consolida a possibilidade de existir concomitantemente capitalismo e democracia, com a garantia do sufrágio universal, o que inicialmente não se pensava ser plausível, como exposto por Macpherson (1979) ao analisar os modelos propostos pelos utilitaristas, Jeremy Bentham e James Mill, e por John Stuart Mill, que se perde o encanto com a democracia.

Para Fiori (1997), isso é decorrência da criação de um estado mínimo e com forte

restrição à participação política, já que impera um pensamento único, e aos direitos sociais. Paula (2005) corrobora essa impressão no sentido de que a preocupação por reformas se esqueceu da dimensão sociopolítica do Estado.

Na realidade, a governabilidade começa a ser medida pela possibilidade de o governo fazer os ajustes impostos pelo grande capital e, assim, a própria alternância efetiva de poder, um dos pressupostos da democracia, passa a inexistir. Todos partidos seguem a mesma ideologia, sob pena de perda de credibilidade do governo perante o mercado. Esse conjunto de fatores acaba acarretando um sério problema de legitimidade e interfere na própria descrença com a democracia (FIORI, 1997).

No entanto, o que se viu com esse discurso de governabilidade, foi uma maior tendência e suscetibilidade a crises econômicas, principalmente nos países em desenvolvimento, como exposto por Theuer e Bresser-Pereira (2012), e isso, por si só, já traz uma ameaça a própria democracia. Como defendem Przeworski *et al.* (1997), os países em desenvolvimento têm uma democracia mais frágil por estarem muito vulneráveis a crises econômicas.

Além dessa questão da perda legitimidade do governo eleito, a possibilidade de um diálogo social efetivo foi minorada, já que as reformas são impostas pelo próprio mercado sem uma efetiva participação prévia ou discussão da sociedade a respeito. Na verdade, em momentos de crise, o diálogo social é visto como uma barreira e a ele deve ser dado um papel secundário em sua solução (ROMPUY, 2014).

Como apresentam Avritzer; Santos (2002), o modelo de democracia hegemônico, que se confunde com a “democracia de equilíbrio” apresentada por Macpherson (1979), trouxe duas grandes patologias. A primeira patologia estaria ligada à participação, decorrente do aumento do abstencionismo, e a segunda estaria ligada à representação, em razão dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados pelos eleitos.

Macpherson (1979) ressalta que esses dois aspectos, presentes no modelo democrático predominante, são estruturais e devem permanecer, enquanto não for trabalhada a questão da desigualdade. Para ele, a apatia social trazida pela “democracia de equilíbrio” é fundamental em uma sociedade marcada pela desigualdade e é defendida pelos teóricos que trabalham esse modelo. Quanto ao sentimento de falta de representatividade do cidadão, ele seria decorrente do sistema partidário e é importante para a coexistência do sufrágio e do capitalismo. Esses pontos acabaram sendo realçados pelo predomínio da ideologia neoliberal.

Nesse sentido, como se verifica apenas dentro do primeiro aspecto analisado, quanto à defesa pela implantação de uma democracia no discurso neoliberal, o que se viu na prática

foi justamente o oposto. Foi uma relativização democrática com uma maior interferência externa e menor possibilidade de alternância de projetos políticos e de um diálogo social aberto.

A outra questão que afeta o aspecto democrático no regime neoliberal a ser agora destrinchada é a grande desigualdade econômica gerada. Essa desigualdade econômica interferiu diretamente na igualdade política, a qual foi se restringindo apenas ao sufrágio universal, já que, como citado acima, o capital domina a força política.

A ideologia neoliberal defende que a desigualdade seria algo positivo para a eliminação da pobreza e para o próprio desenvolvimento econômico, pois, com um lucro maior, os empresários fariam investimentos, os quais aumentariam o emprego e a remuneração e, como consequência, a própria demanda. Isso geraria um círculo virtuoso que poderia acabar com a pobreza.

Não foi essa, todavia, a realidade em países subdesenvolvidos, como o Brasil, em que a pobreza não se mostrou sensível ao crescimento econômico. Na verdade, como exposto por Kerstenetzky (2002), isso decorre da origem da riqueza que vem dos ativos e, como eles permaneceram concentrados, a renda se concentrou. Assim, ao contrário do que se pensava, a desigualdade tem crescido muito com o predomínio da ideologia neoliberal nesses países.

Esse aumento da desigualdade econômica traz uma grande interferência na igualdade de direitos civis e políticos, pois os recursos econômicos podem ser convertidos em direitos políticos. Os direitos políticos, para serem exercidos, não se esgotam pelo voto. É necessária, ainda, a possibilidade de participação e interferência no processo democrático e, nisto, a disponibilidade de recursos econômicos importa para a efetivação dos direitos políticos (KERSTENETZKY, 2002), principalmente pelo aumento dos valores necessários ao financiamento de campanha.

Ademais, a própria capacidade associativa entre os cidadãos, com o objetivo de influir na esfera pública, sofre interferência dessa desigualdade, existindo correntes teóricas, como expõe Silva e Zanata Júnior (2008), a afirmar que a desigualdade extrema impede e desestimula o engajamento de classes subalternas, bem como das classes do alto da pirâmide social que possuem outros instrumentos de engajamento.

Outrossim, a própria possibilidade de coparticipação entre ambos os extremos da pirâmide social é afetada, já que a distância social cria fortes barreiras de relação entre indivíduos e grupos, ou seja, quanto mais afastadas socialmente as classes, menor a probabilidade delas construir relações e interesses comuns (SILVA; ZANATA JÚNIOR., 2008).

Como aduz Estanque (2006), a desigualdade ora verificada é inédita na história e isso traz graves consequências democráticas como o afastamento do cidadão da participação nos rumos políticos do Estado, uma crise no sistema representativo e a vinculação da atividade política a práticas suspeitas. Toda essa realidade de predomínio ideológico neoliberal acaba fazendo com que o cidadão tenha um interesse menor na mudança dos rumos através do sistema político, pois este sistema foi levado a uma descrença. “A crise de legitimidade é tão profunda que a política deixou de ser a solução para tornar-se parte do problema” (TARRAGÓ *et al.*, 2015, p. 16).

Neste mesmo sentido expõe Kerstenetzky (2003), ao asseverar que a desigualdade pode trazer uma apatia das classes sociais mais baixas, principalmente pela falta de poder de influência no processo decisório, já que não dispõe de recursos aptos a efetuar o financiamento de campanhas, gerando, com isso, uma ideia de conformismo ao entender não ser possível mudar a estrutura econômica então vigente.

Da mesma forma apresenta Macpherson (1979), como já acima introduzido. Os teóricos defensores do modelo de “democracia de equilíbrio” entendem que esse sistema democrático de elite permite trazer um ótimo equilíbrio e, também, com o respeito à soberania popular. Isso, entretanto, é falso já que o que ele trouxe foi um equilíbrio da desigualdade e esse respeito à soberania popular inexistente, pois a desigualdade trouxe uma limitação de escolha com a criação de um sistema oligopolista e não concorrencial. Estes dois aspectos acabaram acarretando uma grande apatia social e ela é essencial para a sobrevivência desse modelo democrático elitista, pois muita participação poderia colocá-lo em perigo. O problema é que esse modelo de equilíbrio e de sufrágio elitista está longe de ser democrático.

Assim, o acesso diferenciado a recursos econômicos interfere diretamente na efetivação de liberdades políticas iguais, ao criar desigualdade de oportunidades e afetar a capacidade de atuar como um participante igual. Um dos exemplos desta desigualdade é apresentado por Kerstenetzky (2003), quando afirma que as grandes escolhas de política pública econômica estariam atreladas ao interesse do mercado, já que é ele quem gera emprego, fixa o preço, toma decisões sobre investimentos e produção e fixa o salário de seus empregados, extraindo-se, assim, a capacidade e possibilidade das classes trabalhadoras interferirem nas questões econômicas.

Essa realidade desigual, com as imposições do mercado, acabou, também, diminuindo o poder influência dos sindicatos na realidade econômica, pois eles passam a ter pouca margem de discussão e a pressão sobre eles passa a ser preponderantemente negativa, a favor de uma desregulação. Com isso, os movimentos sindicais entram em uma grave crise no

mundo, a partir do final da década de 80 (SANTOS, 2005a)¹⁴.

Na verdade, Santos (2005a) aponta para três crises no sindicalismo geradas pelo neoliberalismo. A primeira crise seria decorrente da perda de capacidade de agregação de interesses em virtude da desagregação da classe operária, em decorrência da precarização e da descentralização da produção. A preocupação passa a ser apenas a manutenção do emprego. A segunda crise seria de lealdade ocorrida em função do reforço do individualismo e da mudança do sentimento de pertença para algo maior do que o associativismo sindical. A terceira crise é de representatividade que decorreria das outras duas.

Pode-se reforçar também, como causa para a crise do sindicalismo, a modificação do processo de negociação coletiva que passou a ser preponderantemente descentralizado, inclusive por imposição de organismos internacionais, o que diminui seu poder de pressão. Principalmente após a crise de 2008, o que se viu foi uma ampliação desse processo de negociação setorial ou por empresa, em detrimento da pressão por uma negociação coletiva centralizada (WELZ; BROUGHTON, 2014).

Com efeito, o que o modelo neoliberal trouxe foi a descrença no processo de associação sindical, com perda de seu poder e com uma contestação de sua legitimidade. A flexibilização das relações trabalhistas e o processo de descentralização da produção foram um dos motivos para que isso ocorresse já que trouxe uma maior divisão dos operários.

Destaque-se que essa divisão é traduzida por Santos (2005a) em duas formas de sindicalismo um de contestação e outro de participação. Enquanto o primeiro centra suas forças na contestação do capital, rejeitando tudo a ele atrelado, o outro se propõe a participar, inclusive com coligações a partidos políticos, com uma submissão maior ao capital. Essa dicotomia acaba acarretando uma divisão e suspeição entre os movimentos sindicais.

Na realidade, como aponta, Santos (2005a), ao contrário do que se pensava do movimento operário do século XIX, foram os capitalistas de todo mundo que se uniram nesse processo de globalização e não os operários. O movimento operário ficou mais preocupado com questões internas, relativas ao valor do salário ou ao desemprego, enquanto os empresários e governos centraram suas preocupações nas políticas econômicas internacionais, o que acabou reforçando a desigualdade política existente.

De qualquer forma, para que a desigualdade política fosse minorada, muito tem sido feito e pensado no sentido da institucionalização de um diálogo social com a participação

14 Vale lembrar que essa pressão negativa sobre os sindicatos é uma das premissas da ideologia neoliberal, como apresentado por Anderson (2008), já que seriam a força e a demanda excessivas dos sindicatos que interfeririam na livre concorrência a ser preservada.

direta da sociedade civil, tanto que a OIT tem apresentado recomendações a seus integrantes nesse aspecto de abertura ao diálogo, reforçando a importância de serem fortalecidas as instituições representativas.

Avritzer e Santos (2002) apresentam a importância da participação social para se contrapor à concepção hegemônica de democracia. Com efeito, eles afirmam que as sociedades capitalistas consolidaram essa posição hegemônica para que pudesse ser controlada e estabilizada a tensão gerada entre democracia e capitalismo, evitando uma sobrecarga de demandas democráticas. A participação social seria um instrumento, portanto, contra-hegemônico já que permitiria uma inovação democrática com a inclusão de temas ignorados pelo sistema político, bem como geraria uma sensação de pertencimento.

Ademais, como defende Estanque (2006), a participação social, com a criação de políticas favoráveis a este aspecto, pode minorar bastante os efeitos dessa desigualdade política e econômica verificada por essa democracia liberal que se viu elitista, mas, para isso, entende ele que se deve promover uma mudança cívica, emponderando o sujeito social com um papel ativo, em contraponto ao ser individualista neoliberal.

Este ponto do sujeito social também é lembrado por Macpherson (1979), para o qual o aumento da participação somente será possível quando houver uma mudança de visão do homem consumidor, trazendo-se novamente um valor moral à sociedade de busca do desenvolvimento da humanidade.

Mas um dos problemas nesse processo participativo foi o enfraquecimento dos sindicatos, já que, como resultado da globalização, os trabalhadores operários foram remetidos à dependência e fragilidade, como acima aduzido. Esse novo modelo econômico de flexibilização de empregos impacta na própria possibilidade de atuação dos sindicatos que fica restringida, pelo temor ser da perda do emprego (ESTANQUE, 2006). Com isso, o próprio contraponto ao capital no processo participativo foi enfraquecido.

Nesse sentido, o sujeito social, nesse momento neoliberal, deve deixar de ser apenas o operário, como visto anteriormente após a Revolução Industrial, e passar a ser entendido como os movimentos sociais organizados institucionalmente, com o propósito de serem capazes de fazer frente ao grande capital que se encontra plenamente empoderado nesta sociedade (HOUTART, 2007). Como defendido por Estanque (2006), apesar de as classes na estrutura produtiva ainda serem um fator de desigualdade, as classes deixam de ser a determinante principal do conflito político. Por isso, o próprio ator desse processo participativo deve ser inovado.

De mesma forma, Santos (2005a) expõe a necessidade de revisão do modelo

sindicalista, defendendo que ele deve ampliar sua visão operária para uma mais cidadã, introduzindo o princípio da solidariedade em seus ditames. Sua preocupação deve ultrapassar a mera da relação de produção, ou seja, a defesa apenas dos empregados por melhores salários e condições de trabalho. Os sindicatos devem começar a se preocupar com toda forma de exclusão social, trazendo para seu seio interesses também dos desempregados, idosos, jovens, etc.

De uma forma mais crítica, Kerstenetzky (2003) questiona essa defesa irrestrita de que a ampliação do processo de participação social pode neutralizar a desigualdade política, acarretando um progresso democrático. Essa crítica decorre da análise de que a desigualdade política é consequência da desigualdade econômica. Sem alterar a desigualdade econômica, a simples participação não tem o efeito de diminuir a desigualdade política.

Com efeito, neste mesmo sentido, Silva e Zanata Júnior (2008) afirmam que o associativismo tende a replicar a diferença social existente, contrapondo-se às visões mais favoráveis da sociedade civil. Para eles, o processo de participação social é marcado por uma segmentação a partir de recortes socioeconômicos, replicando-se as desigualdades constitutivas da sociedade.

Macpherson (1979) coloca, também, como condicionante para o aumento da participação social e diminuição da apatia a necessidade de diminuição da desigualdade. Para ele, a menor participação e a desigualdade estão intimamente ligadas, sendo que uma sociedade mais humana e equilibrada exige um sistema político participativo.

Assim, tanto a desigualdade quanto a visão do sujeito social tendem a interferir no processo de ampliação participativa da sociedade.

Outrossim, a própria limitação ao diálogo social, em momentos de crise, em que, como aponta Papadakis e Ghellab (2014), o mercado e agentes externos impõe suas visões como algo inegociável, dificulta a capacidade da participação social gerar uma maior igualdade política, já que ela terá pouco poder de influência sobre as políticas públicas a serem adotadas.

Apesar de todas as implicações que a desigualdade social trouxe para o processo de participação social, Lüchmann (2014) traz a possibilidade desse associativismo participativo gerar três efeitos democráticos, aptos a fortalecerem o progresso democrático. O primeiro efeito é individual, ligado a uma maior conscientização do cidadão de seus direitos e deveres, bem como da necessidade de uma maior participação política, provendo-o de capacidade para julgamentos autônomos. O segundo é público, ligado ao aumento do vínculo social e uma maior sensibilidade aos problemas sociais. O terceiro é político-institucional, ligado à

ampliação e qualificação da representação política, ao exigir uma maior prestação de contas dos representantes, ou seja, impondo um maior poder de resistência em face da distribuição desigual de poder.

O problema trazido por Sipioni e Silva (2013) é que, quando o processo de participação é institucionalizado, como visto em Conselhos Gestores no Brasil, ao ser representativo, ele replica as mesmas questões relativas à representação política, ou seja, a participação não é efetivamente aberta à sociedade civil, mas feita por representantes com pouca necessidade de prestação de contas, bem como com preponderância para aqueles com maior poder econômico e cultural, sendo que a indicação do representante é feita pelo próprio governo ou entidade.

Assim, a despeito de a possibilidade do processo de participação social trazer efeitos democráticos, o que se tem visto, em sua institucionalização, é uma réplica dos problemas da democracia representativa e uma preponderância das desigualdades sociais.

Avritzer e Santos (2002) também levantam esse problema da participação social que se tem visto dentro da concepção hegemônica de democracia liberal. A participação social sofre dois tipos de pressão: ou deve ser combatida ou cooptada.

Para Kerstenetzky (2003), uma sociedade civil densa, mais participativa, pode até diminuir os impactos da cooptação realizada, mas não quer dizer que isso trará um equilíbrio na participação política. Assim, a desigualdade política somente poderia ser minorada através de duas formas: reformas pontuais no processo eleitoral, citando como exemplo o financiamento público de campanha e a regulação da mídia, ou políticas redistributivas, incidindo sobre a concentração de riquezas.

Herrlein Júnior (2014) traz uma visão mais positiva do processo democrático ao defender que a democracia terá sim um papel fundamental no desenvolvimento social e econômico, ao permitir que a sociedade civil controle o Estado e, como consequência, submeta os detentores privados de riqueza aos propósitos do desenvolvimento humano para todos os cidadãos.

Essa visão, no entanto, é muito contraditada pelos demais autores citados acima, como Przeworski (1993) e Dupas (1998), já que, dentro de uma realidade de predomínio ideológico neoliberal, o que ocorre é justamente o oposto em que o grande capital e agentes externos impõe políticas aos Estados e governos, os quais não possuem qualquer autonomia de decisão.

Com efeito, apesar da grande desigualdade existente, da perda de legitimidade do sistema representativo, da própria perda de poder político, exercido pelo grande capital e por

agentes externos, é necessário que o desenvolvimento econômico se dê com uma ampliação democrática, sendo que

A democracia pode, portanto, configurar um padrão específico de desenvolvimento econômico capitalista, com perfil socialmente inclusivo e bloqueio de suas tendências à desigualdade e à exclusão, em vista das exigências de desmercantilização advindas da sociedade civil. (HERRLEIN JÚNIOR, 2014, p. 32)

Nesse sentido, faz-se necessária a rediscussão do aspecto moral da democracia, não se centrando apenas em procedimentos e, para que isso ocorra é importante a diminuição da desigualdade política e a existência de garantia de sistemas sociais, com a inclusão da sociedade civil no processo de escolha das políticas públicas.

O grande problema é que a ideologia neoliberal interrompeu com a preocupação e o próprio desenvolvimento social, existentes no Estado de Bem-Estar Social, mormente nos países em desenvolvimento, transferindo ao mercado a solução das mazelas da sociedade. Como bem sintetizou Bresser-Pereira, o que o neoliberalismo trouxe foi baixo crescimento econômico, vulnerabilidade extremada a crises e um gritante aumento da desigualdade¹⁵.

Essa limitação social se vê prevalente atualmente de forma destacada com a retomada da força da ideologia única, ligada à doutrina da austeridade fiscal (ISLAM, 2014), apesar da grave crise econômica mundial por ela gerada.

Por isso, torna-se importante a discussão a respeito da ampliação democrática, que deve ser necessariamente inclusiva e participativa, com uma ampliação do diálogo social. Os Conselhos Econômicos e Sociais seriam instituições para que isso viesse a ocorrer, inclusive para se pensar em alternativas ao pensamento único.

Levando em conta a gravidade e os efeitos da crise econômica, o diálogo social se mostra essencial para tentar encontrar pensamentos inovadores além do ajuste fiscal, possibilitando a concertação social e trazendo a sensação aos cidadãos de serem eles co-partícipes da política pública a ser implantada (PAPADAKIS; GHELLAB, 2014).

Com a participação ampliada, o sucesso e a legitimidade de políticas públicas se tornaria possível, permitindo a incorporação de opiniões de todos, ao se criar uma nova inteligência coletiva para enfrentar a inteligência então imposta. Para possibilitar uma maior participação, deve ser gerado um diálogo autêntico, com respeito mútuo, apesar de o conflito ser um elemento chave, mas tendo como base o entendimento do outro, em contraponto ao individualismo vigente (TARRAGÓ *et al.*, 2015).

Como trazido por Herrlein Júnior (2014, p. 33):

15 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimentistas, liberais e sua preferência pelo consumo imediato**. 2014. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=5596>>. Acesso em: 04 ago. 2014.

O desenvolvimento que se realiza para expandir a liberdade está aberto à inovação institucional, cogitando formas democráticas as mais qualificadas, que permitam o convívio tolerante de diferentes perspectivas individuais e distintos projetos de organização da vida social. Nesse sentido, as instituições da democracia deliberativa constituem uma alternativa para enfrentar a fragmentação dos sujeitos sociais, promovendo a percepção recíproca das identidades e das condições de grupos e indivíduos.

A grande questão, como se verá, é verificar como esse diálogo social se consolidou antes da criação de Conselhos Econômicos e Sociais e como ele se deu a partir da institucionalização, sendo que muito da necessária tolerância não foi verificada nos casos da Espanha, Portugal e Brasil, o que frustrou a tentativa de se enfrentar essa fragmentação dos sujeitos sociais, através de um processo inclusivo.

Mas, de qualquer forma,

A ideia de levar o poder público a operar de acordo com os princípios de inclusão e discussão da sociedade civil é um horizonte que precisa ser desdobrado em práticas sociais e políticas públicas nas brechas do Estado capitalista realmente existente, buscando ampliá-las e, afinal, submeter as ações e as políticas públicas ao controle social, vale dizer, ao controle da grande maioria da população, para a consecução de finalidades “justas”, porque democraticamente estabelecidas. (HERRLEIN JÚNIOR, 2014, p. 35)

Os Conselhos Econômicos e Sociais foram instituições oferecidas pelo Estado para permitir a abertura dessa discussão socializada sobre os rumos políticos e econômicos a serem tomados pelo governo, sendo premente a observância da prática desse diálogo institucional para averiguar a efetividade desse instrumento para os fins propostos, mormente em um período de grandes questionamentos dos efeitos sociais e econômicos das políticas públicas adotadas pelos governos.

De qualquer forma, será importante verificar se a desigualdade econômica poderá interferir também na representatividade e na possibilidade da concertação social no âmbito desses Conselhos, com a perspectiva dessa desigualdade também causar um desequilíbrio político dentro desse modelo de instituição voltada ao diálogo social.

Outrossim, merece uma análise sobre a efetiva liberdade de discussão existente no âmbito desses Conselhos, sem as amarras do mercado, que tende a exigir um discurso uníssono sob pena de perda da credibilidade e, como consequência, da própria governabilidade, como apresentado acima, ou se ele serviu apenas para legitimar práticas tendentes a fortalecer o poder do mercado.

Como defende Penada (2014), o diálogo social pode ser um forte instrumento para uma nova governabilidade, desde que ele seja inserido em um processo com regras claras entre as partes para que possam chegar a um entendimento e compromisso, com um incremento do senso de responsabilidade pelo decidido entre os envolvidos.

Ademais, o próprio contexto de criação desses Conselhos, já que arraigado pelo

discurso ideológico neoliberal, é importante para aferir a tendência de a sociedade civil aceitar esse processo de ampliação participativa e de tentativa de criação de acordos sociais entre os diversos atores sociais, sendo adequado, inclusive, para constatar a efetiva diminuição da desigualdade política nesse processo.

3 O DIÁLOGO SOCIAL E O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS

Para ser possível analisar a institucionalidade dos Conselhos Econômicos e Sociais para a promoção de um diálogo social, é importante entender o contexto de criação de cada um desses Conselhos, pois isso pode interferir em seu funcionamento futuro. Assim, pretende-se, no presente capítulo, expor a respeito da existência ou não de um diálogo social prévio à criação desses Conselhos, na Espanha, em Portugal e no Brasil.

Essa exposição será relevante para averiguar o funcionamento desse diálogo social internamente e sua efetividade, pois existem casos, como o espanhol, em que o diálogo social já se encontrava presente na realidade nacional, servindo o Conselho mais como uma alternativa institucional.

O caso português é um pouco distinto do espanhol, como se verá, pois, apesar de já existir um diálogo social prévio à criação do Conselho Econômico e Social, esse diálogo era insuficiente para gerar grandes concertações, sendo certo que, neste país, já existiam dois conselhos com finalidades distintas o Conselho Permanente de Concertação Social, com a finalidade de concertação e teve uma certa preponderância no período compreendido entre sua criação em 1984 e o início da década de 1990, e o Conselho Nacional do Plano, que tinha a função de discutir a planificação da economia portuguesa.

Ao contrário de ambos, vem a lume o caso brasileiro, no qual o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi instituído justamente com o propósito de se criar um diálogo social então inexistente (BRESSER-PEREIRA, 2012), tendo o governo um grande papel de indutor desse diálogo.

Ademais, é importante entender o próprio contexto de políticas econômicas em que esses Conselhos foram criados, sendo que, em Portugal e na Espanha, o contexto era de predomínio de políticas neoliberais com o propósito de possibilitar a integração europeia, enquanto que, no caso brasileiro, o Conselho foi criado com a ideia de se formar um novo pacto social, alternativo ao imposto pela ideologia neoliberal, pois isso também pode causar mudanças no funcionamento e na efetividade do diálogo social.

Quando o Conselho do Brasil foi instituído, a OIT já havia aventado dentro de seus objetivos estratégicos a necessidade de se incentivar a criação de um diálogo social para a superação dos efeitos, nas relações de trabalho, do processo de globalização.

Assim, é importante entender esse contexto de criação para depois compreender as razões para os aspectos institucionais desses Conselhos e seu funcionamento, mormente

quanto à função desse diálogo social interno.

3.1 ESPANHA

A criação do Conselho Econômico e Social, na Espanha, deve ser vista a partir de uma análise mais ampla historicamente, já que surgiu a partir de um processo de redemocratização naquele país iniciado com a morte de Franco, em 1975.

Com a morte do ditador em 1975, começou-se a pensar em uma ampla reforma para possibilitar uma transição política a um sistema democrático, sendo trabalhado pela monarquia então empoderada na Espanha, inclusive para possibilitar a adesão à Comunidade Econômica Europeia, que exigia regimes democráticos de seus membros.

Para que essa transição fosse possível, formou-se um governo, o qual entendeu que a reforma deveria iniciar de cima, com três exigências, que ficaram conhecidas como *Trinidad de Arias*¹⁶. Essas três exigências eram a forma monárquica de governo, a garantia da unidade nacional e a ausência do comunismo (SECCO, 2003).

Com base nessa trindade, o governo de Arias iniciou a transição democrática e isso ocorreu, já com Arias fora do governo, com a formalização de um pacto político entre os conservadores de todos os tipos e os socialistas que culminou na edição da Constituição espanhola de 1978. A possibilidade desse pacto político decorreu muito do desinteresse da sociedade, ressalvados os extremistas, em uma luta fratricida internamente (SECCO, 2003).

As graves crises econômicas vividas na Espanha, principalmente em virtude das crises do petróleo, favoreceram e aceleraram o processo de transição democrática e de ampliação da participação popular, também em virtude da crise política lá vivenciada com o falecimento de Franco (KUNRATH, 2012a).

Como defendido por Marugán (2003), os acordos políticos e o diálogo social eficaz durante esse período do final da década de 70 e início de 80, na Espanha, decorreram muito das circunstâncias concretas que o impuseram, principalmente a crise política, decorrente da transição para uma democracia, e a crise econômica experimentada como efeito da crise internacional do petróleo.

16 Carlos Arias Navarro foi o Primeiro Ministro do último governo de Franco e permaneceu no posto mesmo com sua morte a assunção do poder de Don Juan Carlos I, com o compromisso de trabalhar três aspectos para possibilitar a transição democrática.

Com efeito, a transição democrática bem-sucedida, na Espanha, não foi obra de um único vetor. A vigência durante quatro décadas de uma ditadura ferrenha acabou expropriando muito a noção de vontade popular. Então, para que a transição ocorresse, houve múltiplos vetores que se agregaram, mormente aqueles setores que já atuavam a favor da democracia na clandestinidade durante a ditadura e outros setores que começaram a defender essa abertura, após a morte de Franco (VEGARA, 2003).

Ressalte-se que, anteriormente ao início da transição democrática, inexistia qualquer perspectiva do diálogo social, sendo que a década de 60 ficou marcada como um período de grande intervenção do Estado na luta sindical, dentro da Espanha, já que não existia liberdade sindical ou direito de greve (MARUGÁN, 2003).

E, por isso, é interessante verificar que, muito embora as relações trabalhistas fossem extremamente centradas na atuação do Estado, o que marcou de forma clara essa transição democrática foi a implantação de um novo modelo de relação trabalhista calcado no desenvolvimento de um diálogo social e, para que esse diálogo fosse frutífero, era importante que os agentes econômicos e sociais envolvidos fossem representativos, reconhecidos mutuamente como interlocutores válidos e autônomos (CORREA, 2003).

No início da década de 70, com a crise do petróleo, a relação de trabalho apresentou uma significativa piora com o desemprego em massa, inflação constante e alta e piora da produção industrial. Durante essa grave crise e seu impacto na população espanhola, chegou-se a ser lembrado o período da grande depressão, iniciada em 1929, e da guerra civil subsequente. Tendo esse aspecto na lembrança, era imperiosa e premente a abertura de um diálogo social, com o objetivo de se construir uma Espanha para todos e alcançar uma reconciliação, evitando-se um novo confronto civil com consequências catastróficas (MARUGÁN, 2003).

De qualquer forma, convém trazer a lume que a capacidade de criação de consensos não surgiu de repente. Foram inúmeras etapas e negociações envolvidas que teriam se iniciado com os Pactos de Moncloa, os quais foram marcados como uma expressão da vontade de se consolidar uma sociedade democrática (CORREA, 2003). Como aduz Secco (2003), a experiência no Palácio de La Moncloa foi marcante e condicionou a realidade espanhola a partir de então, na busca permanente por um diálogo social.

Para superar a crise econômica e política vivenciada na época, o governo precisava encará-la e, para isso, era necessário reconhecer o papel da oposição para garantir a legitimação das políticas a serem adotadas para superá-la, o que culminou nos Pactos de Moncloa.

Grande parte deles possuía natureza econômica, com o objetivo de dar uma estabilidade econômica e política para atravessar a crise então vivenciada internacionalmente, bem como concretizar o processo de democratização espanhol. Eles podem ser entendidos como inseridos dentro de um triângulo em que os vértices seriam a impossibilidade de retorno ao passado, a necessidade de mudanças urgentes e a exigência de uma maior integração europeia (MARUGÁN, 2003).

Frise-se que, apesar de esses pactos terem um claro conteúdo econômico, eles tiveram uma grande importância política ao incluírem os trabalhadores nesse diálogo social, através das confederações sindicais, sendo que o ônus mais grave pela crise acabou sendo assumido pelos trabalhadores para possibilitar a melhora da economia e uma elaboração negociada e em clima de paz da Constituição (VEGARA, 2003).

Mas, além do conteúdo econômico, os Pactos de Moncloa ficaram marcados pela regulamentação e fixação das regras do jogo para possibilitar e permitir a regular transição pela qual o país passava com a edição da Constituição em 1978. Fixou-se também a democracia como um tema comum a todos atores e a necessidade de se garantir uma maior institucionalização com a respectiva legitimação.

Destaque-se que a Constituição aprovada teve um claro conteúdo sociolaboral e trouxe a previsão de um modelo de Estado Social, em que a atuação estatal seria impositiva para trazer progresso e pleno emprego (GÓMEZ, 1992).

Entretanto, após a assinatura desses pactos e a promulgação da Constituição Espanhola, em 1978, a harmonia vigente, durante as reuniões em La Moncloa, deixou de existir com a direita se entendendo majoritária e defendendo políticas mais conservadoras (MARUGÁN, 2003). Essa quebra do clima de consenso acabou ocorrendo antes da formalização de um marco democrático para as relações trabalhistas, com uma propaganda ferrenha da direita contra as ações sindicais (VEGARA, 2003).

Apesar dessa quebra, em 1979, acabou por ser firmado o primeiro acordo que tinha o propósito de fixar as bases para uma nova filosofia trabalhista, que foi o Acordo Básico Interconfederal, sendo que, nele, estavam previstos os ideais de livre associação, de reconhecimento dos direitos sindicais e do abandono do paternalismo do Estado em relação aos trabalhadores. Essa formalização da liberdade sindical também influenciou o funcionamento do Conselho Econômico e Social, pois trouxe as bases para a fixação de sua composição.

Destaque-se que esse acordo foi firmado sem a concordância da maior confederação sindical espanhola, marcando-se, assim, essa quebra e fragilidade do diálogo social que então

vigorava (VERGARA, 2003).

A crise econômica, no início da década de 80, foi se agravando e acarretou um estacionamento das reformas necessárias, levando o país à recessão. A grande ideia para solucioná-la foi o aumento do gasto público, apesar da limitação do Estado Espanhol, sendo que os próprios sindicatos sabiam dessa restrição ao exigirem maiores salários das empresas (MARUGÁN, 2003).

Em 1981, houve uma tentativa de golpe, levando a uma retomada do diálogo social amplo, já que se percebeu a grande fragilidade da democracia e a necessidade de retomada do diálogo para dar sustentabilidade a essa transição vivenciada (VEGARA, 2003). Destaque-se que esse risco de golpe também foi verificado em Portugal, como se verá a seguir, o que influenciou na necessária abertura de um diálogo social também por lá. Isso acabou acarretando a convocação antecipada das eleições para 1982, com a vitória do partido socialista.

A tarefa dos socialistas acabou sendo a de consolidar a liberdade, de ter uma ação reformadora mais justa e equitativa e de modernizar as instituições e sistema produtivo. O principal objetivo do novo governo era diminuir a taxa de desemprego e, para isso, era necessário recuperar a taxa de crescimento da economia, sendo certo que, com eles, abriu-se dois flancos: a estabilização da democracia e um processo de mudança (MARUGÁN, 2003).

Entre 1983 e 1985, iniciou-se um processo de adoção de políticas ortodoxas para conter a inflação e possibilitar o crescimento e a diminuição do desemprego. Foram feitas reformas, principalmente, para se flexibilizar as relações trabalhistas, favorecendo a contratação temporária, mas criando um arcabouço protetivo do trabalhador com a assistência do Estado.

Essas políticas ortodoxas contaram com a concordância de uma das maiores confederações sindicais, a *Unión General de Trabajadores* (UGT), mas com a recusa de outra, a *Confederación Sindical de Comisiones Obreras* (CC.OO.), tendo sido assinado, em 1984, o Acordo Econômico e Social (AES), resultado desse processo de concertação social. Esse acordo previa a flexibilização da relação trabalhista para diminuir o desemprego. O problema foi que ele acabou acarretando uma troca dos trabalhadores estáveis por temporários e gerou um atrito entre o governo e a UGT, tendo sido convocadas greves gerais (VERGARA, 2003).

Esse acordo, com a adoção de políticas ortodoxas, mormente no que tange à flexibilização das relações trabalhistas, acabou também permitindo a entrada da Espanha na Comunidade Econômica Europeia (CAUCES, 2008).

Em 1985, foi editada a Lei Orgânica da Liberdade Sindical que trazia como

princípios a liberdade sindical individual, ou seja, a pessoa poderia ou não se filiar a sindicatos, e a autonomia sindical, relativa à liberdade de constituição e regulação própria dos sindicatos. Essa lei criou, também, regras sobre representatividade, criando graus de representação, podendo ser a maior representatividade ou uma representatividade simples ou suficiente. Aqueles mais representativos teriam certas prerrogativas inclusive de participação institucional, o que já fixou uma regra de representatividade utilizada na formação do Conselho Econômico e Social (CORREA, 2003).

O problema foi que, com as reformas liberais adotadas pelo partido socialista, principalmente relativas à relação de trabalho, a possibilidade de concertos sociais se exauriu, acarretando, inclusive, greves gerais seguidas (SECCO, 2003). Outro problema foi o partido socialista não ter antevisto a perda de sua legitimidade, muito pelo discurso dúbio adotado em defesa de um Estado de Bem-Estar Social e com práticas neoliberais (MARUGÁN, 2003).

Em 1985, Caucés (2008) traz a informação de que a alteração advinda na lei de seguridade social, em que foram modificadas as condições para o recebimento da aposentadoria, acarreta um rompimento evidente das relações existentes entre o governo do Partido Socialista e a UGT, um histórico aliado, o que reforça a crise do diálogo social.

Em 1987, a política de concertação social entra efetivamente em crise, com inúmeros questionamentos a respeito da política econômica e de salários, inaugurando-se uma nova fase de confrontação, com as greves gerais. Essas greves acabaram possibilitando a volta ao diálogo social um ano e meio depois, a despeito de as greves serem uma clara expressão do fracasso do diálogo social (VEGARA, 2003).

Destaque-se que uma das motivações para essas greves gerais foi a percepção dos sindicatos e confederações sindicais da existência de um crescimento econômico socialmente desequilibrado, aumentando-se a desigualdade (CAUCES, 2008).

Foi nesse contexto que o Conselho Econômico e Social foi criado em 1991, tendo sido marcantes, no período, as concertações sociais conseguidas, muito em decorrência do entendimento dos atores sociais do período turbulento de transição democrática e da séria crise econômica atravessada. O problema foi que esse processo de concertação ficou marcado por uma falta de institucionalização, sendo muito mais um produto da força de vontade, do que de uma política efetiva de diálogo social (MARUGÁN, 2003).

O processo de interlocução e participação social, na Espanha, pode ser subdividido em três períodos distintos, a partir da publicação da Constituição (CAUCES, 2008), sendo que apenas o primeiro e segundo períodos são importantes para entender o contexto de criação do Conselho Econômico e Social e, por isso, apenas eles foram tratados neste capítulo.

O primeiro período vai da Constituição Espanhola à Lei de Liberdade Sindical (1978-1985). O segundo período compreende o período entre a integração à Europa até a convergência à Europa (1986-1994). O terceiro período vai do Pacto de Toledo até os novos processos de Concertação Social (1995-2008).

Esse primeiro período acabou sendo marcado por uma elevada densidade neocorporativa, haja vista a grande participação dos sindicatos e empresários, todos com o propósito de tentar minimizar os impactos das crises econômicas então vivenciadas, como exposto acima. Neste período, foram necessárias reformas nas legislações trabalhistas e previdenciárias para manter a confiabilidade do país no mercado internacional, marcado pela preponderante visão neoliberal.

O segundo período ficou marcado por um amplo crescimento econômico, com a abertura ao mercado externo, em virtude da integração do país à Comunidade Econômica Europeia em 1986, bem como com a construção de políticas públicas para o emprego, com ênfase na qualificação da mão de obra.

No entanto, este período também ficou marcado por um processo de enfraquecimento na relação do governo com os sindicatos que culminou em uma greve geral em 1988, evidenciando um momento de quebra nessa relação e de impossibilidade para a existência de acordos mais abrangentes. O próprio início da década de 1990, com uma grave crise de emprego vivida no país, fortaleceu essa ruptura, sendo marcante a predominância de políticas neoliberais, mormente de flexibilização das relações trabalhistas, inclusive para se viabilizar a integração europeia.

Essa crise de legitimidade vivida acabou influenciando de maneira decisiva para a criação do Conselho Econômico e Social. Agentes econômicos, sociais e o governo acabaram influenciando a sua criação, como forma de um diálogo social institucionalizado (KUNRATH, 2012a).

Aponta-se, também, como um dos fatores para a criação desse Conselho, a intenção de não se diferenciar muito dos demais países europeus integrantes da Comunidade Econômica Europeia que já possuíam instituições similares neste aspecto (KUNRATH, 2012a).

Desde a promulgação da Constituição Espanhola em 1978, a criação de um Conselho para possibilitar o diálogo social era demandada, sendo que, apenas no final de 1990, o projeto para sua criação foi encaminhado pelo governo, sendo certo, todavia, que a instituição ali prevista era distinta daquela trazida na Constituição (GÓMEZ, 1992).

A Constituição previa a criação de um conselho com o propósito de discussão da

planificação econômica a ser implementada, enquanto que o Conselho Econômico e Social não possui essa função, sendo um instrumento de consulta mais amplo das políticas econômicas e sociais a serem propostas pelo Governo ao Legislativo.

Nesse sentido, assevera Gómez (1992) que o Conselho Econômico e Social é distinto daquele Conselho previsto na Constituição, não sendo devida a afirmação de que esse Conselho possui fundamentação, relevância constitucional, apesar de ser possível trazer sua importância constitucional pelo contexto geral da Constituição Espanhola, a qual traz um modelo de Estado Social, em que a atuação estatal é impositiva, apesar de essa atuação não demandar obrigatoriamente do governo a criação de um órgão para participação social.

Portanto, percebe-se que o momento que antecedeu a criação do Conselho na Espanha não foi de um diálogo social perene, apesar de ele existir mesmo sem sua institucionalização com acordos importantes feitos entre governo, trabalhadores e empresários. O conteúdo dos acordos, entretanto, pelo que se viu, foi muito pautado pela ideologia neoliberal, no sentido de flexibilização de direitos trabalhistas para garantir o aumento da competitividade do país.

3.2 PORTUGAL

As tensões sociais vividas em Portugal são similares às espanholas, em que era preciso efetuar uma transição tranquila para a democracia, após o falecimento de Salazar e a deslegitimação do governo militar, e para enfrentar a grave crise econômica também vivenciada naquele país durante o final da década de 70 e início da década de 80.

A diferença de Portugal e Espanha foi a forma da transição para a democracia que se deu através de uma revolução da esquerda daquele país e não por concertos sociais entre as diversas classes. Na verdade, a própria forma em que se deu a queda do governo salazarista em Portugal interferiu na transição democrática, com diálogo social, na Espanha, já que se queria evitar uma revolução de esquerda na Espanha (SECCO, 2003).

Em 25 de abril de 1974, inicia-se a revolução portuguesa, denominada revolução dos cravos, com um levante militar e assunção do governo por António Spínola, um militar que foi líder dos revolucionários.

Entre abril e setembro de 1974, a normalidade aparentava ter sido conquistada por

Spínola. Mas, em 28 de setembro, com o fracasso da Marcha da Maioria Silenciosa¹⁷, ele tentou um suposto golpe e teve que renunciar, se refugiando na Espanha.

Em março de 1975, houve a tentativa de um novo golpe, o que serviu de justificativa para a radicalização da revolução portuguesa, com um grande avanço de forças de esquerda nas estruturas militares, desapropriações e nacionalizações, fazendo com que Portugal se visse próximo de uma guerra civil (SECCO, 2003).

Apenas depois de 25 de novembro de 1975, Portugal caminhou para uma normalização constitucional, com os setores das forças armadas mais moderados expulsando dos quadros os militares radicais, tendo sido promulgada uma nova Constituição em 1976.

Cabe ressaltar que a concertação social, após 1974, foi tentada com a sistematização e organização de planos econômicos e composição do Conselho Nacional de Planos, com a fixação de políticas de rendimentos e outras políticas setoriais, bem como com uma atuação governamental dirigida à criação de uma concertação social (LOPES, 1993).

A grande questão foi que essa concertação social não foi bem-sucedida durante esse período, muito em razão da grave ruptura institucional ocorrida com a substituição dos grupos políticos dominantes, através de uma revolução, e com a agressão à propriedade privada. Mas os acontecimentos ocorridos entre 1974 e 1975 levaram à necessidade de se abrir um diálogo social, pois seria a única forma de se estabilizar o estado democrático que se pretendia instalar (LOPES, 1993).

Existiam, inclusive, teóricos, nesse período, a defenderem a abertura de um diálogo social amplo para a superação da crise institucional e econômica vivida, mas os esforços ficaram muito mais restritos à fixação de pré-condições para que esse diálogo viesse a ocorrer.

Em meados de 1983, a possibilidade de criação de um conselho com o propósito de abertura de um diálogo social vinha se desenvolvendo informalmente na sociedade portuguesa, sendo que esse ano foi um ponto de mudança no contexto de concertação social. Os fatores que levaram a essa mudança foram o empenho do governo na abertura de um diálogo social, a gravidade da situação econômica portuguesa e a compreensão dos atores sociais de que apenas através da concertação social a superação dessa crise seria possível (LOPES, 1993).

Nesse sentido, o propósito de concertação social surge em um momento de grave

17 Essa Marcha da Maioria Silenciosa foi uma manifestação convocada por setores conservadores que pretendiam demonstrar o apoio ao governo do General Spínola. O Movimento das Forças Armadas impede essa manifestação e, como resposta, o General Spínola tenta reforçar o poder da Junta de Salvação Nacional, bem como estabelecer um estado de sítio. O Movimento das Forças Armadas impede esse movimento e o General Spínola acaba saindo do governo em 30 de setembro de 1974.

crise econômica e social em Portugal, tendo como intuito dar estabilidade democrática ao país e controlar a inflação. O problema foi que essa emergência da concertação e de pactos sociais se deu sem uma cultura de construção de confiança entre os atores sociais, sendo esses pactos muito baseados na lógica da flexibilidade de direitos. Principalmente a classe empresarial via o diálogo social como uma forma de liberalizar a economia (LIMA; NAUMANN, 2000).

Em 1984, foi criada uma instituição denominada de Conselho Permanente de Concertação Social, o qual tinha composição tripartite e a função de gerar concertos sociais para se atravessar a crise institucional e econômica.

Com efeito, a criação desse Conselho teve o intuito de estabilizar o sistema político em um momento em que era imperiosa a tomada de decisões dolorosas para a população, no intuito de superar a crise econômica e financeira de Portugal (LIMA; NAUMANN, 2000).

Sua criação foi um dos marcos para a institucionalização desse diálogo social e inaugurou uma nova fase que permaneceu problemática, mas pode ser considerada um momento mais rico do que o período anterior (FERREIRA, 2005). Ressalte-se que sua formação teve uma marca profundamente análoga a instituições similares de outros países europeus (LOPES, 1993).

O próprio processo de formação e criação desse Conselho já fora marcado pelo diálogo social, sendo que houve participação direta das Confederações Sindicais e das organizações empresariais na confecção da legislação que o instituiu.

Uma das observações apresentadas por Lopes (1993), foi que, apesar dessa abertura do governo para o diálogo social no momento de edição legislativa do Conselho, uma das maiores representações sindicais portuguesas, a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP), se recusou a participar das reuniões conjuntas preparativas e das reuniões iniciais, após a sua criação, sendo isso muito fruto da inexistência de uma política anterior de concertação social. A União Geral de Trabalhadores (UGT), todavia, participou ativamente dessa formulação (LIMA; NAUMANN, 2000).

Neste aspecto, deve-se observar a grande diferença para o caso espanhol retratado acima, em que a criação de um conselho para a possibilidade de um diálogo social efetivo somente veio a ser demandada pelo governo em 1990, podendo isso ser fundamentado muito na existência de um diálogo social já estabelecido de certa forma até aquele período com a formalização de pactos anteriores, como descrito acima, e na própria aproximação existente entre o governo socialista eleito na Espanha e uma das principais representações operárias de lá, a UGT, somente rompida em 1985.

Criado em março de 1984, o Conselho já deveria apresentar uma resposta ao governo

até junho do mesmo ano sobre o Programa de Recuperação Financeira e Econômica que seria instituído, tendo sido assinado em setembro de 1984 o primeiro acordo.

De qualquer forma, esse diálogo social, em virtude da inexistência de um contexto social anterior, era visto com muita descrença quanto a sua efetividade, mas, apesar disso, os atores sociais tinham consciência de necessidade de seu protagonismo para fazer frente à crise vivida naquele momento (LOPES, 1993).

Destaque-se que esse protagonismo foi visto mais com relação à UGT, permanecendo durante um bom período como oposição a CGTP. Um dos principais propósitos dos acordos firmados naquele Conselho era baixar a inflação, através de uma contenção salarial. Os acordos no momento inicial não pretendiam alterar o padrão das relações trabalhistas (LIMA; NAUMANN, 2000).

Apesar de toda descrença e inexistência de um histórico nacional em Portugal para a concertação social, Avilés (1992) aponta o Conselho Permanente de Concertação Social como um exemplo de um conselho que teve aptidão e capacidade de gerar concertações sociais. Ele ressalta que, em um curto espaço de tempo, essas concertações foram feitas, sendo apontado como um dos motivos para isso, a importância dos componentes para ele indicados, já que era composto por dezoito pessoas do mais alto nível de representatividade social.

Uma das questões aprovadas pelos atores sociais foi a entrada de Portugal na Comunidade Econômica Europeia, sendo que essa entrada foi um marco na história portuguesa já que significava algo novo para sua história. Pela primeira vez, Portugal teria o poder de decisão sobre os rumos europeus de forma conjunta com os países desenvolvidos e industrializados (LOPES, 1993). Esse poder de decisão é formal, entretanto, como se verá, mormente após a Crise de 2008.

Essa entrada, na Comunidade Econômica Europeia, iniciou uma nova fase de institucionalização do diálogo social, pois os parceiros sociais teriam participação direta em Bruxelas, com sua presença física nas reuniões, e o Conselho Permanente de Concertação Social passou a ter uma relevância institucional ao criar uma relação relevante entre os conselhos congêneres nos outros países europeus, através do Conselho Econômico e Social da Comunidade Econômica Europeia.

Portanto, a entrada no bloco econômico europeu acabou interferindo de forma relevante na institucionalização do diálogo social em Portugal, sendo que, anteriormente a ela, já existia um conselho para esse fim, mas com falta de um histórico social apto a embasar a abertura de um diálogo eficiente.

Com efeito, a experiência portuguesa de concertação social, durante esse período

pós-1974, deve ser analisada tendo como base o contexto social vivenciado, sendo marcado por três fatos relevantes (FERREIRA, 2005).

O primeiro é o processo de transição e consolidação democrática e, por esse aspecto, o diálogo restou resumido em um diálogo sociolaboral, com uma ampla participação do Estado, para se tentar criar uma “sociedade civil secundária”¹⁸ apta a dar base às concertações sociais.

Nesta questão, Santos (2005a) aponta para um dos graves problemas do sindicalismo português, o qual não passou pelo mesmo processo de maturação e consolidação que existiu nos países europeus desenvolvidos.

Como apresentado, o sindicalismo europeu pode ser dividido em três etapas: de 60 a início de 70, em que há uma grande mobilização para ganho de legitimidade; grande parte da década de 70, em que há uma maior participação dos trabalhadores nas políticas públicas, com processos importantes de concertação social; e início da década de 80, com um processo de crise dessa concertação social.

No caso de Portugal, todavia, a concomitância ao processo sindical europeu inexistiu, sendo que, no primeiro período, encontrava-se em vigor um governo ditatorial com grande repressão a movimentos operários e sindicais, inexistindo o processo de aquisição da legitimidade. O segundo período também inexistiu em Portugal, pois, para superar a crise econômica, Portugal teve que ceder às pressões econômicas internacionais, efetuando acordo com o Fundo Monetário Internacional sem qualquer espécie de participação social. Foi apenas quando a concertação social já estava em crise nos outros países, com a flexibilização da relação trabalhista e redução de salários, que se iniciou esse processo em Portugal.

Assim, conclui Santos (2005a) que Portugal não teve um desenvolvimento orgânico e sequencial dos sindicatos como visto nos outros países europeus desenvolvidos, estando o sindicalismo marcado por um grave processo de crise de identidade, bem como pela inexistência de um padrão civilizado de relação entre sindicato e empresário.

Outra questão, para essa preponderância estatal e para a falta de legitimidade dos sindicatos portugueses no período, conforme Santos (2005a) defende, é a fusão da atuação sindical e partidária, o que tende a criar privilégios aos que ocupam o poder, bem como a atuação sindical sem unidade, pois a CGTP tende a adotar um sindicalismo de contestação, enquanto a UGT adota um sindicalismo de participação.

18 Ferreira (2005) cita esse termo “sociedade civil secundária” em seu texto, sendo que ele foi cunhado por Boaventura de Sousa Santos, entendendo-se por essa expressão as organizações sociais, que juridicamente não dependem do Estado, mas quanto aos aspectos financeiros e organizacionais só sobrevivem com o auxílio dele.

Esses dois problemas reforçam a sensação de fragilidade do sindicalismo português, aparentando que, quando há algum benefício para a classe operária, isso ocorre apenas pela intervenção estatal (SANTOS, 2005a).

O segundo fato que condicionou o diálogo foi a pluralidade de sindicatos e representantes patronais, o que afetou a noção de representatividade dos acordos assinados, sendo que muitas classes não haviam se organizado em confederações.

Lima e Naumann (2000) reforçam essa fragilidade do sindicalismo português pela pluralidade, o que contamina o próprio processo de concertação social, já que inicialmente ele foi encampado apenas pela UGT, tendo a CGTP uma posição forte de oposição a ele. Foi apenas em 1987, com a vitória da direita nas eleições, que a CGTP decide entrar na arena da concertação social, ou seja, durante um grande período o diálogo social ficou restrito a uma das representações sindicais.

De qualquer forma, foi no final da década de 80 que as relações sindicais se estabilizam, com a CGTP tendo a maior representatividade, ou seja, um maior número de trabalhadores filiados, e a UGT constando com um maior poder político, tendo em vista sua relação orgânica com um dos dois maiores partidos de Portugal, o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata (LIMA; NAUMANN, 2000).

O terceiro fato foi a adesão à Comunidade Econômica Europeia, o que obrigou a aceitação de um compromisso envolvendo trabalhadores e empregadores para a estabilidade econômica, favorecendo a implementação de práticas de concertação social para possibilitar essas reformas.

Em 1989, entendeu-se como exaurido o processo de concertação social para a transição democrática que pode ser subdividido em três sub-processos, sendo o primeiro relativo à normalização democrática que se sedimentou em 1979. O segundo sub-processo foi relativo à estabilidade econômico-financeira que teria se consolidado em 1984, com o Programa de Recuperação Financeira e Econômica assinado pelo Conselho Permanente de Concertação Social. O terceiro diz respeito ao processo de adesão e integração à Comunidade Econômica Europeia, ocorrido em 1986 (LOPES, 1993).

Após, dever-se-ia iniciar um processo de modernização do Estado Português, com a imperiosa participação dos agentes econômicos e sociais que deveria exercer um processo de articulação política entre o Estado para possibilitar essa modernização, com a internacionalização da economia portuguesa (LOPES, 1993).

Neste contexto, surge a 2ª Revisão Constitucional, em 1989, em que foi feita a previsão da criação do Conselho Econômico e Social, o que, assim como a criação do

Conselho Permanente de Concertação Social, foi um marco no diálogo social institucionalizado em Portugal (FERREIRA, 2005).

Pelo aspecto constitucional, já se antevê uma das distinções institucionais para o Conselho da Espanha, o qual não possui previsão constitucional, sendo que sua relevância decorre apenas da legislação ordinária. Da mesma forma se verificará essa diferença no caso do Conselho do Brasil.

Esse Conselho, previsto na Constituição de Portugal, seria a fusão de 3 Conselhos já existentes, quais sejam o Conselho Nacional de Plano, o Conselho de Rendimentos e Preços e o Conselho Permanente de Concertação Social, apesar de este último não ter sido expresso de maneira muito clara nessa fusão. Ele teria a função de ser um órgão de consulta e concertação, no âmbito das políticas econômicas e sociais, participando necessariamente nos planos de desenvolvimento.

Destaque-se que, antes da criação do Conselho Econômico e Social, em 1991, os conteúdos das concertações sociais se restringiam muito, como exposto acima, a políticas de rendimento, passando, a partir dele, para uma nova fase de negociações mais globais que associavam as políticas econômica, fiscal, de rendimentos, da seguridade social e laboral (FERREIRA, 2005).

Essa diferenciação pode ser vista pelo comparativo entre o último acordo firmado antes da criação do Conselho Econômico e Social, que foi o Acordo Econômico e Social em 1990, o qual teve uma temática mais restrita, tratando da necessidade de redução da carga horária para manutenção do emprego e flexibilização das horas de trabalho, e o primeiro após que foi o Acordo de Concertação de Curto Prazo em 1996, o qual englobou uma série de matérias como seguridade social, meio ambiente, turismo, entre outros (LIMA; NAUMANN, 2000).

Para a criação do Conselho Econômico e Social e a ampliação dos conteúdos das concertações sociais, influiu também a constatação de que a sociedade portuguesa não seria tão vigorosa e autoafirmativa e uma transformação econômica e social em Portugal não seria possível apenas com a elite, como ocorria anteriormente. Para que essa transformação fosse possível, todos agentes sociais deveriam ser incluídos e foi, dentro dessa percepção, que surgiu aquele Conselho (LOPES, 1993).

Neste aspecto, verificar-se-á a importância desse comparativo com o caso brasileiro, pois a criação do Conselho do Brasil também teve o propósito de efetuar uma transformação econômica e social, com a criação de um novo pacto social entre todos atores e não apenas com a participação única das elites como ocorrida previamente.

A necessidade de ampliação da concertação social se verificou também pela imposição de superação do conflito com a participação, pela mudança de uma sociedade simples, mais tradicional, para uma sociedade complexa, bem como pela importância de se inaugurar um processo social de busca de formas de uma gestão mais participativa, em contraponto ao predomínio da conquista e manutenção do poder de uma elite apenas (LOPES, 1993).

3.3 BRASIL

No Brasil, a tentativa de criação de um diálogo social com a inclusão das classes sociais mais desfavorecidas somente veio a ocorrer com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente, em 2002, sendo que, anteriormente, eram as elites quem fixavam os marcos do desenvolvimento econômico e social, através de pactos por eles formalizados (BRESSER-PEREIRA, 2012)

Nesse sentido, a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social teve o propósito de possibilitar a abertura desse diálogo social, anteriormente inexistente¹⁹, ao contrário dos casos de Portugal e Espanha expostos acima que já tinham uma prática de concertos sociais anteriores à criação de seus Conselhos, o que eventualmente pode interferir em seu funcionamento como um órgão meramente consultivo e legitimador das políticas públicas.

Da mesma forma que, em Portugal e na Espanha, o Brasil viveu um grande período de ditadura militar e passou por um processo de implementação de instituições democráticas, sendo que aqui foi um pouco mais tardio do que naqueles países, iniciando-se na década de 80.

A perda de apoio à ditadura militar inicia-se em virtude de decisões equivocadas e autoritárias de Geisel, as quais foram recebidas de forma extremamente negativas pelo empresariado, bem como em virtude da grave crise econômica vivenciada no final da década de 70, início de 80, em que o país vivia uma grande crise da dívida externa e alta inflação inercial (BRESSER-PEREIRA, 2012).

¹⁹ Para esse aspecto, merece ser lembrado o conceito de diálogo social utilizado no presente trabalho, nos moldes da OIT (2015), que diz respeito ao processo de discussão das políticas econômicas e sociais de forma macro, e, por isso, o termo diálogo social utilizado no trabalho não engloba instrumentos de participação social previstos na Constituição da República, promulgada em 1988.

Assim, percebe-se que a transição democrática ocorreu durante uma situação econômica de grave crise, como também foram os casos da Espanha e de Portugal, narrados acima. E essa crise interferiu na construção de um modelo constitucional apto a criar um diálogo social.

Frise-se, ainda, que esse processo de transição democrática também foi marcado pela inexistência de um sindicalismo legalizado e legitimado, como nos países europeus desenvolvidos, sendo aqui, como Santos (2005a) afirma para o caso português, também marcado pela inexistência de um processo de desenvolvimento orgânico e sequencial, com a preponderância da atuação estatal.

A crise política e econômica, no fim da ditadura, acabou gerando reivindicações populares que acarretaram nas manifestações pelas “Diretas-Já” e na própria Constituição da República de 1988, com uma clara marca democrática e social.

Para essa transição política, vigorou um acordo complexo a possibilitar a restauração das regras de um jogo político democrático, sendo que, para isso, exerceram influência forças políticas equilibradas, inclusive com a ascensão da oposição ao poder, através de eleições indiretas, mas, ainda, com grande influência dos militares que possuíam grande representatividade no governo do Sarney (KUNRATH, 2012a).

Nesse sentido, o que se viu no momento de transição democrática no Brasil, foi a existência de uma forte influência dos militares que estavam no governo no processo de transição, de maneira distinta da vista nos casos espanhol e português, após a queda do General Spínola, em que, com a ruptura do regime militar governante, iniciou-se um processo de empoderamento da sociedade e dos partidos políticos, sendo intermediado, na Espanha, pela monarquia e, em Portugal, por forças revolucionárias militares.

Naquele momento, o Brasil já passava pela emergência dos movimentos sociais organizados, em virtude da abertura política iniciada com a promulgação da Constituição da República de 1988, apesar de inexistir uma regulamentação pelo Estado desses movimentos sociais, como visto na Espanha e em Portugal, a qual impactou na própria composição de seus Conselhos Econômico e Sociais.

Com a redemocratização e a abertura política ocorrida após o fim da Ditadura Militar, começou a emergir no Brasil um amplo espectro de movimentos sociais anteriormente reclusos em virtude da limitação imposta pelo Governo Militar, sendo muito desses movimentos com representatividade no Partido dos Trabalhadores, o qual possuía representação de diversos extratos da sociedade civil, como intelectuais, religiosos, ambientalistas, integrantes de movimentos sociais organizados (AVRITZER, 2013).

Esse processo de emergência dos movimentos sociais encontrou respaldo e reverberou no próprio processo constituinte que culminou na Constituição da República de 1988, na qual foi dada ampla importância a conselhos gestores formados por membros da sociedade civil, mormente nas áreas da saúde e de assistência social.

Outrossim, foi conferida relevância constitucional a outros instrumentos de participação popular, como a previsão de plebiscito, referendo e projetos de lei de iniciativa popular.

Ademais, como frisado por Avritzer (2013), o Partido dos Trabalhadores sempre esteve muito ligado e assumiu diversos compromissos com movimentos populares e sociais, bem como a abertura para a participação popular direta já se encontrava sedimentada e praticada pelos governos petistas.

Foi assumido pelo Partido dos Trabalhadores o compromisso de abertura à participação, em virtude de sua forte interação com os movimentos sociais organizados e sindicatos, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre outros.

Apesar dessa abertura do Partido dos Trabalhadores para uma maior participação social, convém ser aplicado ao sindicalismo brasileiro a mesma crítica apresentada por Santos (2005a) para o sindicalismo português, quanto aos riscos para os movimentos sindicais de uma atuação partidária e sindicalista concomitante, pois isso tende a acarretar uma noção equivocada de que os benefícios conquistados o foram apenas pela intervenção do Estado.

Ressalte-se que essa percepção equivocada tende a ser ainda mais danosa, dentro do modelo neoliberal, imposto por organismos externos e pelo mercado, já que, nesta perspectiva, a atuação estatal tem ocorrido mais de forma contrária aos interesses dos trabalhadores, do que favoravelmente, haja vista a pressão para flexibilização das relações trabalhistas (SANTOS, 2005a).

Dentro deste contexto de abertura a um processo democrático participativo e desse compromisso assumido pelo Partido dos Trabalhadores, adveio a ideia do orçamento participativo tão logo Olívio Dutra foi eleito, em 1988, prefeito do Município de Porto Alegre. Esse orçamento participativo se tornou uma marca registrada das administrações municipais do PT, como também se viu com a eleição de Patrus Ananias para o Município de Belo Horizonte (AVRITZER, 2013).

De qualquer forma, essas foram políticas participativas e inclusivas da sociedade nas discussões essenciais do Estado, mas não trouxeram ou sedimentaram um diálogo social prévio à criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, já que foram práticas

adotadas de maneira restrita em municípios ou em áreas específicas do governo, como os conselhos de saúde e assistência social, ao contrário dos casos de Portugal e da Espanha, o que interferiu diretamente no funcionamento daquele Conselho, como se verá a seguir.

O período de transição democrática, muito em razão da euforia vivenciada pela sociedade brasileira, acabou acarretando um grave populismo econômico, com planos econômicos, como o plano cruzado, que aprofundaram ainda mais a crise vivida naquele momento, deixando a inflação completamente fora do controle e perdendo-se a própria legitimidade popular.

Como afirma Bresser-Pereira (2012, p. 37):

Entre 1980 e 2004 a economia brasileira enfrentou uma crise sem precedentes em sua história independente, com a renda per capita crescendo menos de um por cento ao ano. Em consequência, a economia foi incapaz de absorver o crescimento da população e a taxa de desemprego aumentou. Não houve desenvolvimento econômico nesse período.

Em virtude dessa grave crise econômica, inicia-se, em 1991, um processo de conformação aos preceitos trazidos pela ideologia neoliberal, com a rendição aos países ricos e ao FMI. Seria o início do neoliberalismo no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Um dos pontos da implementação de políticas neoliberais foi a exclusão dos empresários industriais e dos trabalhadores do processo decisório, reunindo-se, neste processo, apenas a burguesia dominada pelos interesses dos rentistas, dos financistas e dos exportadores de commodities, e a burocracia estatal (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Essa exclusão acarretou a abertura do mercado para as indústrias estrangeiras transnacionais, o que fez com que as indústrias nacionais passassem por um grande processo de reestruturação. Grande parte das empresas nacionais acabou fechando, falindo, associando com empresas estrangeiras ou se fundindo. Isso acarretou uma queda acentuada no nível de emprego, bem como na desindustrialização e ampla desnacionalização da economia (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2013).

A década de 90 ficou marcada como o período das reformas para o mercado, sem a abertura de um diálogo social, tendo ocorrido, para o controle inflacionário, uma brutal apreciação da taxa de câmbio, o que combinada com a abertura comercial e a liberalização dos fluxos financeiros, levou a uma nova crise cambial no final de 1998 (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2013).

Como asseverado por Paula (2005), a preocupação verificada nesse período foi apenas quanto às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa do Estado, seguindo-se preceitos impostos pelos países desenvolvidos e organismos internacionais. A dimensão sócio-política foi relegada a segundo plano.

Neste momento da década de 90, de predomínio da ideologia neoliberal, foram vistas reformas da legislação previdenciária, inclusive com a aprovação de uma Emenda Constitucional de nº 20/1998, sem qualquer abertura para uma concertação social, ao contrário do que foi visto em Portugal e na Espanha, em que as principais mudanças em legislações trabalhistas e sociais passaram por algum processo de diálogo social.

A participação social acabou ficando apenas no discurso, sendo dado foco à implementação de modelos de gestão anglo-saxãs, em que a Administração Pública deveria adotar práticas de gestão da iniciativa privada, sem uma efetiva abertura para a inclusão da sociedade no processo decisório (PAULA, 2005).

Esse período neoliberal acabou se demonstrando como um grande projeto de dominação, marcado por uma grande exclusão social (SANTOS, 2005b), em benefício, principalmente, aos capitalistas rentistas e financistas, em detrimento do empresariado industrial nacional e da própria abertura do trabalho (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2013).

Com efeito, a desigualdade social foi marcante nesse período, pois “o neoliberalismo neutralizou, ou enfraqueceu grandemente, os mecanismos democráticos de redistribuição social” (SANTOS, 2005b, p. 19).

A partir de 2002, começa-se a ser sentida uma alteração de visão na América Latina com o objetivo de tentar ser encontrada uma nova forma de desenvolvimento econômico e social, mormente em virtude da grave crise cambial de 1998. Verificada a incapacidade neoliberal para trazer um desenvolvimento econômico e linear sem grandes crises, a população da América Latina começou a eleger governantes com pensamentos contrários à ortodoxia neoliberal, como foi o caso da eleição de Lula no Brasil (THEUER; BRESSER-PEREIRA, 2012), o que demarca o contexto distinto de criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social nesse país.

A partir da eleição de Lula, inicia-se a costura por um novo pacto social, com uma maior abertura para o diálogo social, que seria o “Pacto Democrático-Popular 2005?” (BRESSER-PEREIRA, 2012), apesar de as políticas econômicas não serem tão dispares inicialmente das vistas durante a vigência do pacto anterior (SANTOS, 2006).

Para possibilitar a formalização desse pacto, seria necessária a criação de um novo contrato social, através da formalização de um novo bloco social dirigente, que desse sustentação ao novo modelo econômico e social que se pretendia implantar (GENRO, 2003).

O grande problema é que, no país, como exposto acima, inexistia uma tradição de concertação social, mas vigorava sim uma imposição de vontade pelas elites e, durante a campanha do Presidente Lula, já fora pensada a possibilidade de criação de um conselho com

o propósito de possibilitar a conciliação (GENRO, 2003).

Durante a própria campanha para as eleições presidenciais de 2002, foram realizadas reuniões com diversos setores da sociedade civil, como empresários, representantes de Organizações Não-Governamentais (ONG's), trabalhadores, intelectuais, religiosos, com a demonstração de que esse conselho seria criado (KOVARICK, 2003).

A própria carta aberta ao povo brasileiro, apresentada pelo então candidato Lula, em junho de 2002, já demonstrava esse seu compromisso com a abertura à participação social para estruturar um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, apto a formar um novo contrato social, constando nela o seguinte texto:

O novo modelo de desenvolvimento para o país não poderia ser produto de decisões unilaterais do governo, nem seria implementado por decreto, de modo voluntarista, mas seria fruto de uma ampla negociação nacional que deveria conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002)

Como se depreende durante a campanha já se falava da formalização de um novo pacto, contrato social a ser formado através de uma ampla negociação nacional, sendo certo que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi criado com o propósito de servir como arena para essa discussão entre as diversas camadas sociais, muitas delas sempre alijadas do debate político na história do Brasil, ou seja, esse Conselho teria o propósito de abrir um diálogo social então inexistente, ao contrário dos casos espanhol e português.

Outra razão para a criação do Conselho do Brasil foi a falta de respaldo de segmentos sociais e políticos que detinham o vínculo com o grande capital, sendo que o futuro governo do Presidente Lula despertava os piores temores das elites tradicionais do país e do capital internacional, como lembra Kunrath (2012a).

Santos (2006) reforça esse ponto ao analisar as políticas econômicas adotadas inicialmente pelo governo Lula que foram mais centradas na ideologia neoliberal, em detrimento da esperada mudança prometida durante a campanha, sendo que a sequência na aplicação de políticas econômicas ortodoxas foi vista como necessária para dar credibilidade ao governo recém-eleito.

Efetuando um resgate histórico neste aspecto, constata-se a grande desconfiança do mercado em relação à possibilidade de eleição do Lula, sendo que se vivia uma grave crise financeira muito justificada por esse descrédito do mercado em relação à eventual política econômica do governo, caso Lula fosse eleito (SOFIA, 2002) e, para possibilitar o resgate da confiança, o Conselho a ser criado poderia ser de grande valia.

Naquele período, se discutia muito a necessidade de se formalizar um novo contrato social, o qual deveria abranger uma integração interna, ao se olhar para os excluídos, e

externa, com uma maior integração e poder do país na economia global. Essa integração, todavia, não seria possível sem a participação preponderante dos empresários (GENRO, 2003).

Ademais, levando-se em conta o contexto de desconfiança, a única forma de se promover a mudança pretendida pelo então governo era através do diálogo social, pois a radicalização poderia levar a uma ruptura institucional e um isolamento da classe trabalhadora. Assim, a manutenção de um bloco coeso deveria ser buscada como forma de garantir as grandes políticas e a mudança econômica e social pretendida, bem como para possibilitar a própria sustentação política do novo modelo a ser gestado (GENRO, 2003).

Considerados esses apontamentos trazidos por Genro (2003), merece ser resgatada a diferença entre o contexto de criação dos Conselhos na Espanha e em Portugal, em contraponto ao caso brasileiro.

Nos casos de Portugal e da Espanha, a demanda para a criação dos Conselhos Econômicos e Sociais se deu em momentos de crises da concertação social em ambos países, muito em decorrência da crise econômica vivida. Ela também foi necessária para possibilitar a aprovação de reformas com a adoção de políticas neoliberais para flexibilização das relações trabalhistas. Como tentativa para o resgate do diálogo social, evitando-se as reiteradas greves gerais que ocorreram nos finais da década de 80, e para legitimar a continuidade das reformas econômicas neoliberais necessárias para a futura união monetária e fiscal desses países aos países desenvolvidos europeus, foram criados os Conselhos Econômicos e Sociais nestes países.

Levando-se em conta isso, contraditoriamente, nesses países, o diálogo social, o qual poderia ser instrumento, como asseverado por Avritzer e Santos (2002), para se tentar suplantar a crise da democracia representativa então vivida, com possibilidade de apresentação de visões alternativas para os problemas econômicos e sociais, teria o propósito justamente oposto de reforço e homologação do pensamento único e de legitimar a perda de capacidade política do Estado em desfavor dos agentes externos e do mercado, ao ser pensado como forma de homologar socialmente as reformas neoliberais exigidas.

Em contraponto aos casos espanhol e português, utilizados para subsidiar esse comparativo, vem a lume a situação brasileira que, como exposto por Genro (2003), criou um Conselho com o propósito de adoção de um novo pacto social e, dentro dele, deveria ser pensado um novo modelo econômico e social, distinto do neoliberalismo então vigente, ou seja, a pretensão inicialmente apresentada por um de seus idealizadores foi de alternativa ao discurso único. Isso poderia dar o entendimento de que a situação brasileira é bastante distinta

da espanhola e portuguesa.

Se vê, no entanto, que essa distinção não é absoluta ao se analisar a questão apresentada por Genro (2003), em que, para eventualmente esse pacto surgir e ser possível a implementação de um novo modelo econômico, necessariamente deveria ser reforçada a posição da classe dominante, levando-se em conta o momento de descrença do mercado com o novo governo eleito.

Analisando-se esse ponto de dominância, pode-se extrair um indicativo de que também o diálogo social a ser proposto dentro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social seria maculado pelos mesmos problemas apresentados pelo neoliberalismo que deslegitimam a democracia representativa, como desigualdade social, ocasionando a desigualdade política (necessidade de predominância da classe empresarial) e a perda de poder dos governos eleitos para agentes externos e para o mercado (necessidade de entendimento com o poder econômico para eventuais mudanças na política econômica).

Considerado, assim, esse indicativo, a criação do Conselho no Brasil teria como objetivo específico apenas reforçar o modelo de democracia representativa e de dar legitimidade às imposições do mercado, para que o governo eleito tivesse capacidade de governar sem agravamento da crise de confiança vivenciada naquele momento.

De qualquer forma, merece reforço que foi nesse contexto de necessidade de formalização de um diálogo social profícuo a dar manutenção ao governo eleito e a sustentar um eventual novo pensamento e novas práticas de política econômica e social que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi criado, sendo preponderantes, como foram na construção de um diálogo social na Espanha e Portugal, a situação e a gravidade da crise econômica vivida no período.

A partir do histórico apresentado em cada país, será feita uma análise das características institucionais de cada uma dessas instituições, para possibilitar verificar como o diálogo social funcionou em cada uma delas.

4 OS CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA ESPANHA E PORTUGAL E O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL

Apresentado o contexto histórico em que se deu a criação dos Conselhos na Espanha, em Portugal e no Brasil, deve-se trazer a lume a forma que foi fixado este diálogo internamente, considerando os aspectos de composição, competência, sua natureza e abertura à própria sociedade de fixar a agenda das discussões, com o objetivo de se averiguar a capacidade dessas instituições fomentar efetivamente o diálogo. Para isso, preliminarmente, convém demonstrar-se os tipos de conselhos então existentes.

Como ressaltado por Rios (1992), há uma grande variedade de formação de conselhos com aspectos similares aos Conselhos da Espanha, de Portugal e do Brasil, sendo que é a realidade local que determinará seu processo de formação.

Kunrath (2012b), em sua tese de doutorado, considera que, além da realidade local, o que vai definir efetivamente seu formato é o contexto no qual o conselho foi originado, dando-se maior legitimidade às ações dos governos, principalmente quando são necessárias reformas estruturais.

Destaque-se que a própria OIT, ao fixar seus objetivos estratégicos, coloca a necessidade de promoção do diálogo social, sendo que, na América Latina, foi feito um estudo para que esse diálogo fosse institucionalizado (OIT, 2007). Neste aspecto, apesar da importância da institucionalização, não trabalha a OIT a necessidade de formação de um organismo específico para tal fim, como seriam os casos dos Conselhos. Ela demonstra, todavia, a necessidade de fortalecimento desse diálogo com o reforço do papel das partes que o compõem.

Nesse sentido, inexistindo uma uniformização quanto à forma dos Conselhos, há países com uma pluralidade de Conselhos, separados pela finalidade, como era anteriormente Portugal, com organismos únicos ou até sem conselhos, como o caso da Alemanha, sendo que são aspectos regionais que determinaram essa institucionalização do diálogo social.

Outra diferença institucional a ser apontada é a forma legal em que os Conselhos Econômicos e Sociais foram previstos, existindo alguns países, como Itália e França, em que a própria Constituição prevê a necessidade de sua existência e em outros, como na Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, sua previsão se restringe à legislação ordinária.

Quanto à integração social, também existem diferenças nesses Conselhos, com alguns compostos apenas por trabalhadores e empregadores, como Bélgica e Holanda, outros

com uma gama maior de setores da atividade econômica e social dos países, como Itália e Dinamarca, e outros com representantes regionais e, também, a correspondente a distintos setores, como é o caso da França.

Relativamente às atribuições, também subsistem diferenças marcantes, sendo que em sua grande maioria os Conselhos servem como um órgão de consulta do governo, como França e Holanda. Existem, entretanto, países em que o Parlamento também pode efetuar consultas aos Conselhos, como na Bélgica e Itália, e os Conselhos também podem apresentar propostas legislativas, como também ocorre na Bélgica e Itália.

Quanto às funções que o Conselho Econômico e Social possui, Avilés (1992) afirma que elas podem ser divididas em cinco espécies: de consulta legislativa, de concertação, de planificação, de coordenação e de orientação da política econômica.

A criação de Conselhos com função de consulta legislativa estaria ligada à Guerra Fria, como aponta Avilés (1992), com o propósito de pôr fim à belicosidade entre as classes, sendo um Conselho marcado por uma composição numerosa e por decisões não vinculantes. A consulta seria apenas para que o governo pudesse aferir o grau de adesão ou rejeição a projetos econômicos e sociais, sendo que a atuação social deveria permanecer centrada no Parlamento.

Quanto aos Conselhos com função de concertação, Avilés (1992) entende que essa função somente pode ser exercida quando o número de integrantes não é excessivo, possibilitando o diálogo, e quando os integrantes forem aqueles com o mais alto nível de representatividade, sendo despendida, para esse fim, a existência de mandatos já que seriam as próprias entidades que indicariam o maior representante para tratar cada um dos temas.

Os Conselhos com função planificadora deixaram de ter sentido nos dias atuais, pois considera-se que a planificação não é mais uma solução econômica eficaz para o Estado. Ele possuiria o objetivo de se pronunciar sobre os planos e controlar a execução deles (AVILÉS, 1992).

Os Conselhos com função de coordenação seriam bipartites, ou seja, sem a integração do governo, com personalidade jurídica própria e financiado pelas entidades. Ele teria a função de assessorar, informar e ajudar toda a pirâmide de Conselhos existentes na estrutura social, sejam os conselhos das fábricas, departamentos, empresas, consórcios, etc. Ele não implica em participação política (AVILÉS, 1992).

Por fim, os Conselhos de orientação da política econômica possuem um modelo parecido com o consultivo, mas eles são mais pragmáticos, ou seja, têm uma atuação mais concreta na economia. Eles teriam sido criados para estudar a situação econômica e melhorar

a eficácia do aparato produtivo, com diálogo entre empresários e sindicatos, contando ainda com a presença do governo. Seriam conselhos com uma índole mais econômica, do que socioeconômica, não buscando influir nas leis, mas sim nas orientações políticas do governo. Sua propensão é maior para clarificar problemas econômicos do que fazer acordos (AVILÉS, 1992).

OIT e AICESIS (2013) também apresentam sua divisão dos Conselhos em três espécies de acordo com sua função, podendo eles servirem: para compartilhamento de informação, para consulta ou para negociação/concertação.

Os Conselhos para compartilhamento de informação teriam uma forma mais precária de diálogo social, já que se centram na simples troca de informações. Seu valor estaria na criação de decisões políticas mais informadas.

Os Conselhos também podem ser de consulta, em que o governo põe em discussão propostas de mudanças das políticas públicas ou da legislação, sendo depois remetida ao Parlamento essa discussão.

A última hipótese seria de Conselhos para negociação, concertação, sendo que ele possui um discurso mais formal, já que envolve a negociação de consensos entre interesses conflitantes.

Existe também uma diferenciação quanto ao modelo global que os Conselhos aderem, com uma distinção marcante no que tange a sua arquitetura institucional, sendo que podem ser subdivididos em quatro grupos (RIOS, 1992).

O primeiro modelo seria aquele que seguiu o Conselho implantado na Alemanha, durante a República de Weimar, sendo caracterizado como uma instituição consultiva, com o propósito de trazer representatividade econômica e social para o governo. Geralmente, sua composição é grande o que dificulta bastante seu funcionamento e a tentativa de criar consensos e, por isso, o governo se relaciona e se apresenta mais como um mediador dos conflitos existentes. Neste modelo, estariam os Conselhos da Itália e França (RIOS, 1992).

O segundo modelo é aquele derivado do pacto de reconstrução nacional entre as forças produtivas após a Segunda Guerra Mundial, que seria o caso da Holanda e Áustria. Neste modelo, encontram-se presentes representantes dos trabalhadores, empregadores e especialistas, sendo marcado por uma forte institucionalização do diálogo e pela regularidade em que o governo busca opiniões em seu seio, por levar muito em conta essas opiniões emitidas (RIOS, 1992).

O terceiro modelo seria o anglo-saxão, existente na Inglaterra. Esse modelo é marcado pelo Conselho ser um órgão eminentemente técnico-consultivo, com uma

composição muito pequena e uma participação direta de membros importantes do governo ou da administração pública, sendo que ele não precisa estar previsto na lei (RIOS, 1992).

Por fim, o quarto modelo seria o escandinavo, em que a estrutura é parecida com o modelo anglo-saxão, mas sua formação se diferencia deste modelo. Nele, os Conselhos surgem como consequência natural da sociedade já tendente e acostumada à mediação de conflitos. Os Conselhos da Dinamarca e da Noruega são exemplos da implementação deste modelo (RIOS, 1992).

Descritas as possibilidades de formação dos Conselhos Econômicos e Sociais, é preciso avaliar mais detidamente como os Conselhos da Espanha, de Portugal e do Brasil se institucionalizaram e promoveram o diálogo social através deles.

4.1 CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL ESPANHOL (CONSELHO CONSULTIVO E TÉCNICO)

4.1.1 Aspectos Institucionais

Em 1991, foi publicada a Lei nº 21/1991 que criou o Conselho Econômico e Social na Espanha, com um propósito de reforçar a participação social, em razão do esgotamento do diálogo então formalizado durante a transição democrática, tendo sido experimentadas várias greves gerais no final da década de 80 (CORREA, 2003).

As reformas econômicas liberais, principalmente na relação de emprego, acarretaram uma grande diminuição nos concertos sociais e proliferaram as greves gerais (SECCO, 2003), sendo que a criação do Conselho Econômico e Social foi feito como forma de se tentar recuperar o diálogo social então interrompido (CORREA, 2003).

Correa (2003) entende que esse Conselho já estava previsto na Constituição de 1978 e foi criado como um órgão consultivo do governo, em matéria socioeconômica e trabalhista, gozando de personalidade jurídica própria e autonomia orgânica e funcional para o cumprimento de seus fins.

López (2008), também, entende que o Conselho foi decorrência do mandamento constitucional, sendo que ele serviu para dar segurança e transparência à participação social, com o objetivo de integrá-la à formação da vontade legislativa futuramente apresentada em

lei.

Quanto à questão da previsão constitucional, merece destaque para o alerta apresentado por Gómez (1992). Ele assevera que, realmente, no momento em que o Conselho Econômico e Social foi para ser criado, houve questionamentos a respeito de sua natureza jurídica. Se seria aquele previsto na Constituição ou se seria apenas uma nova instituição criada pelo legislador ordinário, mas sem fundamento constitucional.

Para refutar a alegação a respeito do Conselho Econômico e Social possuir natureza constitucional, assevera Gómez (1992) que o Conselho previsto na Constituição Espanhola teria apenas a função de análise da planificação econômica a ser implementada, possuindo, portanto, outro objetivo aquele Conselho trazido na Constituição. Destaque-se, inclusive, que durante a Assembleia Constituinte chegou-se a pensar na criação de um Conselho com a nomenclatura de Conselho Econômico e Social, o que foi rejeitado.

Nesse sentido, conclui Gómez (1992), ao contrário do que foi defendido por Correa (2003), que o Conselho Econômico e Social, então instituído na Espanha, não possui relevância constitucional, sendo embasado apenas na legislação ordinária, o que não quer dizer que o legislador ordinário possuiu liberdade completa para estipular as funções e competências desse Conselho, já que ele deveria se adequar aos preceitos constitucionais relativos ao sistema político e de relações de trabalho.

De qualquer forma, neste aspecto da natureza jurídica, merece ser feito um destaque de que, apesar de o Conselho Econômico e Social da Espanha não possuir fundamentação constitucional direta, ele foi instituído por uma lei específica, a qual regulamenta apenas esse órgão, tendo sido o projeto dessa lei submetido pelo governo ao congresso através de um processo legislativo regular, sem qualquer excepcionalidade. Esse apontamento será eficaz quando for feita a análise do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil.

O modelo seguido para a construção do Conselho da Espanha foi o do Conselho criado na Alemanha durante a República de Weimar, descrito acima, com função consultiva (RIOS, 1992)

Apesar de o Conselho Econômico e Social ser um órgão consultivo do governo, ele também tem a função de assessorar o Parlamento em questões próprias relativas a matérias econômicas e sociais, situação distinta do caso brasileiro, como se verá a seguir, o que acarreta questionamentos quanto ao funcionamento do Conselho do Brasil, já que este se atrela unicamente ao governo.

A respeito de ter sido feita a opção por um órgão com função consultiva, Gómez (1992) afirma que, apesar de não constar expresso na lei de sua criação, o Conselho seria

também um órgão de concertação social e de encontro permanente entre as partes sociais.

Essa concertação social seria possível, pois os membros devem ter vinculação direta às entidades que representam, sob pena da perda do mandato a qualquer tempo, de acordo com a decisão da entidade, ou seja, é a entidade quem define se os membros por ela indicados estão seguindo seus ditames. Outra questão que Gómez (1992) traz, para favorecer as concertações sociais no âmbito do Conselho, é o caráter não vinculante das proposições feitas internamente, pois, dessa forma, apenas os acordos seriam interessantes para que as decisões tivessem um efetivo poder político de influência e, assim, o próprio governo teria o intuito de tentar fazer pré-acordos favoráveis a ele.

Avilés (1992) já traz uma visão menos otimista da função meramente consultiva do Conselho da Espanha, afirmando, inclusive, que o aspecto de concertação social não seria a ele intrínseco. Para fortalecer essa incapacidade de concertos sociais significativos dentro de um Conselho com função apenas consultiva, como é o caso do espanhol, ele cita a experiência do Conselho Econômico e Social da Comunidade Econômica Europeia, em que a grande composição e as decisões não vinculantes são aspectos a reforçarem a impossibilidade de um funcionamento efetivo, o que acarretou a perda de força cada vez mais iminente daquele Conselho para o Parlamento Europeu.

Ademais, as próprias organizações tendem a não acreditar nesse modelo, ao sustentarem o entendimento de que não podem influir na decisão legislativa. Sua função seria apenas a de antever uma proposta legislativa do governo para possibilitar a influência de outra forma (AVILÉS, 1992).

Nesse sentido, a carência estrutural em razão do tamanho do Conselho da Espanha, bem como a própria ilegitimidade dos representantes das entidades, que, geralmente, não são os principais expoentes dessas organizações, impediriam um processo efetivo de concertação social, sendo que, normalmente, esses concertos sociais são obtidos fora do Conselho (AVILÉS, 1992).

Por isso, entende Avilés (1992) que não se justificaria a criação de um Conselho com função consultiva legislativa, até pela falta de interesse que os governos supostamente teriam em mais um controle de suas políticas econômicas e sociais, além do Parlamento, o que tornaria insubsistente a possibilidade de grandes concertações sociais.

Destaque-se que o próprio Conselho Econômico e Social da Espanha (2014) corrobora o que Avilés (1992) expôs. Assevera-se que o Conselho não possui um formato de diálogo tripartite, já que o governo não o compõe e sua função é meramente consultiva, sendo que a concertação social ocorre apenas fora dele.

Esse é um dos aspectos importantes na diferenciação entre os Conselhos a serem analisados, já que, como se verá, os outros dois têm a função de serem palco de concertações sociais, objetivo que pode interferir no aspecto apresentado por Avritzer e Santos (2002) do diálogo social trazer novas soluções conversadas para as questões políticas postas, mitigando a dupla patologia²⁰ da democracia representativa elitista hegemônica.

Quanto à composição, merece ser destacado que o Conselho da Espanha é composto por sessenta e um membros, sendo sessenta conselheiros, subdivididos em três grupos de vinte, e um presidente, nomeado pelo governo com a aprovação de dois terços dos membros.

Essa formalidade para a escolha do presidente é apontada por Gómez (1992) como algo importante para que ele pudesse garantir a fluidez do diálogo social a ser instituído, já que ele deveria ser aceito por grande parte dos membros do conselho, ao invés de ser imposto pelo governo.

De qualquer forma, para a deposição do presidente antes de esgotado seu mandato de quatro anos, apenas o governo possui competência, apesar de ser obrigatória a emissão de um parecer a respeito pelo pleno do Conselho. Isso demonstra a necessidade de conexão de interesses entre o presidente do Conselho e o governo, sob pena daquele vir a ser destituído (GÓMEZ, 1992).

Quanto aos grupos de conselheiros, o primeiro grupo é formado por representantes das organizações sindicais mais representativas. O segundo grupo é designado pelas organizações empresariais também mais representativas. Já o terceiro grupo é repartido por grupos de interesse, possuindo uma maior discricionariedade do governo para a escolha, já que não especifica os organismos representantes. Neste grupo, são três representantes do setor agrário, três do marítimo-pesqueiro, quatro de consumidores e usuários, quatro de cooperativas e sociedades trabalhistas e seis especialistas nomeados pelo governo, após consulta prévia às organizações representadas no Conselho.

Neste aspecto da composição dos grupos de conselheiros, merece destaque a forma da escolha dos conselheiros ao trazer uma interferência muito pequena do governo, já que ele somente possui autonomia para indicação de seis especialistas, sendo que essa indicação ainda deve passar por uma consulta às organizações sindicais e patronais representadas no Conselho. Esse destaque é importante, pois é um dos primeiros aspectos que diferencia o Conselho Espanhol do Conselho Brasileiro.

Ademais, para que essa composição restasse fixada, foi de suma importância a

20 Patologia da participação, decorrente do aumento da alienação política, e patologia da representação, em razão da noção dos cidadãos de que eles estão cada vez menos representados pelos eleitos.

regulação da atividade sindical, ocorrida com a edição da Lei Orgânica de Liberdade Sindical, em 1985, já que, através dela, foi possível fixar quais confederações sindicais fariam parte do Conselho Econômico e Social, levando em conta o grau de representatividade de cada uma, como já exposto acima, o que inexiste no caso brasileiro.

Pelo grau de representatividade das organizações sindicais, os vinte assentos são subdivididos entre elas, sem qualquer interferência do governo, pois esse grau é previsto em lei. Outrossim, as organizações empresárias mais representativas também são estabelecidas pelo grau fixado em lei, qual seja: o Estatuto dos Trabalhadores.

Relativamente aos especialistas, apesar de existir a previsão da necessidade de uma prévia manifestação a respeito da indicação pelas entidades componentes do Conselho, há uma crítica das organizações sociais quanto à existência dessa figura ao entenderem que eles são uma presença indireta e oculta do governo. De qualquer forma, para fundamentar a presença desses membros, foram apontadas a necessidade e a importância da garantia da qualidade técnica e científica dos trabalhos elaborados pelo Conselho, o que daria prestígio às propostas por ele apresentadas (GOMÉZ, 1992).

Quanto à composição, a ausência do governo merece destaque, pois essa característica o diferenciaria do Conselho de Portugal e do Conselho do Brasil, pois, nestes, o governo se faz presente diretamente. Isso pode ser justificado, inicialmente, pelo histórico espanhol, em que a concertação social foi feita em muitos casos de maneira bipartite, sem a participação direta do governo. Ela, também, pode decorrer da própria função meramente consultiva, em contraponto ao objetivo de concertação social dos outros dois Conselhos, o que reforçaria a impressão de Avilés (1992).

Outrossim, sustenta o próprio Conselho Econômico e Social da Espanha (2014) que a ausência do governo em sua composição também serve para lhe conferir maior autonomia, bem como para que se tenha uma visão de toda sociedade já que sua composição é representativa, tendo em vista a lei estipular como componentes apenas as instituições mais representativas, bem como é significativo do ponto de vista socioeconômico.

A nomeação dos conselheiros é feita pelo Governo, sendo que o presidente e os especialistas são nomeados conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e Seguridade Social e pelo Ministério da Economia e Fazenda, enquanto que os demais membros são nomeados pelo Ministério do Trabalho e Seguridade Social, que será quem receberá as indicações das entidades.

Todos serão nomeados para um mandato de quatro anos, que pode ser prorrogado por igual período.

Para deposição do conselheiro, antes de concluídos os mandatos, a lei traz as hipóteses de maneira expressa, como falecimento, renúncia, entre outros. Para os fins do trabalho comparativo merece destaque apenas, além do caso específico de destituição do presidente pelo governo acima descrito, a possibilidade de destituição pelas próprias entidades dos conselheiros por elas indicados, já que eles têm a função de emitir a opinião das entidades e não opiniões próprias.

Caso haja deposição de qualquer dos membros, a nomeação do novo componente será feita da mesma forma que os integrantes iniciais, sendo que eles exercerão o mandato até o final do mandato dos demais membros.

A lei também trouxe incompatibilidades para o exercício do mandato de conselheiro, sendo que a regra geral é de que não é compatível o exercício de qualquer cargo que afete a função de membro do Conselho Econômico e Social, trazendo a impossibilidade do membro ser membro de uma Câmara Legislativa de uma Unidade Autônoma, membro do governo ou dos conselhos de governo das Unidades Autônomas, membro de outros órgãos constitucionais, membro eleito de uma corporação local ou de possuir alto cargo nas diversas Administrações Públicas.

Basicamente, essas incompatibilidades foram pensadas para impedir primordialmente uma conexão principal com o governo nacional ou com o governo das Unidades Autônomas (GÓMEZ, 1992).

Relativamente à matéria, à competência, o Conselho da Espanha tem a função de discutir assuntos ligados à economia, questões fiscais, relações trabalhistas, seguridade social, sociais, agricultura, pesca, educação, cultura, saúde, consumo, meio ambiente, transporte, comunicações, indústria, energia, moradia, desenvolvimento regional, mercado único europeu e cooperação para o desenvolvimento.

Quanto a esses assuntos, todos projetos de lei devem ser encaminhados para a consulta prévia ao Conselho. O parecer emitido a seu respeito, todavia, não é vinculante, podendo o governo ou o parlamento contrariá-lo sem qualquer restrição, ou seja, é um parecer meramente opinativo. A Lei nº 21/1991 estipula alguns casos em que essa consulta é dispensada, quais sejam: quando o projeto de lei trata do orçamento geral do Estado; quando for o caso de promulgar um decreto-lei relativos a essas matérias, mas que trazem uma necessidade urgente e extraordinária; e quando se tratar de um projeto real que não tenha especial transcendência na regulamentação de matérias socioeconômicas e das relações trabalhistas (ESPANHA, 1991).

Também é obrigatória a emissão de parecer relativamente a qualquer projeto de lei

que pretenda alterar a organização, as competências e o funcionamento do Conselho, sendo que a Lei nº 21/1991 também prevê a possibilidade de outras leis estipularem a obrigatoriedade da consulta (ESPANHA, 1991).

No caso do Conselho do Brasil, como se verá a seguir, a situação é distinta já que o governo opta quando possui ou não o interesse na consulta, sendo certo que inexistente qualquer matéria de análise compulsória pelo governo.

De qualquer forma, apesar do caráter meramente opinativo, a opinião do Conselho da Espanha é considerada relevante, tanto que ele possui grande influência na elaboração e execução das normas (CORREA, 2003).

Frise-se que, através desses pareceres obrigatórios, permite-se a participação dos agentes sociais e econômicos no processo legislativo, permitindo ao governo sentir as intenções da sociedade antes de redigir e enviar qualquer projeto de lei ao Parlamento (CORREA, 2003).

Neste aspecto de obrigatoriedade da consulta ao Conselho, ressaltamos também uma grande diferenciação no funcionamento do Conselho da Espanha para os Conselhos de Portugal e do Brasil, já que, nestes, inexistente previsão de obrigatoriedade de consulta e parecer, sendo o impulso tomado muito mais pelo governo do que pelos atores sociais.

Uma questão relevante a respeito desses pareceres é que a atuação do Conselho não se esgota com sua emissão, existindo um acompanhamento para ver o grau de recepção do governo e parlamento da opinião do Conselho, sendo certo que tem sido positivo esse balanço (CORREA, 2003).

Além da submissão de temas pelo governo e parlamento, o Conselho da Espanha também tem a faculdade de elaborar informes e estudos a respeito de temas concretos que possam interferir na execução de políticas públicas específicas, ou seja, ele pode, por iniciativa própria, realizar estudos para informar ao governo quais questões socioeconômicas não têm sido por ele atendidas.

A consulta também pode ser feita, de forma facultativa, quando não se tratar dos casos em que a consulta é compulsória, bem como quando o governo pretender que sejam elaborados estudos ou informes para se obter a posição de cada ator social a respeito de matérias socioeconômicas.

O Conselho da Espanha também tem como competência a elaboração de memórias anuais, devendo essas memórias serem emitidas nos primeiros cinco meses de cada ano, trazendo as questões debatidas no Conselho e a situação socioeconômica e laboral do país.

A última competência exposta pela Lei nº 21/1991 é instrumental, autorizando o

Conselho a pedir informações complementares do governo nas matérias em que ele solicitou a consulta do pleno (ESPANHA, 1991).

Quanto à questão da competência, convém ser trazida a observação feita por Gómez (1992), ao afirmar que chama a atenção, em uma lei com nove artigos, o fato de as competências serem dispostas apenas no sétimo artigo, o que faz crer que o importante, naquele momento, era apenas a criação do Conselho Econômico e Social, o que acentuaria seu papel secundário no Estado.

Esse fato de as competências virem no antepenúltimo artigo da lei leva a crer que o importante não eram as competências expressas, mas sim seu papel secundário de servir de instrumento para o diálogo social (GÓMEZ, 1992).

Quanto à organização e ao funcionamento do Conselho Econômico e Social, cabe expor que a Lei nº 21/1991 outorgou a ele mesmo a competência para regular essas matérias (ESPANHA, 1991), sendo essa sua única competência decisória, ao contrário das demais que é meramente consultiva e opinativa.

Estruturalmente, o Conselho da Espanha é subdividido em órgãos colegiados e órgãos unipessoais.

O primeiro órgão colegiado trazido pela Lei nº 21/1991 é o pleno, que é composto pela totalidade dos membros sobre a direção do Presidente e com a assistência técnica do Secretário Geral, tendo o pleno a função de editar os informes e os pareceres sobre as matérias submetidas à consulta. Suas sessões devem ocorrer no mínimo uma vez por mês, sendo que, para sua instalação, em primeira chamada, é necessária a presença de trinta e um membros, além do Presidente e do Secretário Geral, e, na segunda chamada, basta a presença de vinte membros. O quórum de votação é o de maioria simples, ou seja, a maioria dos presentes, tendo o Presidente a função de dar o voto de minerva, quando necessário (ESPANHA, 1991).

O prazo para o pleno emitir seus pareceres deve ser fixado pelo governo no momento de encaminhamento da consulta, devendo ser obedecida a ordem de remessa, todavia. O prazo não pode ser inferior a quinze dias, salvo se o governo fizer constar a urgência da resposta, quando o prazo poderá ser de até dez dias. Caso o prazo fixado pelo governo transcorra sem a emissão de qualquer parecer, se entenderá que o prazo está precluso, sendo desnecessária sua emissão para a remessa do projeto ao Parlamento.

O segundo órgão colegiado é a comissão permanente, a qual contará com seis membros de cada um dos três subgrupos que compõe o pleno, através de proposta de cada grupo. Não há a especificação de sua competência, ficando a cargo de uma regulamentação interna posteriormente. No entanto, há a previsão da possibilidade dessa comissão permanente

exarar pareceres, quando o pleno a ela delegar essa função.

O terceiro e último órgão colegiado é a comissão ou grupo de trabalho. Essas comissões podem ser múltiplas, dependendo do assunto a ser tratado. Elas são órgãos não necessários, não necessitando estarem previstas no regimento, sendo que suas funções podem ser fixadas pelo pleno. De acordo com a regulamentação, essas comissões podem ser permanentes ou apenas conjunturais. Quanto à composição, não foi feita a previsão do número de membros necessários para instalação dessas comissões de trabalho, sendo determinado apenas que o quantitativo deve respeitar a regra da proporcionalidade de cada grupo.

Quanto aos órgãos unipessoais, eles também são três, sendo o primeiro o presidente do Conselho. Basicamente, ele tem a função genérica de representar e dirigir sua atuação, sendo elencadas algumas competências específicas como convocar sessões do pleno ou da comissão permanente, fixar a ordem do dia nas sessões do pleno e da comissão permanente, entre outras.

O segundo órgão unipessoal é o cargo de vice-presidente, que, na realidade, são dois vice-presidentes, sendo um indicado entre os membros do primeiro grupo (sindicatos) e outro do segundo grupo (empresários), eleitos pelo pleno. A competência da vice-presidência é de exercer as funções delegadas pelo presidente e de substituí-lo em suas ausências.

O terceiro e último órgão unipessoal é o secretário geral que é nomeado pelo governo, devendo, assim como o presidente, ser aprovado por dois terços dos membros do Conselho. Ele é o órgão de assistência técnica do Conselho e depositário da fé pública dos acordos, não tendo direito a voto, mas apenas de participação das sessões, ou seja, ele não pode votar, mas pode emitir sua opinião a respeito dos temas discutidos.

Por fim, a Lei nº 21/1991 confere uma certa autonomia orçamentária e de pessoal ao Conselho, sendo ele quem formula seu orçamento, com o encaminhamento posterior ao governo para inclusão no anteprojeto a ser encaminhado ao Parlamento. Ele também pode efetuar a contratação de seu pessoal para possibilitar o desempenho pleno de suas funções (ESPANHA, 1991).

Assim, ante todo o exposto, pode-se perceber que, com a criação do Conselho da Espanha, pretendeu-se dar uma grande autonomia aos atores sociais na tentativa de atuação junto ao governo, sendo que este possui pouca interferência em sua composição e no modo em que ele funcionará, tendo em visto o grau de autonomia conferido na lei, sendo esses aspectos marcantes em sua formação institucional.

Apesar disso, as discussões a serem travadas no Conselho da Espanha seguirão a

agenda do governo, haja vista a pequena autonomia conferida ao órgão para fixar o que será por ele analisado.

Destaque-se que a análise minuciosa dos aspectos institucionais, ora realizada, se demonstra necessária para o objetivo comparativo, pois, levando-se em conta toda a regulamentação acima destrinchada, verificar-se-á que, principalmente no caso do Conselho do Brasil, é o governo quem possui a plena liberdade de fixar como ele funcionará, sua composição, sua agenda e todos demais trâmites, já que sua instituição se deu através de apenas um artigo sucinto em uma medida provisória que regulamentaria toda a organização da Presidência da República e Ministérios.

4.1.2 Diálogo Social com a Criação do Conselho

Apresentados os mais relevantes aspectos institucionais, pretende-se agora demonstrar como o diálogo social na Espanha evoluiu a partir da criação do Conselho Econômico e Social.

A primeira questão a ser levantada, tendo em vista os aspectos institucionais e a evolução do diálogo social, diz respeito a grande diferença do Conselho Espanhol, quando comparado com os modelos de Portugal e do Brasil, pois, na Espanha, o Conselho tem, como função principal, a análise de projetos de lei encaminhados pelo governo, inexistindo o propósito de concertação social ou de formalização de acordos, como ressaltado por Avilés (1992).

Esse fato pode ser justificado pela diferença histórica entre os demais casos analisados, haja vista o diálogo social, com acordos atingidos, já se encontrar em funcionamento na Espanha, independentemente de uma instituição para isso, ao contrário de Portugal, em que a concertação social se solidificou apenas após a criação do Conselho Permanente de Concertação Social, fundido posteriormente no Conselho Econômico e Social, e do Brasil, no qual o diálogo social existente até então era precário.

Após a análise dos *Dictámenes* aprovados pelo pleno, pode-se perceber que a concertação social ocorre externamente ao Conselho. As consultas apresentadas têm o propósito maior de efetuar um alerta para eventuais questões formais do projeto encaminhado, do que promover um processo de participação social efetivo para possibilitar alguma composição. Isso é reforçado, inclusive, pela ausência do governo em sua composição.

O Conselho da Espanha possui, nesse sentido, a função de efetuar uma análise técnica dos projetos de lei encaminhados pelo governo, sendo que o processo de diálogo social, para matérias sensíveis, como questões de seguridade social e trabalhista, precede esse encaminhamento, quando são formalizados acordos entre empresários, trabalhadores e governo, ou seja, o processo de concertação social ocorre fora do Conselho.

Nos casos em que o acordo ou o diálogo social não foi precedido do encaminhamento, quando necessário, como naquelas matérias sensíveis, há críticas a sua ausência²¹. Esse fato é relevante, pois demonstra a inexistência de aptidão do Conselho para a concertação, como se vislumbra nos outros dois Conselhos analisados, sendo ele meramente consultivo e suas opiniões são análises técnicas sobre as matérias.

Por esse ponto também merece ser frisado que a análise da evolução do diálogo social na Espanha, através do Conselho, é mitigada, já que muito dele ocorre fora de sua institucionalidade. Algumas matérias levadas para o pleno analisar são apenas a instrumentalização de acordos conseguidos fora do Conselho²², ou seja, o efetivo processo de diálogo social ocorreu externamente.

Tratando-se de uma análise técnica das matérias encaminhadas, pode-se perceber a preponderância dos *Dictámenes* favoráveis às matérias encaminhadas pelo governo²³, mormente no período que antecedeu a crise de 2008²⁴, sendo efetuados alguns apontamentos apenas com o propósito de adequação à técnica legislativa ou ao propósito do projeto a ser encaminhado ao Parlamento, nestes casos de valoração positiva.

De qualquer forma, deve-se ressaltar que o Conselho também apresentou críticas ao caráter formal da consulta, em algumas matérias, já que, seja pela falta de documentação, pelo tempo curto para a resposta fixado pelo governo ou pela própria limitação da matéria

21 Isso pode ser verificado nos *Dictámenes* nº 3/2007, nº 7/2007, nº 9/2007, nº 1/2008, nº 1/2009, nº 10/2010, nº 11/2010, nº 7/2013, nº 1/2014, nº 6/2014, nº 1/2015, nº 3/2015, nº 7/2015, nº 11/2015, nº 12/2015, nº 13/2015 e nº 14/2015.

22 São exemplos de matérias analisadas pelo pleno que foram objeto de acordos prévios, aquelas tratadas nos *Dictámenes* nº 8/1996, nº 1/1997, nº 10/1998, nº 4/2002, nº 2/2003, nº 7/2003, nº 3/2004, nº 1/2005, nº 3/2005, nº 3/2006, nº 13/2006, nº 1/2007, nº 2/2011, nº 5/2011, nº 4/2015.

23 Foram exarados 214 *Dictámenes*, pelo pleno, no período compreendido entre a instauração do Conselho, em 1993, e o período final disponibilizado por essa instituição, referente ao ano 2015. 129 *Dictámenes* apresentaram manifestação positiva quanto à matéria encaminhada e 85 apresentaram uma manifestação crítica ou não exprimiram uma opinião conclusiva a respeito da matéria.

24 Esse marco é relevante, pois traz uma alteração relevante no padrão dos *Dictámenes* elaborados pelo Pleno. Até 2007, foram elaborados 146 pareceres e apenas 45 apresentaram uma posição negativa ou inconclusiva quanto ao projeto encaminhado. De 2008 a 2015, foram elaborados 68 pareceres e essa relação se inverte, pois apenas 28 valoraram positivamente, em suas conclusões, o projeto encaminhado.

encaminhada, não foi possível uma análise efetiva da questão posta²⁵.

Esses questionamentos quanto à limitação da matéria são relevantes, pois trazem um aspecto discricionário do governo à consulta, apesar de ela ser obrigatória, como determinado na legislação, conforme visto na análise institucional do Conselho.

Com efeito, apesar de a lei limitar a discricionariedade do governo para o encaminhamento de matérias para a análise do pleno, existindo uma série de matérias de consulta obrigatória, pode-se perceber, pelos questionamentos quanto à limitação da matéria, que houveram casos que o governo não formulou consulta.

Um bom exemplo é o *Dictamen* nº 9/1995. Ele corresponde a um parecer emitido a respeito de um projeto de lei que regulamenta questões ligadas a sanções tributárias, como aplicação de multas por ausência de pagamento. Nesse *Dictamen*, há a crítica expressa à limitação da consulta a apenas esse tema. Pouco tempo antes do envio do projeto, foi aprovada uma alteração no sistema tributário espanhol, sem qualquer consulta ao Conselho, sendo que o pleno ressalta a estranheza quanto à limitação a apenas este aspecto.

Outro momento, em que essa crítica foi verificada, se deu na elaboração do *Dictamen* nº 5/2005, em que o governo encaminhou ao Conselho o regulamento de um programa de seguridade social para proteção à família numerosa e, neste *Dictamen*, o pleno questionou a limitação da consulta ao regulamento. A lei que tratou a respeito dessa questão foi aprovada sem passar pelo Conselho, o que tornou dificultosa e limitada a manifestação sobre o regulamento.

Assim, percebe-se que mesmo em um país em que a institucionalidade do Conselho é mais autônoma em relação ao governo, este ainda possui uma grande ingerência sobre as matérias a serem postas em discussão perante os atores sociais, já que, mesmo sendo obrigatória por lei a consulta sobre determinadas matérias, o governo escapou dessa vinculação legal.

Existem outros casos que trazem a lume o aspecto formalista da consulta, como nos *Dictámenes* que tratam sobre medidas fiscais, administrativas e de ordem social, para adequação ao orçamento geral do Estado²⁶. Todos os *Dictámenes* que trataram sobre esse tema tiveram a mesma crítica ao governo, chegando ao ponto de ser mais incisiva essa crítica

25 O pleno apresentou esses questionamentos quanto ao caráter limitado da consulta e da própria opinião emitida nos *Dictámenes* nº 1/1993, nº 4/1993, nº 5/1993, nº 8/1993, nº 6/1995, nº 8/1995, nº 9/1995, nº 2/1996, nº 3/1996, nº 5/1997, nº 3/1998, nº 7/1998, nº 13/1999, nº 14/1999, nº 15/1999, nº 5/2000, nº 2/2001, nº 3/2001, nº 10/2002, nº 11/2002, nº 11/2003, nº 5/2005, nº 4/2007, nº 10/2007, nº 11/2007, nº 12/2015, nº 13/2015 e nº 14/2015.

26 São eles os *Dictámenes* nº 6/1995, nº 3/1996, nº 5/1997, nº 7/1998, nº 13/1999, nº 5/2000, nº 3/2001, nº 10/2002 e nº 11/2003.

no *Dictamen* nº 11/2003, em que o pleno deixou expresso que, anteriormente a ele, já foram elaborados outros oito pareceres com as mesmas críticas, o que demonstra a desconsideração do governo quanto aos alertas feitos pelo Conselho.

As críticas apresentadas dizem respeito à equivocada técnica legislativa dos projetos de lei analisados nos mencionados *Dictámenes*, já que, cada um desses projetos de lei tratava sobre uma grande quantidade de temas, com inúmeras alterações legislativas, que dificultariam a consolidação posterior. Também são questionados, nesses pareceres, a falta de documentação apta a averiguar o real impacto dos projetos encaminhados para adequação ao orçamento.

Fala-se, ainda neles, da limitação do prazo para a consulta de temas tão vastos, como medidas fiscais, administrativas e de ordem social, sendo que todos eles foram encaminhados sob regime de urgência, o que limitou a análise.

Por fim, outro problema trazido foi a apresentação de aditivos pelo governo que alteravam substancialmente os projetos quase no final do prazo fixado para a elaboração do *Dictámenes* ou mesmo posteriormente a sua elaboração, o que trouxe questionamento quanto à efetividade dessas consultas, já que teriam o propósito apenas formal de participação, trazendo uma eventual chancela inexistente do Conselho.

A despeito da existência dessas críticas, deve-se destacar que os questionamentos quanto ao caráter formal da consulta foram apresentados em um número limitado de pareceres²⁷, como trazido acima, sendo que, na maioria dos casos, o Conselho entendeu relevante seu posicionamento e sua manifestação.

Outro ponto da institucionalidade que afetou na percepção quanto à evolução do diálogo social é o fato de ser possível a elaboração de *Dictámenes* por iniciativa própria, o que inexistente no Brasil, por exemplo. Houve casos em que a atuação do Conselho se deu por iniciativa própria, sem o encaminhamento do governo, quando algum dos parceiros sociais entendeu relevante a manifestação a respeito de tema já encaminhado pelo governo ao Parlamento, mas isso ocorreu em um número extremamente limitado de casos²⁸.

Quanto a esses pareceres por iniciativa própria, é importante notar que sua elaboração ficou restrita ao início do funcionamento do Conselho, tendo sido os *Dictámenes* exarados entre 1995 a 1999, e grande parte deles valorou positivamente o projeto

27 Apenas 28 dos 214 *Dictámenes* elaborados pelo pleno trouxeram questionamentos, quanto ao caráter formal da consulta, ligados à limitação da documentação para uma análise efetiva, ao tempo curto para sua elaboração ou à limitação da matéria de análise.

28 Foram exarados 7 *Dictámenes* de iniciativa própria, sendo eles os de nº 7/1995, nº 3/1997, nº 4/1997, nº 1/1998, nº 9/1998, nº 12/1998, nº 5/1999.

encaminhado pelo governo ao Parlamento²⁹.

Com isso, percebe-se que a prerrogativa de manifestação por iniciativa própria não foi algo tão explorado pelo Conselho, distintamente do Conselho de Portugal, como se verá, que elaborou pareceres por iniciativa com maior frequência, e, mesmo quando ela foi utilizada, não o foi para criticar as propostas do governo, mas sim para a emissão de opiniões técnicas.

Além de projetos analisados por iniciativa própria, também foi verificada a solicitação de análise pelo Parlamento, tendo ocorrido apenas em um caso, constante no *Dictamen* nº 9/2007³⁰.

Em sua análise, naquele *Dictamen*, o pleno faz uma dura crítica à falta de consulta prévia e à limitação imposta por isso, já que eventuais opiniões nele emitidas não levariam à adequação, pelo governo, do projeto de lei, por já se encontrar em trâmite no Poder Legislativo.

Ressalta, também, o pleno que a matéria deveria ser precedida de um processo efetivo de diálogo social com os atores sociais, antes da elaboração do projeto encaminhado ao Parlamento, já que diz respeito a prestações devidas pela Seguridade Social.

Para a análise global da evolução do diálogo social na Espanha, convém ser realçado, ainda, o fato de grande parte das matérias ali tratadas decorrerem da necessidade de adaptação da legislação espanhola a diretrizes fixadas pela União Europeia³¹, o que interfere na própria liberdade dos atores sociais se manifestarem, em razão da imposição de um organismo supranacional.

Nesses pareceres em que foram feitas as adaptações ao sistema jurídico espanhol, pode-se perceber que grande parte dos *Dictámenes* tiveram uma valoração positiva do

29 Dos *Dictámenes* exarados por iniciativa do Conselho, apenas os de nº 7/1995 e nº 12/1998 não foram valorados positivamente. O primeiro foi extremamente crítico, já que tratou a respeito de uma lei que faria reformas na estrutura do Estado que afetaria inclusive a autonomia do Conselho, tendo sido entendido que aquele projeto, no aspecto ligado ao Conselho, não poderia prosperar, devendo ser mantida a regulamentação trazida pela Lei nº 21/1991. Já o segundo tratou sobre um projeto que alteraria a forma de tributação da renda e dos serviços, tendo sido criticada a forma que se deu a alteração, apesar de se entender necessária a mudança.

30 Ele tem como objeto a adoção, colocando formas para que ocorra a dedução disso no Imposto de Renda de Pessoa Física, bem como para que possibilite o pagamento, pela Seguridade Social, do valor devido em razão do nascimento.

31 Foram 56 *Dictámenes* elaborados pelo Conselho que tiveram, como objeto expresso, a análise de uma alteração legislativa para adaptação a diretivas publicadas pela União Europeia, com matérias amplas como planos econômicos (*Dictámenes* nº 3/1994 e nº 6/1994), reformas da previdência (*Dictámenes* nº 02/1996 e nº 02/1999), de leis tributárias (*Dictamen* nº 2/1995) e trabalhistas (*Dictámenes* nº 9/1993, nº 10/1993, nº 8/1994, nº 1/1996, nº 1/1999, nº 4/1999, nº 10/1999, nº 7/2002, nº 8/2002, nº 1/2005, nº 14/2006, nº 8/2007, nº 13/2010, nº 10/2013, nº 11/2013), até questões ligadas ao fornecimento de alimentos por cooperativas (*Dictamen* nº 4/1994), entre outros temas.

conteúdo encaminhado pelo governo para a análise do Conselho³², sendo isso uma decorrência da própria necessidade de adequação à estrutura da União Europeia, o que condiciona a liberdade para sugestões ou para alterações, já que se encontram pré-fixadas as diretrizes.

Portanto, neste aspecto, a influência de organismos internacionais nas decisões tomadas pelos governos e pelos próprios atores sociais é evidente e resta expressa em alguns *Dictámenes* exarados pelo Conselho.

Dentro dessa necessidade de adaptação aos padrões europeus de regramento e para garantir a competitividade da Espanha, no contexto da União Europeia, pode-se perceber, outrossim, que as matérias analisadas pelo Pleno estão ligadas preponderantemente a reformas apresentadas, como necessárias, dentro da ideologia neoliberal³³, de limitação de direitos sociais e de alteração da atuação estatal como provedora de serviços públicos, bem como voltadas ao incremento da concorrência.

Nesse sentido, há uma reincidência de temas que passaram por reformas parecidas nos outros países analisados no presente trabalho, como se verá, principalmente nos aspectos ligados a reformas do sistema de seguridade social.

Por fim, outro tema que merece ser levantado dentro da análise global da atuação do Conselho, antes de se entrar no histórico do diálogo social, é a percepção na Espanha da unidade da atuação do capital, distintamente da atuação dos sindicatos. Como exposto por Santos (2005a), seria de se esperar, dentro dos movimentos operários do século XIX, que o proletariado se uniria na luta contra o capital e o que foi visto, no momento da globalização, foi a união do capital, em vez dos movimentos operários, chegando-se ao ponto de Santos (2005a) citar a dualidade do sindicalismo português, existindo um de participação e outro de contestação.

32 Dos 56 *Dictámenes*, apenas 16 (*Dictámenes* nº 9/1994, nº 15/1999, nº 7/2002, nº 3/2003, nº 6/2003, nº 1/2004, nº 3/2004, nº 2/2005, nº 2/2008, nº 2/2009, nº 3/2009, nº 1/2010, nº 4/2010, nº 6/2011, nº 5/2015 e nº 9/2015) apresentaram, em sua conclusão, uma manifestação negativa quanto ao seu conteúdo ou não emitiram uma valoração conclusiva pela amplitude ou pela complexidade do tema. Os outros 40 tiveram uma valoração positiva.

33 Foram 183 *Dictámenes* exarados relativos a temas ligados ao contexto de reformas neoliberais. Foram 62 *Dictámenes* relativos a temas de direitos sociais, como previdência social, saúde, moradia, educação e cultura, 36 *Dictámenes* que trataram a respeito de temas trabalhistas, 30 *Dictámenes* que deliberaram sobre reformas na estrutura estatal e da forma de prestação dos serviços públicos, 12 *Dictámenes* trataram a respeito do terceiro setor e seu enquadramento dentro de uma realidade em que o Estado deve delegar à iniciativa privada os serviços públicos, 19 *Dictámenes* foram feitos para analisar matérias ligadas a reforma do sistema tributário e 25 *Dictámenes* tendo temas relacionados ao incremento da concorrência, com reformas na lei de falência, de regulamentação de investimentos no mercado financeiro e de seguros, de defesa ao direito do consumidor e de regulamentação da atividade comercial e empresarial. Os *Dictámenes* remanescentes dizem respeito a temas específicos, como planos de governo, questões institucionais do Conselho, nacionalidade, matérias referentes a agricultura, pesca e outras questões alimentares, como utilização de agrotóxico, temas ligados ao incentivo à pesquisa e reforma de leis processuais.

No Conselho da Espanha, o ponto de atuação unitária do capital, levantado por Santos (2005a), quando faz uma análise do movimento sindical português, é de fácil análise, em razão da divisão da representatividade em grupos, como realçado na análise institucional, o que não ocorre nos demais Conselhos a serem analisados.

O grupo 1 formado pelos sindicatos é composto pela UGT, que ocupa 9 cadeiras, CC.OO., ocupando também 9 cadeiras, *Confederación Intersindical Galega* (CIG), que possui apenas um assento, e *Euskal Sindikatua* (ELA), também apenas com uma cadeira. O grupo 2 é formado pelos empresários, sendo composto pela *Confederación Española de Organizaciones Empresariales* (CEOE) e pela *Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa* (CEPYME), possuindo cada uma dez representantes.

Pelos votos contrários aos *Dictámenes* apresentados pelo Pleno, constata-se a atuação unitária dos empresários, em contraponto à dissidência da atuação sindical. Nos 30 *Dictámenes* em que os empresários apresentaram votos apartados, todos votos foram apresentados em nome do grupo 2, enquanto que, nos 48 votos apartados apresentados por representantes do grupo 1, apenas 7 foram apresentados em nome do grupo. Os demais foram votos individuais ou em conjunto com algumas das confederações sindicais, sem abarcar todas confederações no mesmo voto.

Com isso, constata-se uma dissonância da atuação das confederações sindicais e empresariais no Conselho, apesar de, na maioria dos casos, a atuação ter sido unitária, já que foram elaborados 214 *Dictámenes* e apenas em 48 alguns membros do grupo 1 não concordaram com a conclusão e em 30 os membros do grupo 2 fizeram votos apartados.

Quanto à dualidade do sindicalismo, verificado, por Santos (2005a), em Portugal, isso não é extraível na Espanha, pela atuação no Conselho, já que as duas principais confederações sindicais, a UGT e a CC.OO., quando apresentaram votos apartados, adotaram, na maior parte dos casos, atuação unitária³⁴.

As duas outras confederações representadas no Conselho, a CIG e a ELA, já trazem uma postura mais independente em relação às duas principais³⁵, o que não quer dizer que, na Espanha, haja também um dualismo na atuação sindical, como apresentado em Portugal por

34 Dos 48 *Dictámenes* com votos contrários à conclusão feitos por representantes do grupo 1, extraindo-se os 7 *Dictámenes* em que os votos foram feitos por todas confederações sindicais, 29 *Dictámenes* tiveram a concordância da UGT ou da CC.OO., as duas principais confederações sindicais portuguesas, sendo que em apenas 4 *Dictámenes* uma delas não apresentou o voto conjuntamente com a outra. Nos outros 25 *Dictámenes*, elas fizeram o voto em conjunto.

35 Dos 48 *Dictámenes* que tiveram voto contrário do grupo 1, em 16 a ELA e o CIG apresentaram votos separados subscritos em conjunto apenas pelas duas. Outros 15 votos apartados, ressalvados os 7 votos subscritos por todas, foram apresentados pela CIG ou ELA em conjunto com as outras confederações. Outros 4 votos foram subscritos apenas pela CIG de maneira independente.

Santos (2005a), já que a representatividade dessas duas confederações sindicais é diminuta, possuindo, por isso, apenas um assento cada uma no Conselho, o que não é o caso português, em que as duas principais confederações adotam posturas antagônicas.

Feitos esses apontamentos preliminares a respeito do funcionamento do Conselho da Espanha, merece ser trazido a lume o histórico do diálogo social a partir de sua criação, devendo ser novamente ressaltado que aquela instituição não serviu como instrumento para formalização de acordos, como se viu nos demais Conselhos analisados, sendo que isso ocorreu fora do aparato institucional, conforme já alertado.

Após a criação do Conselho Espanhol, o diálogo social passou por idas e vindas, sendo que ele foi muito condicionado aos problemas econômicos vividos durante o final do século XX e início do século XXI (CORREA, 2003).

No início do funcionamento, houve uma grande preocupação com a institucionalização do diálogo social, já que anteriormente ele havia ocorrido informalmente, sem um regramento específico, como o existente com a aprovação da Lei nº 21/1991 e, ao se instalar o Conselho, seu primeiro presidente precisou ter em mente a existência de dois riscos a esse diálogo social institucionalizado (LÓPEZ, 2008).

O primeiro risco era relativo à desconfiança da instituição recém-criada pelas organizações integrantes, tendo em vista o regramento do diálogo e a possibilidade de sua monopolização, o que poderia gerar a diminuição da pressão das organizações quando o diálogo fosse institucionalizado. Esse primeiro risco acabou sendo dissipado, pois o Conselho foi apenas um acréscimo ao diálogo social, sem qualquer restrição a outros tipos de processos participativos informais (LÓPEZ, 2008).

Realmente, como visto de informações trazidas pelo Pleno em alguns *Dictámenes*³⁶, o diálogo social permaneceu ocorrendo fora do Conselho e foi sem essa institucionalidade que a concertação social se efetivou através de acordos.

O segundo risco era do Conselho se tornar um mero coadjuvante nos diálogos informais já existentes, sendo apenas uma instituição auxiliar a esses diálogos. Ele também acabou sendo superado pela conscientização do governo da utilidade da consulta para formação da lei, permitindo às organizações exprimirem suas opiniões compartilhadas ou discrepantes (LÓPEZ, 2008).

Neste aspecto, o que pode ser percebido da análise dos *Dictámenes*, conforme

36 Nos *Dictámenes* nº 8/1996, nº 1/1997, nº 10/1998, nº 4/2002, nº 2/2003, nº 7/2003, nº 3/2004, nº 1/2005, nº 3/2005, nº 3/2006, nº 13/2006, nº 1/2007, nº 2/2011, nº 5/2011, nº 4/2015, há expressa menção de que os projetos de lei encaminhados para a análise foram objeto de um acordo prévio.

ressaltado acima, é que o Conselho acabou ficando restrito ao aspecto consultivo, sem entrar em um dos importantes aspectos do diálogo social que é a concertação social. Assim, o risco de se tornar coadjuvante acabou mitigado pela distinção feita. A concertação ocorria fora do Conselho e, após a instrumentalização desses acordos em projetos de lei pelo governo, ele passa para o pleno se manifestar a respeito dele.

Assim, preexistindo o profícuo diálogo social na Espanha, foi com a mencionada separação de funções desse diálogo que a possibilidade do Conselho se tornar apenas um coadjuvante foi mitigada.

Para superar esses dois riscos e possibilitar o fortalecimento institucional do Conselho, seu primeiro presidente adotou duas premissas básicas para coordenar os trabalhos. A primeira premissa era quanto à necessidade de se manter uma relação crítica com os interlocutores políticos, evitando-se questionamentos relativos à cooptação pelo governo das organizações integrantes, bem como para se evitar a ocorrência de outras experiências infrutíferas, em que a principal preocupação era de não incomodar os poderes públicos. A segunda premissa diz respeito à necessidade de se consolidar o prestígio e a autoridade técnica do conselho (LÓPEZ, 2008).

Quanto ao aspecto crítico, não há como se extrair da análise dos *Dictámenes* esse incentivo no que diz respeito à valoração do mérito dos projetos encaminhados, já que, no período inicial, até a crise de 2008, como visto, as conclusões apresentadas neles foram majoritariamente positivas em relação aos projetos encaminhados³⁷.

Entretanto, nesse período inicial, o caráter crítico pode ser evidenciado, no que tange ao aspecto da efetividade da consulta. Apesar da reiteração da valoração positiva dos projetos, muitos dos *Dictámenes* proferidos nesse período apresentaram duras observações sobre a dificuldade do Conselho se manifestar sobre o projeto encaminhado, seja pela falta de documentação, seja pelo tempo curto para consulta ou pela limitação da matéria. Quanto a isso, pode ser visto uma predominância dessa crítica no início do funcionamento do Conselho, o que diminuiu com o passar dos autos³⁸.

No que tange ao caráter técnico das consultas e manifestações, pela leitura dos *Dictámenes*, esse ponto é evidenciado, pois, em muitos casos, a crítica se centrou na falta de

37 Até 2007, foram elaborados 146 *Dictámenes* e apenas 45 tiveram uma valoração negativa ou inconclusiva dos projetos analisados.

38 27 *Dictámenes* foram apresentados com críticas ao caráter formal da consulta e 24 deles foram elaborados até 2007, sendo que apenas 3 foram posteriormente.

técnica legislativa³⁹.

Levando em consideração os pontos apresentados, entende López (2008) que o Conselho Econômico e Social acabou se tornando um marco importante para o diálogo social espanhol, mormente no período em que ele permaneceu na presidência.

De qualquer forma, deve-se ressaltar que a crise vivida antes da criação do Conselho deixou marcas em seu período inicial, tendo sido marcado o período até 1996 sem grandes avanços no diálogo social, como promotor de concertação social. Isso ocorreu muito em virtude da perda de legitimidade do governo que não a anteviu. Essa perda decorreu do discurso dúbio adotado pelo partido socialista, com defesas em alguns momentos de políticas atreladas ao *Welfare State* e outros momentos impondo medidas neoliberais (MARUGÁN, 2003).

Neste aspecto, apesar das premissas trazidas por López (2008) acima citadas, pode-se notar a grande influência do governo sobre a formação do diálogo social, já que perdida sua legitimidade, mesmo com a criação de um Conselho em que a autonomia dos agentes é grande, pois o governo possui pouca influência em sua composição, como visto acima, o diálogo não se expande e não se consolida, sendo que a consolidação do diálogo social, considerando o histórico que o antecedeu, seria o que se espera de um órgão efetivamente autônomo.

Ressalte-se que essa consolidação não ocorre com a criação do Conselho muito em razão da limitação de sua atuação como órgão consultivo, não possuindo ele função de promover a concertação social, o que mitigou muito o efeito prático do diálogo social que lá ocorre, em detrimento daquele promovido fora de seu aparato institucional.

O aspecto econômico acabou tendo grande influência no esgotamento desse diálogo social, com as políticas neoliberais implementadas dentro do contexto de criação do Conselho.

O diálogo social espanhol, como meio eficaz de concertação social, acabou funcionando apenas quando tinha alguma necessidade imperiosa de composição, com a cessão de direitos por parte dos trabalhadores. Esse fato interferiu também no início do funcionamento desse Conselho.

Como marco da crise no diálogo social espanhol, no início da década de 90, está a aprovação da reforma laboral em 1994, com forte contestação sindical, tendo ela previsto

39 Nesse período inicial, valem ser mencionados os *Dictámenes* nº 6/1995, nº 3/1996, nº 5/1997, nº 7/1998, nº 13/1999, nº 5/2000, nº 3/2001, nº 10/2002 e nº 11/2003, em que se questiona muito a técnica legislativa do governo.

alterações tanto para favorecimento das relações de trabalho, quanto para a diminuição de direitos trabalhistas. Ela trouxe, por exemplo, a diminuição das possibilidades de contratação temporária, ao mesmo tempo em que ampliou a flexibilidade das demissões. Outro ponto trazido por essa reforma foi o aumento da capacidade reguladora do convênio coletivo, diminuindo a intervenção estatal nas relações trabalhistas (CAUCES, 2008). De qualquer forma, esse foi um dos primeiros grandes temas que passaram e foram analisados pelo Conselho, após sua criação (MONTALVO, 2008).

A respeito dessa reforma vem a lume o *Dictamen* nº 9/1993 que a trabalha. A manifestação do pleno foi favorável a ela, por trazer uma melhor adequação aos demais países integrantes da União Europeia, conferindo competitividade à economia espanhola.

Apesar dessa manifestação majoritária do pleno, no sentido de ser positiva a reforma trabalhista a ser encaminhada ao Parlamento, as duas principais confederações sindicais espanholas, UGT e CC.OO. (ESPANHA, 1993i), apresentaram um voto separado fazendo duras críticas ao projeto enviado pelo governo, realçando o perigoso retrocesso no modelo de Estado Social da Espanha, bem como criticando a falta de diálogo prévio.

Elas deixam expressa sua contrariedade à reforma e asseveram que um tema dessa envergadura jamais poderia ser encaminhado sem um prévio consenso, sendo que a proposta de projeto de lei, como feita, faz com que a reforma já nasça com um vício grave, decorrente da falta de legitimidade social.

Nesse sentido, pode-se perceber que o período inicial de funcionamento do Conselho realmente foi permeado por uma crise no diálogo social, como afirmado pela CAUCES (2008), sendo perceptível, por aquele *Dictamen*, que a composição do Conselho tende a gerar falsas impressões de pacificação social. Um tema relevante de reforma trabalhista passa pelo pleno com um parecer o aprovando, deixando de lado a ampla rejeição por parte dos trabalhadores.

Este ponto induz a percepção inicial de que o Conselho foi criado mais para dar legitimidade às políticas econômicas neoliberais, do que para fazer um contraponto efetivo ao capital, inclusive pela necessidade de ajustes para a continuidade da adesão à União Europeia, com a unificação da moeda, e a própria composição demonstra a fragilidade das decisões tomadas pelo pleno, já que pode trazer uma imagem de sua chancela mesmo quando um dos atores sociais não encampe a decisão majoritária tomada.

Para a retomada de um diálogo social eficiente, acabou sendo necessária a troca do governo, quando se iniciou efetivamente um diálogo tripartite. Destaque-se que esse diálogo estava presente anteriormente sem a intervenção do governo, de forma autônoma, sendo isso

consequência muito da consciência adquirida pelos empresários e sindicatos durante a transição democrática, de que eles deveriam ser sujeitos principais da solução dos conflitos sociais (VEGARA, 2003).

Nesse sentido, mesmo após a criação do Conselho, o diálogo social passou por muitas idas e vindas, tendo se estabilizado em 1995, mas ganhado força em 1996 com a assunção do governo pelo Partido Popular (MOLINA; MIGUÉLEZ, 2014).

A retomada do diálogo social restou marcada, assim, em outubro de 1996, com a assinatura do Pacto de Toledo que trabalhou a reforma da Seguridade Social, com a pretensão de racionalizar, de certa forma, a concessão de pensões, sendo que, curiosamente, a parte patronal rejeitou sua assinatura. Este é mais um exemplo do caráter restritivo de direitos que o diálogo social adota, dentro de um momento de hegemonia da ideologia neoliberal, ficando ele limitado à necessidade de implantação de medidas econômicas pensadas como forma de dar governabilidade ao Estado.

Uma previsão importante do Pacto de Toledo, todavia, no sentido do fomento do diálogo, foi de que qualquer alteração no sistema da previdência dependeria de uma participação prévia das entidades (MOLINA; MIGUÉLEZ, 2014).

O Pacto de Toledo, assim como a reforma trabalhista, também passou pela análise do pleno do Conselho, tendo ele se manifestado sobre o projeto de lei formulado pelo governo, que o instrumentaliza. Trata-se do *Dictamen* nº 8/1996, referente ao projeto de lei de consolidação e racionalização da Seguridade Social.

O *Dictamen* deixa expresso o aspecto positivo da reforma e assevera que aquele projeto de lei dá corpo ao Pacto de Toledo e traz a materialização do *Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*, firmado em setembro de 1996. Outrossim, é reforçado o aspecto do Pacto de Toledo quanto à importância da participação social para que se promova alterações na Seguridade Social.

A despeito da aprovação majoritária e da preexistência de acordos, esse assunto não passou sem críticas por parte de representantes das confederações sindicais. Como aqueles acordos foram firmados apenas pelas duas principais confederações sindicais espanhola, UGT e CC.OO. (ESPANHA, 1996h), deixou-se espaço para a apresentação de crítica pelas outras duas confederações com assento no Conselho. ELA e CIG (ESPANHA, 1996h) apresentaram um voto separado criticando aqueles acordos e dizendo que a reforma penalizaria demasiadamente os aposentados, não tendo como haver a concordância delas.

Esse ponto demonstra um aspecto levantado acima da inexistência de unidade na atuação dos movimentos sindicais da Espanha, ao contrário do que foi verificado com a

atuação das confederações de empresários, que, ao se manifestarem, trazem opiniões uniformes. De qualquer forma, vale ressaltar, novamente, que essa falta de unidade do movimento sindical espanhol é distinta do caso português, apresentado por Santos (2005a), já que as duas confederações mais representativas tenderam a adotar o mesmo posicionamento em suas manifestações no Conselho.

Foi a melhora da economia que possibilitou essa retomada do diálogo social (CAUCES, 2008), o que corrobora a percepção de que, assim como a legitimidade da democracia representativa e do governo, é o mercado quem estipula a viabilidade ou não do diálogo social.

Nesse sentido, apesar do histórico de diálogo social existente na Espanha, a criação do Conselho Econômico e Social, por si só, não foi capaz de retomá-lo e fomentá-lo, sendo isto também verificado no Brasil, como se verá a seguir, apesar de no Brasil inexistir diálogo social prévio (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Molina e Miguélez (2014) aduzem que, na verdade, a razão para a inexistência de um diálogo social perene é a institucionalidade fraca, já que o Conselho serve apenas como órgão de consulta, e tardia, pois foi criado apenas em 1991. Por causa dessa institucionalidade fraca, um diálogo tripartido ocorre apenas na esfera informal.

Realmente a constatação desse aspecto de uma institucionalidade fraca, no que diz respeito à limitação de sua competência para apenas consultiva, foi verificado nos *Dictámenes*, como já aduzido, já que os eventuais acordos e concertações sociais ocorreram fora da esfera institucional.

A atuação do Conselho ficou restrita ao aspecto técnico da questão analisada. As matérias, em que o pleno entendia necessária a existência de acordos, foram analisadas com observações a esse respeito, sem a tentativa de se fechar alguma composição durante a própria reunião do Conselho. Nesse sentido, pode-se perceber a limitação do diálogo social ocorrido internamente.

Outro problema apontado por Molina; Miguélez (2014), para que o diálogo fosse contínuo, é a limitação do poder de barganha nos momentos de crise, como visto no final da década de 80, início da década de 90 e na crise de 2008, quando a unilateralidade do governo se viu presente. Dentro de uma institucionalidade fraca, a possibilidade de negociação é pequena, já que tende a imperar a lógica econômica e fiscal durante a crise, o que interfere no próprio espaço para o diálogo social.

Essa constatação pôde ser extraída do *Dictamen* n° 9/1993 analisado acima, já que o governo encaminhou para discussão uma reforma trabalhista sem qualquer acordo e fez

prevalecer uma atuação unilateral.

De qualquer forma, retomando o Pacto de Toledo, deve-se frisar que sua assinatura acabou marcada como um período de renovação de um diálogo social profícuo a partir da segunda metade da década de 90 (CAUCES, 2008), mas, verificada a assinatura deste pacto fora do Conselho, resta reforçada a alegação de Avilés (1992), quanto à descrença de conselhos consultivos gerarem concertações sociais, sendo que esse concerto, quando ocorre, é feito fora de sua institucionalidade.

Realçando-se aquela percepção, vem a lume o *Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo*, subscrito em abril 1997, o qual também foi realizado fora do conselho e sem a participação do governo, que não o assinou. Nesse acordo, restou estabelecida a diminuição dos casos de contratação temporária, mas conferindo maior flexibilidade ao emprego (CAUCES, 2008).

A instrumentalização desse acordo também passou pelo Conselho e foi aprovada pelo pleno, como se extrai do *Dictamen* nº 1/1997. Deixa-se expresso que o projeto encaminhado pelo governo é a exata instrumentalização do acordo, tendo ele o intuito de diminuir o desemprego. Assim como ocorreu no *Dictamen* nº 8/1996, o qual trouxe a instrumentalização do Pacto de Toledo, as confederações ELA e CIG (ESPANHA, 1997a) criticaram as mudanças propostas, afirmando que se tratava de um grande retrocesso trabalhista.

Outro acordo subscrito, no período subsequente ao Pacto de Toledo, foi o *Acuerdo sobre Trabajo a Tiempo Parcial y Fomento de su Estabilidad*, firmado em novembro de 1998. Esse acordo, entretanto, não foi assinado pelas confederações empresariais, tendo sido firmado apenas pela UGT, CC.OO. e pelo governo. A falta de consenso com as confederações empresariais acabou reverberando na análise feita, pelo pleno do Conselho, do instrumento legislativo para implementá-lo.

O acordo subscrito em novembro de 1998 foi objeto de análise do *Dictamen* nº 10/1998 e, apesar de a conclusão do pleno ter sido positiva, os integrantes do grupo 2, composto pelas duas principais confederações sindicais, CEOE e CEPYME (ESPANHA, 1998j), votaram contrariamente ao projeto de lei, ressaltando a própria rejeição do acordo feito. CIG e ELA também votaram contrariamente à análise feita pelo pleno, por entenderem é uma imprópria flexibilização dos direitos trabalhistas.

Nesse período inicial, após o Pacto de Toledo, foram esses os acordos objeto de projetos de lei encaminhados ao Conselho para uma análise, sendo que existiram casos, nesse período, em que o Conselho criticou a falta de uma participação social efetiva, como visto no *Dictamen* nº 9/1998.

Esse *Dictamen* tratou sobre a lei de introdução do Euro, sendo que foi uma análise feita por iniciativa própria, ou seja, o governo encaminhou o projeto ao Parlamento sem uma consulta prévia ao pleno e, nesse parecer, restou-se assentada a opinião favorável à reforma proposta, com sugestão de que um tema profundo como aquele deveria ser submetido a um processo de maior participação social.

De qualquer forma, merece ser ressaltado, entretanto, que as opiniões do Conselho, mesmo nos casos em que não houve acordos prévios, foram importantes para a formulação das leis desde sua criação. Essa importância é vista de forma ainda mais particular, quando os pontos de vista do governo e demais atores sociais foram compartilhados (LÓPEZ, 2008), ou seja, quando o Conselho serviu apenas como um órgão legitimador.

Isso acarreta duas observações, quanto ao caráter meramente consultivo do Conselho, trazidas por Gómez (1992). A primeira seria no sentido da importância dos atores sociais tentarem encontrar sempre um mínimo de consenso em pontos-chaves dos projetos legislativos encaminhados ao Conselho para análise, para que isso pudesse gerar efetivamente uma grande influência política, já que, na hipótese de discordância, a tendência será de prevalência da opinião governamental. Já a segunda observação é quanto ao interesse do governo de tentar fazer acordos prévios favoráveis a ele, antes do encaminhamento do projeto ao Conselho, evitando surpresas em consensos então surgidos.

Assim, levando-se em conta a importância de consensos, assevera Montalvo (2008) que foi criada, no âmbito do Conselho, uma política direcionada à vontade de se gerar consensos sobre pontos a serem votados. O Conselho Econômico e Social da Espanha (2014) corrobora isso ao afirmar que as próprias organizações entenderam que não basta uma maioria simples para dar força a seus apontamentos. É o consenso que gera um valor adicional às decisões, trazendo mais efetividade a elas.

A percepção da importância de uma atuação unitária pôde ser percebida da análise dos *Dictámenes*, pois, com o passar dos anos de seu funcionamento, foi visto uma tendência crescente de *Dictámenes* apresentados pelo pleno sem votos apartados, o que se justifica pela importância vista nessa atuação unitária, como se extrai do gráfico 1.

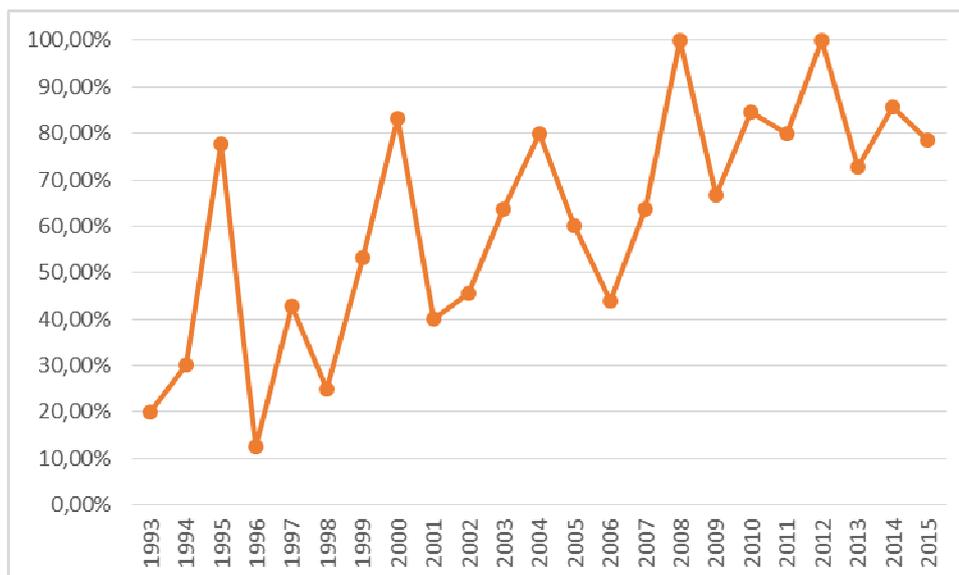


Gráfico 1 – *Dictámenes* sem votos apartados

Fonte: Elaboração própria a partir dos *Dictámenes*.

Assim, com o passar dos anos, pode ser percebido que os atores sociais acabaram adotando uma postura uniforme em sua manifestação no pleno, focando as análises feitas e conclusões extraídas nos *Dictámenes* nas convergências, ao invés de darem prioridade a manifestações isoladas.

Ao mesmo tempo em que houve o aumento da atuação unitária, foi vista uma diminuição na menção de acordos firmados para fundamentar o encaminhamento de alguma matéria, como visto entre 1996 e 1998. Foi em 2003 que novos acordos acabaram sendo referidos em alguns *Dictámenes*, como são os casos dos *Dictámenes* n° 2/2003 e n° 7/2003.

O *Dictamen* n° 2/2003 deixa expresso que o projeto de lei serviria para instrumentalizar outros aspectos do *Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*, firmado em 1996, bem como o *Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social*, assinado em abril de 2001 pelas confederações empresariais, pela CC.OO. e pelo governo.

Ele teve como objeto um projeto de lei que instituiria o fundo de reserva da Seguridad Social, cuja criação se encontrava expressa já no Pacto de Toledo, e a manifestação apresentada pelo pleno a seu respeito foi positiva, sem qualquer voto apartado.

O *Dictamen* n° 7/2003 também trata de matéria que foi precedida de concertação social. Ele analisou um projeto de lei que regularia aspectos para a prevenção de riscos do trabalho, que foi objeto da *Propuesta de la Mesa de Diálogo Social em Materia de Prevención de Riesgos Laborales*, firmado em dezembro de 2002.

Em 2004 e 2005, também são vistos novos *Dictámenes* que trabalham matérias que foram objeto de concertação social prévias, sendo um período profícuo para a instrumentalização desses acordos.

O *Dictamen* nº 3/2004 trouxe regramento a respeito da emissão de gases e teve como base, além de diretrizes fixadas pela União Europeia, a *Declaración para el Diálogo Social 2004: Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social*, firmado em julho de 2004, pelas confederações empresariais, pelas principais confederações sindicais, UGT e CC.OO., e pelo governo. Esse concerto social firmado em julho de 2004 também foi base para a análise feita no *Dictamen* nº 1/2005, o qual tratou a respeito da regulamentação da fixação de idade para a aposentadoria compulsória, através de negociações coletivas, bem como do *Dictamen* nº 3/2006, que trabalhou uma regra de cobertura da seguridade social das pessoas dependentes, principalmente as idosas.

Todavia, não foi apenas através de acordos que foi verificada a existência de diálogo social externo ao Conselho nesse período. O *Dictamen* nº 3/2005, o qual analisou um projeto de lei que tinha como objetivo adequar a legislação espanhola a diretrizes da União Europeia, quanto aos trabalhadores de sociedades anônimas, traz a informação de que, a despeito de ser uma mera transposição das diretrizes da União Europeia, as entidades sindicais e empresariais foram consultadas previamente ao encaminhamento pelo governo a respeito daquela matéria, inclusive com a incorporação de algumas sugestões por elas feitas.

Assim, percebe-se que o diálogo social na Espanha não ficou adstrito ao aspecto institucional do Conselho, tendo ocorrido também, com grande frequência, fora dele, sendo relevante isso, até pela ausência de representatividade direta do governo na composição do Conselho. De qualquer forma, pode-se extrair, outrossim, que os acordos feitos estão ligados a orientações neoliberais, com necessidade de reformulação do sistema de seguridade social e de alteração da legislação trabalhista, conferindo maior flexibilidade às regras.

Em 2006, novos acordos feitos entre os agentes sociais foram necessários para possibilitar reformas nacionais estipuladas na Estratégia de Lisboa, pela União Europeia (CAUCES, 2008).

No *Dictamen* nº 1/2007, há menção ao *Acuerdo sobre Medidas em Materia de Seguridad Social (AMMSS)*, firmado em julho de 2006 pelas confederações sindicais principais, UGT e CC.OO., confederações empresariais e governo. O mencionado parecer analisou alterações nas regras da previdência social, principalmente referentes às aposentadorias por incapacidade laboral, e assevera que o regramento encaminhado para análise está plenamente ligado ao acordo firmado e, por isso, foi valorado positivamente o

projeto encaminhado.

Com a crise de 2008, conforme Montalvo (2008), a necessidade e premência da participação do Conselho e de seus agentes sociais se viu reforçada, para possibilitar sua superação.

O problema é que, nessa crise, o governo se encontrou ainda mais sujeito à influência do poder econômico e de agentes externos, possuindo pouca autonomia e pouca abertura para um diálogo social profícuo, ainda mais pela Espanha ainda ser um país em desenvolvimento, com um alto grau de dependência do capital internacional e, como se verá, ao invés do Conselho servir como um órgão legitimador das reformas neoliberais, como visto inicialmente, ele passa a ser alijado do processo de decisão política. O próprio diálogo social fora do Conselho foi afetado também, sendo que, em vários *Dictámenes*, foi levantada e questionada a falta de discussão prévia da matéria.

OIT e AICESIS (2013) traz um estudo no qual demonstra que o Conselho da Espanha teve um papel secundário durante a crise, sendo que muitas das importantes decisões foram tomadas pelo governo, sob a pressão do mercado e agentes externos, sem qualquer diálogo social prévio. O próprio Conselho reafirma esse papel acessório, ao informar que não foi envolvido pelo governo e que, quanto à crise, sua participação se restringiu a publicar relatórios sobre a situação socioeconômica do país e sobre a necessidade de adoção de políticas sociais e financeiras no âmbito da União Europeia.

Ressalte-se que esse baixo envolvimento visto durante a crise poderia ser justificado pela limitação do diálogo social institucional, pois ele é restrito ao aspecto consultivo, sem o propósito de concertação social, o que deveria ser buscado para que a crise fosse superada sem uma cisão social.

No entanto, ao se verificar as críticas apresentadas, pelo pleno do Conselho, relacionadas à falta de um diálogo social prévio durante esse período após a crise econômica de 2008⁴⁰, pode-se perceber que o diálogo social foi afetado integralmente, inclusive no aspecto ligado à concertação social, que vigorava efetivamente na Espanha até aquele momento, sem a necessidade de qualquer intervenção institucional.

Apesar da limitação interna de participação durante a crise, o Conselho da Espanha se mostrou um órgão extremamente cooperativo com os demais Conselhos do mundo, o que demonstra seu respaldo institucional em âmbito mundial. Ele teve uma atuação cooperativa

40 São exemplos de questionamentos à falta de diálogo social prévio ao encaminhamento para consulta os *Dictámenes* nº 1/2008, nº 1/2009, nº 10/2010, nº 11/2010, nº 7/2013, nº 1/2014, nº 6/2014, nº 1/2015, nº 7/2015, nº 11/2015, nº 12/2015, nº 13/2015 e nº 14/2015.

junto aos Conselhos da Bulgária, Jordânia, Honduras, Guatemala, Panamá e Portugal, se mostrando uma instituição muito ativa na troca de experiências e na assistência ao desenvolvimento de capacidades técnicas por outros Conselhos Econômicos e Sociais (OIT; AICESIS, 2013)

Com a eclosão da crise em 2008, o governo fez declarações de vontade inicial de uma ampliação da participação social para suplantá-la, mas o diálogo social parou em 2009. Em maio daquele ano, o governo fez encontros com os parceiros sociais para que, em julho, fossem fechados dois pontos: o primeiro referente a políticas de curto prazo, no sentido de diminuir a jornada de trabalho para evitar o desemprego, e o segundo com políticas de longo prazo, para que fosse buscado um modelo de crescimento mais sustentável e inclusivo. Esse acordo não foi conseguido, pois as confederações patronais condicionaram o apoio à diminuição da alíquota da contribuição social por eles recolhidas (MOLINA; MIGUÉLEZ, 2014).

Entre 2008 e 2009, o próprio encaminhamento de matérias pelo governo para a consulta ao pleno do Conselho foi limitado, ficando restrito a questões secundárias, como se extrai dos *Dictámenes* elaborados nesse período. Foram 2 apresentados em 2008, sendo que um pretende dar novo tratamento a matérias de consumo e outro se relaciona a regramento de serviços. Em 2009, foram 6 *Dictámenes* aprovados, com matérias ligadas a questões específicas como regramento da atividade comercial, de aspectos ligados à alimentação, entre outros assuntos, sendo que nenhum foi relacionado diretamente à crise econômica.

Foi no *Dictamen* nº 1/2010 que pôde ser percebida a preocupação na inclusão do Conselho na discussão quanto às soluções para a crise. Esse parecer analisa um projeto de lei a favor de uma economia sustentável. Ele decorre do Plano Europeu de Recuperação Econômica e da Estratégia de Lisboa, tendo sido apresentada uma crítica à técnica legislativa, mas com uma valoração positiva quanto ao mérito.

Em fevereiro de 2010, chegou-se a ser visto um acordo bipartite para equilibrar os salários e as taxas de emprego, seguindo o histórico espanhol de pouca participação institucional na concertação social.

Em maio de 2010, o governo de centro-esquerda atuou unilateralmente para implantar medidas de austeridade impostas pelo mercado, já que nenhum consenso foi possível. O consenso obtido a respeito do Programa de Política Industrial 2010 a 2020 tornou-se obsoleto já no começo de 2011, com o agravamento da crise.

Destaque-se que, com a crise, foi visto um rompimento do diálogo tripartite, em razão da unilateralidade do governo em suas ações. O diálogo bipartite, entretanto,

permaneceu vivo, tendo sido alcançado um importante Acordo Interconfederal, em fevereiro de 2012, o qual teve como propósito demonstrar ao governo o comprometimento dos parceiros sociais com o diálogo social.

Rompuy (2014) aduz que, no início de 2011, chegou a ser feito um acordo para garantir a consolidação e dar sustentabilidade ao sistema previdenciário espanhol, mas o novo governo de centro-direita eleito, em novembro de 2011, não deu mais qualquer abertura ao diálogo social tripartido, tendo ele sofrido severas críticas pelas reformas feitas sem esse diálogo.

Esses acordos vistos no início de 2011 foram o *Acuerdo Social y Económico*, firmado em fevereiro de 2011, pelo governo, confederações empresariais e principais confederações sindicais, UGT e CC.OO., e o *Preacuerdo sobre Integración de los Trabajadores Agrarios por Cuenta Ajena em el Régimen General de la Seguridad Social*, firmado pelos mesmos signatários daquele, em março de 2011. Ambos são citados em duas matérias encaminhadas pelo governo ao Conselho.

O primeiro acordo foi objeto do *Dictamen* nº 2/2011, que trabalhou algumas reformas de regras gerais na seguridade social, e o segundo foi mencionado no *Dictamen* nº 5/2011, que pretendeu conferir uma integração entre os regimes rural e geral da Seguridade Social da Espanha, sendo que ambos tiveram uma valoração positiva do pleno, com oposição, no primeiro parecer, das duas confederações sindicais menores com assentos no Conselho, CIG e ELA.

Durante a crise, também foram feitas reformas que diminuíram os empregos e os salários no setor público, sem qualquer diálogo social prévio, sendo que as áreas mais afetadas foram a educação e a saúde (PAPADAKIS; GHELLAB, 2014). Outrossim, o Pacto de Toledo foi ofendido, ao ser feita uma reforma para alterar a idade mínima da aposentadoria, em março de 2013, sem qualquer discussão prévia (MOLINA; MIGUÉLEZ, 2014), o que demonstra que, durante o período da crise, mesmo marcos sedimentados do diálogo social foram transpostos.

Essa reforma chegou a passar pelo pleno do Conselho, tendo sido apresentada inúmeras críticas a ela. Ela foi objeto do *Dictamen* nº 7/2013 que tratou da instituição um fator de sustentabilidade na Seguridade Social.

A primeira crítica apresentada pelo pleno à reforma encaminhada pelo governo é relacionada à ruptura do Pacto de Toledo, que pressupunha uma concertação social prévia antes de encaminhamento de qualquer reforma da Seguridade Social. Assevera, ainda, que o procedimento adotado rompeu com o histórico existente de discussões e diálogo prévio com

os atores sociais, realçando que foi justamente o processo de concertação social que vigorou até ali que deu legitimidade às reformas feitas. Por fim, questiona as reformas em série realizadas que acabam impedindo uma análise efetiva do cidadão acerca da vantagem de contribuição para o sistema, pois não será possível saber as condições que ele terá quando dele precisar.

Os *Dictámenes* nº 1/2014 e nº 6/2014 são outros dois que trazem a ruptura com o Pacto de Toledo, quanto ao diálogo social prévio a qualquer alteração na Seguridade Social, o que demonstra a mudança no padrão do diálogo social visto até então na Espanha.

Em 2014, foi visto uma tentativa de retomada da concertação social com o *Acuerdo de Propuestas para la Negociación Tripartita para Fortalecer el Crecimiento Económico y el Empleo*, subscrito em julho de 2014, pelo governo, pelas confederações empresariais e sindicais, CC.OO. e UGT. Ele é mencionado como base para as mudanças propostas no projeto de lei analisado através do *Dictamen* nº 4/2015, o qual trabalha com aspectos relativo à fiscalização do trabalho.

Essa tentativa, entretanto, não foi suficiente à mudança de comportamento do governo já que outros dois temas sensíveis passaram pelo pleno do Conselho sem um processo efetivo de concertação social, como alertado nos *Dictámenes* nº 7/2015, nº 11/2015, nº 12/2015, nº 13/2015 e nº 14/2015.

Nesse sentido, a abertura para o diálogo social sofre influência de crises econômicas, possuindo esse diálogo pouca capacidade para fazer frente aos agentes externos e ao mercado, quando estes veem sua rentabilidade ameaçada.

Como sustentado pelos autores, como Avritzer e Santos (2002), Herrlein Júnior (2014), Lüchmann (2014), Tarragó *et al.* (2014), Papadakis e Ghellab (2014), entre outros, o diálogo social teria uma função importante de inovação institucional e política, dentro de um modelo hegemônico de democracia representativa elitista⁴¹, ao permitir a inclusão de novas soluções, as quais ainda não teriam sido pensadas, e conferir uma maior percepção de coparticipação nos rumos políticos e econômicos do Estado.

Essas externalidades positivas do diálogo social, trazido por aqueles autores, seriam uma boa razão para justificar sua importância em momentos de crise, já que evitariam graves críticas e convulsões sociais.

A realidade vista na Espanha, todavia, foi totalmente diversa, em que, a despeito das externalidades positivas, optou-se pela ruptura do histórico de diálogo social, impondo-se

41 É o modelo da “democracia de equilíbrio” apresentada por Macpherson (1979).

soluções unilaterais dentro de um pensamento único de defesa dos ganhos do mercado.

O mercado e agentes externos, consolidados dentro de uma lógica única para a solução da crise, deixam expressa a necessidade de uma rápida solução para a crise, que, em um contexto de reforço do pensamento unitário hegemônico, não haveria espaço para qualquer negociação ou participação social.

Esse momento de crise, na Espanha, acaba reforçando a ideologia neoliberal, com o aumento da preocupação apenas com as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa do Estado para garantia de governabilidade nesse período, deixando em segundo plano a dimensão sociopolítica, mesmo que o histórico espanhol apontasse para o contrário do sucesso do diálogo social como instrumento para pacificação. Retoma-se a toda força o predomínio da lógica economicista do Estado.

Um bom exemplo da grande influência do poder econômico sobre a Administração Pública é apresentado por Tarragó *et al.* (2015), quando, em agosto de 2011, foi aprovada a segunda emenda à Constituição Espanhola. Essa segunda emenda, aprovada após trinta e três anos de vigência da Constituição, sendo que a primeira foi aprovada em 1992 para permitir votos de estrangeiros, teve a finalidade única de limitar o déficit público, dando prioridade ao pagamento da dívida. Destaque-se que essa emenda à Constituição Espanhola foi efetuada de maneira rápida e sem qualquer debate ou diálogo social efetivo.

Essa alteração modificou o artigo 135 da Constituição Espanhola para incluir o princípio da estabilidade orçamentária, estipulando que o pagamento da dívida pública deve ser feito de forma primordial pelo orçamento público, em detrimento de qualquer outro gasto do Estado.

Como se verifica dessa reforma sem qualquer diálogo social, pode-se perceber a pouca capacidade da participação social fazer frente aos poderes econômicos que influenciam o Estado, sendo certo que, apesar do propósito de abertura a uma maior participação democrática, com a criação do Conselho Social e Econômico, o que foi visto foram reformas e acordos feitos mais para garantirem a legitimidade e a influência do mercado, sobre as políticas econômicas e sociais do Estado, ou, nos momentos em que essa legitimidade não foi possível ser garantida, as reformas foram feitas unilateralmente.

Com efeito, foi na retomada do pensamento único, ligado à denominada doutrina da austeridade fiscal (ISLAM, 2014), que o diálogo social passa a ser repensado e afastado das grandes decisões. Enquanto o pensamento único foi ameaçado com a crise de 2008, em seu período inicial, entre 2008 e 2011, o diálogo social floresceu com alguns acordos conseguidos, como visto acima. A partir do momento em que ele retorna com toda a força,

como solução inegociável para garantir a governabilidade, ele cessou totalmente.

O retrato dos efeitos do poder econômico sobre o diálogo social pode ser extraído inclusive da diminuição das negociações coletivas, que podem ser tratadas como uma forma de micro-concertação social.

Como expõe Cauces (2013), os impactos sobre as negociações coletivas durante a crise de 2008 foram ainda mais severos, do que aqueles apresentados na crise vivenciada nos anos 90, pois, quando se compara ambos períodos, verifica-se a radical diminuição do número de acordos conseguidos e do número de trabalhadores por eles afetados, naquele período.

Essa perda do diálogo social, a favor de um discurso único e inegociável de ajuste fiscal, acabou acarretando o aumento da tensão no clima social vivido, sendo que, para se contrapor ao ajuste, apenas duas formas estavam abertas: os protestos e os questionamentos judiciais (PAPADAKIS; GHELLAB, 2014).

Inexistente o diálogo social prévio, os sindicatos chegaram a questionar judicialmente uma das medidas adotadas, relacionadas ao corte de salários no setor público. O argumento apresentado foi rechaçado pela Corte Constitucional, sob o fundamento de estarem sendo vivenciadas circunstâncias excepcionais e urgentes que justificariam tal medida.

Quanto aos protestos, o que, com a crise de 2008, se viu foi uma reorganização dos atores sociais, com a emergência de novos movimentos sociais, que tendem a afetar o diálogo social e as relações sociais no futuro, já que, aos sindicatos, foi dada pouca margem ao diálogo. Um exemplo disso foi a criação do “Movimiento 15-M” ou “Indignados”, em que os protestantes defendem mudanças políticas radicais e rejeitam o corte do Estado de Bem-Estar Social (WELZ; BROUGHTON, 2014).

Muito em razão desses novos movimentos sociais e da unilateralidade das reformas, o país passa por uma crise democrática grave. Os movimentos exigem reformas políticas, já que os partidos passam a ser questionados e desacreditados, e a sociedade também passa a questionar instituições já consolidadas, como a monarquia, a qual teve um papel fundamental na transição democrática. Feita uma pesquisa em março de 2013, foi demonstrada uma crença maior nos movimentos sociais do que nos partidos políticos. Esses questionamentos refletiram na eleição do Parlamento Europeu, em que o partido “Podemos”, encampado pelos “Indignados”, foi o quarto mais votado (MOLINA; MIGUÉLEZ, 2014).

Destarte, pode-se perceber, por esses apontamentos, que, apesar do propósito de fomento do diálogo social com sua institucionalização, através Conselho Econômico e Social, permaneceram ativas as restrições a um diálogo social efetivo na Espanha, quando a economia entra em períodos de crise, muito também em razão da restrição da competência

institucional do Conselho para a consulta apenas. Nestes momentos, acabou sendo o poder econômico quem impôs sua vontade, necessitando de uma participação social apenas para legitimação, quando isso foi possível; quando não, permaneceu a imposição.

4.2 CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL PORTUGUÊS (CONSELHO CONSULTIVO E DE CONCERTAÇÃO SOCIAL)

4.2.1 Aspectos Institucionais

A ideia para a criação do Conselho Econômico e Social em Portugal ficou aparente em 1989, com a Revisão Constitucional ocorrida, em que foi feita a previsão constitucional de sua instalação, ficando pendente a aprovação de lei nesse sentido, que veio a ocorrer em 1991 (PORTUGAL, 1993).

Portanto, ao contrário do Conselho da Espanha e, como se verá, do Conselho do Brasil, o Conselho Português possui previsão constitucional, sendo que dependia de lei para sua efetiva criação, o que ocorreu com a aprovação da Lei nº 108/1991. Esta lei, assim como a espanhola e distintamente da brasileira, decorreu da aprovação de um projeto lei que trata apenas do Conselho, com discussão prévia no Parlamento.

Esse Conselho substituiu o antigo Conselho Nacional do Plano e o Conselho Permanente de Concertação Social, possuindo, todavia, uma função muito distinta e mais abrangente, já que os extintos Conselhos tinham, respectivamente, a função apenas de planificação econômica do país e de concertação social.

Destaque-se que, durante a discussão a respeito da criação do Conselho Econômico e Social, surgiu-se uma questão de fundo, a respeito da necessidade de se criar uma instituição em que a concertação social ocorresse de forma independente da econômica, como ocorria antigamente com o Conselho Nacional do Plano e o Conselho Permanente de Concertação Social (FERREIRA, 2005).

Acabou-se optando pela criação de uma instituição única, o Conselho Econômico e Social, com a extinção dos outros dois Conselhos existentes, mas com uma comissão de concertação social quase autônoma dentro do Conselho.

Nesse sentido, na edição da lei que criou o Conselho a autonomia da concertação

social acabou sendo respeitada, tendo sido dada, inclusive, a autonomia deliberativa (RODRIGUES, 1993), situação também distinta do caso brasileiro que possui uma vinculação à deliberação de matérias encampadas pelo governo.

Destaque-se que parte das formalidades para funcionamento foi delegada para regulamentação, pela lei criadora. Para isso, deveria ser editado um Decreto-Lei a ser elaborado no prazo de noventa dias, se tratando do Decreto-lei nº 90/1992.

Enquadrando-o na tipologia trazida por Rios (1992), deve-se ressaltar que foi seguido o modelo do Conselho criado na Alemanha durante a República de Weimar, explicitado acima.

O Conselho Econômico e Social foi criado com objetivo de ser um órgão consultivo, bem como de concertação social, objetivando um processo de participação dos agentes econômicos e sociais. Destaque-se que essas atividades são separadas internamente, já que as hipóteses de concertação social somente podem ser analisadas pela Comissão Permanente de Concertação Social, como asseverado acima (PORTUGAL, 1993).

A distinção das atividades de consulta e concertação para definição da competência também é de extrema importância. Será considerada uma atividade de consulta, quando seu objetivo for de apoio ou instrução, de forma preparatória, de uma decisão que cabe a um órgão do Governo. Enquanto a concertação corresponde a um processo autônomo com o objetivo de se celebrar um pacto social em algum sentido (PORTUGAL, 1993). Ou seja, neste aspecto, merece ser ressaltada a diferença institucional do caso espanhol, em que o Conselho da Espanha funciona como um órgão de consulta, o que pode interferir no caráter acessório do diálogo social promovido internamente, como visto.

Ademais, destaque-se que a competência de concertação social é exercida com base em negociações tripartites, entre Confederações de Trabalhadores, Confederações Patronais e o Governo, sendo analisados projetos de lei a serem submetidos ao Legislativo, bem como tentada a formalização de acordos de concertação social.

Outra função prevista para o Conselho Econômico e Social de Portugal é a arbitragem, sendo utilizado para a solução de conflitos coletivos referentes a questões ligadas às relações laborais, sendo essa função trazida pela Lei nº 7/2009.

Nesse sentido, verifica-se uma certa diferenciação institucional existente entre o Conselho da Espanha e o de Portugal, mormente nesta área dos acordos laborais, funcionando como um órgão de arbitragem.

O Conselho de Portugal é composto por sessenta e sete membros, sendo que esses membros podem ser subdivididos em seis subgrupos, diversamente do caso espanhol em que

há a subdivisão em três grupos apenas. Destaque-se, todavia, que essa divisão é apenas teórica, já que não é, como ocorre na Espanha, prevista na lei, a qual apenas lista os membros componentes.

Pode-se falar em seis subgrupos sendo o primeiro composto por representantes do governo, com oito componentes designados pelo Conselho de Ministros e um representante do setor empresarial do Estado, a ser designado também pelo Conselho de Ministros.

O segundo subgrupo seria dos empregadores, contando com oito representantes designados pelas respectivas associações de âmbito nacional e o terceiro dos trabalhadores, também com oito representantes designados pelas respectivas confederações sindicais.

O quarto subgrupo é composto por representantes dos governos regionais e locais, sendo dois representantes de cada região autónoma, indicados pela respectiva Assembleia Regional, e oito representantes das autarquias locais, eleitos pelos Conselhos de região das áreas de cada comissão de coordenação regional, sendo um para o Alentejo, um para o Algarve e dois para cada uma das restantes.

O quinto subgrupo representa interesses diversos, sendo composto por dois representantes do setor cooperativo, designados pelas confederações cooperativas, dois representantes, designados pelo Conselho Superior de Ciência e Tecnologia, dois representantes das profissões liberais, designados pelas associações do setor, um representante das associações nacionais de defesa do meio ambiente, um para as associações nacionais de defesa dos consumidores, dois representantes de instituições particularidades de solidariedade social, um representante das associações de família, um representante das universidades, designado pelo Conselho de Reitores, um representante das associações de jovens empresários, dois representantes de organizações representativas de da agricultura familiar e do mundo rural, um representante das associações representativas da área de igualdade de oportunidades para mulheres e homens, um representante das associações de mulheres com representatividade genérica, um representante das associações de mulheres representadas no conselho consultivo da Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres, um representante das organizações representativas das pessoas com deficiência, designado pelas respectivas associações, dois representantes das organizações representativas do setor financeiro e segurador e um representante do setor do turismo.

O sexto e último subgrupo representaria as personalidades de reconhecido mérito, contando com cinco componentes de reconhecido mérito nos domínios económico e social, designados pelo plenário.

O Presidente do Conselho e os quatro Vice-Presidentes são extraídos desses grupos,

sendo contados como membros independentes e cada um dos membros do Conselho, inicialmente designado, deverá ter um suplente.

O primeiro ponto quanto à composição a ser analisado comparativamente diz respeito à presença expressa do governo, o que não existe no Conselho Espanhol, em que não há nenhum membro com designação direta de representar os interesses do governo.

Essa presença do governo pode ser, eventualmente, justificada pelo histórico de concertação social da Espanha, em que um diálogo social prévio, com concertações sociais alcançadas, já existia de maneira informal antes da instituição do Conselho naquele país, o que não houve em Portugal. O próprio risco existente quando da criação do Conselho na Espanha e visto por López (2008) de desconfiança das organizações sociais com a monopolização do diálogo social por esse novo órgão corrobora essa impressão.

Também pode ser apontado, como razão para a presença do governo, o objetivo expresso, na lei de criação do Conselho de Portugal, de concertação social, não sendo apenas um órgão consultivo, como o previsto na lei espanhola. Na Espanha, como sua função precípua era de possibilitar uma consulta institucional dos agentes sociais sobre temas econômicos e sociais, não teria muito sentido a presença do governo, já que sua opinião se encontrava expressa na matéria encaminhada para análise. Em Portugal, como o Conselho também tem função de concertação social, ou seja, pretende-se ter um diálogo social interno para encontrar soluções acordadas para os problemas encaminhados para análise, o governo também deveria estar presente para que ele possa fazer concessões ou não, firmando acordos.

Neste aspecto, para reforçar esse pensamento, cabe ser lembrada a crítica feita por Avilés (1992) a respeito do caráter meramente consultivo do Conselho da Espanha, entendendo que ele não teria a capacidade de gerar concertos sociais. Essas concertações sociais ocorreriam somente fora do Conselho, já que sua composição não traduz grande representatividade social de seus membros.

Outro ponto a ser ressaltado diz respeito à pouca representatividade conferida aos sindicatos e empresários, os quais juntos possuem apenas dezesseis cadeiras no plenário do Conselho, em contraponto à composição de dois terços das cadeiras do Conselho Econômico e Social Espanhol. Inexiste, assim, uma proporcionalidade entre grupos de trabalhadores e empresários, quando se compara com um terceiro grande grupo que representa interesses diversos.

Essa falta de proporcionalidade era vista também no Conselho Econômico e Social da, então vigente, Comunidade Econômica Europeia e pode ser um dos motivos para isso, já que, ao se integrar a ela, Portugal pretendeu ter instituições congêneres às existentes e isso

pode ter fundamentado a composição parecida.

O interessante é que, justamente pela falta de proporcionalidade no Conselho Econômico e Social da Comunidade Econômica Europeia e pela grande heterogeneidade de sua composição, dificilmente conseguiu-se concertos sociais naquele órgão, em razão da grande variedade de visões internamente encampadas (MUÑOZ, 1992). Assim, apesar de parte da composição do Conselho, mormente a presença do governo, como já exposto, indicar o interesse de concertação social, outra parte tende a dificultá-la, levando-se em conta experiências já existentes.

De qualquer forma, vale lembrar que, apesar de o Conselho Econômico e Social possuir entre suas funções a de concertação social, foi criada internamente uma Comissão Permanente de Concertação Social, com uma composição mais enxuta, o que pode minorar os riscos verificados no Conselho Europeu, sendo que concertos dificilmente sairão do pleno do Conselho, mas apenas dessa Comissão Permanente, a qual possui uma distribuição proporcional entre governo, sindicatos e empresários.

Fazem parte dessa comissão quatro membros do Governo, a ser designado por despacho do Primeiro-Ministro, dois representantes, do nível de direção, da CGTP, dois representantes, do nível de direção, da UGT, o presidente da Confederação dos Agricultores Portugueses, o presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, o Presidente da Confederação da Indústria Portuguesa e o Presidente da Confederação do Turismo Português. Essa comissão é presidida pelo próprio Primeiro-Ministro ou por um ministro a quem ele delegar.

Destaque-se que, relativamente a essa composição, muito parecida à do extinto Conselho de Permanente de Concertação Social, que possuía um número um pouco maior de representantes de cada uma das partes, chegando ao total de dezoito membros, entende Avilés (1992) ser ela apta a possibilitar concertos sociais, por serem todos membros dotados do mais alto nível de representatividade de suas posições. Ademais, entende ele que, justamente pela composição daquele Conselho Permanente, no período em que existiu, ele foi bem-sucedido.

Seguindo a análise dos membros do Conselho de Portugal, cabe informar que, assim como no Conselho Espanhol, o governo, ressalvados aqueles representantes próprios, possui pouca interferência na sua escolha, pois eles são escolhidos pelas próprias entidades, levando-se em conta a relevância dos interesses representados.

Destaque-se que parte da escolha dos membros exige um rito específico, ante a inexistência de previsão legal de qual entidade nomeará esses membros, já que são múltiplas as entidades existentes para os fins ali previstos, como é o caso, por exemplo, do

representante das associações de família. Para esses casos, o Presidente do Conselho deve dar publicidade ao processo de designação, com a publicação de editais em três jornais de grande circulação nacional, devendo se candidatar as entidades representativas da respectiva classe que possuem alto grau de representatividade, devidamente justificado. No prazo de quinze dias, o Presidente convoca as entidades candidatas para tentar atingir um consenso. Inexistindo acordo, será o Presidente quem decidirá, ouvido o Conselho Coordenador. Dessa decisão cabe recurso ao plenário.

Para a escolha do Presidente do Conselho, adota-se, conforme estipula a Constituição Portuguesa, o mesmo rito previsto para a escolha dos juizes do Tribunal Constitucional, qual seja a eleição pelo Parlamento Português por maioria absoluta dos deputados presentes, devendo estar presente no mínimo dois terços dos membros para abertura da sessão.

Quanto aos quatro Vice-Presidentes, eles são eleitos pelo plenário do Conselho, podendo ser escolhidos entre os membros já indicados ou não, acarretando a substituição por suplentes.

O mandato dos membros do Conselho de Portugal corresponderá ao período de legislatura da Assembleia da República e cessará imediatamente com a posse dos novos membros.

Já a perda do mandato, assim como o caso espanhol, pode ocorrer em função do interesse da entidade nomeante, podendo ela destituir o conselheiro a partir do momento que ele deixar de representar seus interesses. Isso demonstra, como asseverado por Gómez (1992), que a vinculação do membro não é com sua opinião, mas sim com a opinião da entidade representativa, ou seja, o momento em que o membro expõe sua opinião, seu voto deve ser interpretado como sendo a instituição representada falando, inexistindo autonomia durante o exercício do mandato. Essa característica reforça a autoridade dos próprios concertos sociais eventualmente conseguidos, já que o respaldo decorre das classes representadas no Conselho.

Não foi prevista qualquer incompatibilidade para os membros, como ocorreu no caso espanhol. Lembrando-se que o motivo principal das incompatibilidades do Conselho da Espanha era justamente evitar a mistura de interesses entre os membros e o governo, proibindo que aqueles ocupem cargo neste. Essa omissão pode decorrer do próprio fato de o governo se fazer presente no órgão, corroborando a importância de sua participação.

A omissão a respeito de incompatibilidades e a possível indicação, por entidades, de pessoas ligadas ao governo, todavia, gera riscos fortes de perda de legitimidade das decisões do Conselho e das próprias entidades ali representadas. Neste aspecto, vale lembrar a informação trazida por Santos (2005a) que foi a confusão entre os movimentos sindicais e

partidários que geraram uma perda de legitimidade do sindicalismo português, sendo ele muito mais atrelado à criação de privilégios do que a uma luta social efetiva, mormente, no caso da UGT, que adota um sindicalismo participativo, com ligação direta ao Partido Socialista.

Quanto às competências, a primeira questão que chama atenção quando é feita a comparação é a localização do artigo que trata delas. Como apontado de forma crítica por Gómez (1992), a localização da competência do Conselho da Espanha apenas no sétimo artigo demonstrou a pouca preocupação do legislador com isso, sendo entendido, por ele, que a principal preocupação era com a criação daquele órgão, sem muita relevância para aquilo que seria tratado nele. No caso português, essa situação é oposta, pois o artigo que traz as competências do Conselho já é o segundo da Lei nº 108/1991, sendo que o primeiro trata apenas da natureza do órgão (PORTUGAL, 1991).

Assim, percebe-se que, além da criação por si só daquele órgão em Portugal, a grande relevância diria respeito a suas competências. Isso pode decorrer de dois pontos: o primeiro de já haver sua previsão na Constituição Portuguesa e o segundo do fato de Portugal já possuir dois Conselhos com objetivos similares que foram extintos e fundidos no Conselho Económico Social.

Tratando das competências do futuro órgão, ela faz remissão à necessidade de análise de planos de desenvolvimento econômicos e sociais, resgatando a competência do Conselho Nacional do Plano, apesar de inexistir, no momento de sua criação, a perspectiva de uma planificação da economia.

Há, também, a previsão do Conselho se pronunciar sobre as políticas econômicas e sociais, inclusive sobre suas execuções, apreciar posições de Portugal nas instâncias da União Europeia, no âmbito das políticas econômicas e sociais, se pronunciar sobre as propostas de planos setoriais e espaciais de âmbito nacional e em geral sobre as políticas de reestruturação e de desenvolvimento socioeconômico que o governo entenda por submeter-lhe, apreciar regularmente a evolução da situação econômica e social do país, apreciar documentos que traduzam a política de desenvolvimento regional e, por fim, promover o diálogo e a concertação social.

Como se depreende dessas competências, não há uma obrigatoriedade expressa na lei do governo encaminhar todos os projetos sobre determinados assuntos ao Conselho, como ocorre na Espanha. Em Portugal, a competência do Conselho acaba trazendo uma certa discricionariedade ao governo quanto à submissão de determinada matéria a sua consulta. Isso pode ser visto inclusive nos assuntos em que a consulta é obrigatória na Espanha, sendo eles

elencados de maneira especificada. Em Portugal, neste aspecto, o assunto a ser trabalhado internamente já é apresentado de forma mais genérica, trazendo apenas a necessidade de pronunciamento sobre políticas econômicas e sociais, sem qualquer especificação de quais seriam.

Apesar dessa aparente vinculação ao governo, uma questão importante é que, quanto às competências elencadas, o Conselho tem o poder de iniciar o processo de análise e elaboração de pareceres, sendo desnecessário o encaminhamento pelo governo. Para esses casos, todavia, há a previsão de um quórum qualificado, correspondente a dois terços dos membros, para aprovação. Isso demonstra o controle exercido pelo governo sobre a agenda do Conselho.

O quórum necessário para os demais casos, excepcionados aqueles iniciados pelo Conselho, é de maioria simples, tendo o Presidente a atribuição de proferir o voto de minerva. Para o início das deliberações, devem estar presentes no mínimo a metade dos membros efetivos, na primeira chamada, podendo ser instaurada a sessão em segunda chamada com a presença de um terço dos membros.

Existe também a possibilidade da própria Assembleia da República encaminhar consultas sobre as matérias de competência do Conselho, não ficando adstrita, assim, a iniciativa ao Poder Executivo.

Na Lei nº 108/1991 ou no Decreto-Lei nº 90/1992, não existe a previsão para o número de sessões mínimas a serem convocadas para o pleno funcionar, como há na lei espanhola. Apenas o regimento interno estipulou a quantidade mínima, a qual é de seis sessões ordinárias por ano, com periodicidade bimestral. Há a previsão de convocação de sessões extraordinárias a serem feitas pelo presidente ou pela requisição de um quinto dos membros efetivos.

Destaque-se que essa falta de número mínimo previsto na lei pode ser justificada pela falta de obrigatoriedade de análise de projetos. Existindo obrigatoriedade legal para a análise de projetos a serem encaminhados pelo Parlamento, logicamente a lei deve conferir uma periodicidade mínima para que as reuniões ocorram, não deixando essa decisão a cargo exclusivo do Conselho. A própria existência de prazo mínimo para as análises, no caso espanhol, e a inexistência, no caso português, corroboram essa impressão.

Quanto aos órgãos do Conselho de Portugal, não há uma subdivisão expressa entre quais seriam unipessoais e colegiados. A lei apenas elenca os seis órgãos a serem criados.

O primeiro órgão tratado é o Presidente, a quem cabe representar o Conselho, convocar e fixar a ordem de trabalho do plenário, do Conselho Coordenador e do Conselho

Administrativo, solicitar a elaboração de estudos pelas comissões especializadas, entre outras competências aptas ao funcionamento regular. Quanto a esse órgão, merece destaque a previsão de sua competência idêntica à de ministro, no que diz respeito à autorização de despesas e práticas de atos administrativos, conferindo, assim, maior autonomia ao Conselho. Outro ponto a ser ressaltado é a inexistência de previsão, entre suas funções, de convocar a Comissão Permanente de Concertação Social. Essa ausência decorre de a presidência dessa Comissão ser ocupada pelo Primeiro Ministro, como esclarecido acima, o que reforça a autonomia da Comissão, em relação ao plenário do Conselho.

O segundo órgão tratado é o plenário que é composto por todos membros do Conselho, devendo apresentar pareceres sobre todas matérias elencadas em sua competência. No aspecto do plenário, a lei prevê uma questão importante de *accountability* sobre o diálogo social ali encampado. O governo terá a obrigação de informar anualmente, até o fim do primeiro semestre, o seguimento dado aos pareceres aprovados pelo plenário.

O terceiro órgão é a Comissão Permanente de Concertação Social, à qual compete promover o diálogo e a concertação entre os parceiros sociais, contribuindo para a definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego e formação profissional. Sua composição é proporcional, como afirmado acima, tendo participação do governo, dos trabalhadores e dos empresários. Uma questão a ser frisada é a especificação das matérias a serem submetidas à concertação. Diferentemente da competência elencada para o plenário do Conselho, o qual deve analisar matérias ligadas a políticas econômicas e sociais, à Comissão compete apenas tratar sobre políticas de rendimentos e preços, de emprego e formação profissional.

Nesse sentido, verifica-se que a concertação social buscada diz mais respeito às relações trabalhistas e ao controle da inflação, em detrimento de políticas mais amplas, como de seguridade social, o que tende a reforçar o problema exposto por Santos (2005a) de que a atuação dos sindicatos, em um contexto neoliberal, com governos mais preocupado com o controle da inflação do que com o desemprego, sofre uma maior pressão negativa, no sentido de desregulamentação da economia e precarização do trabalho, do que positiva, de busca por direitos. Essa questão tende a reforçar o pensamento único imposto pelo pensamento neoliberal, inclusive no âmbito do diálogo social.

O quarto órgão previsto é a Comissão Especializada, que pode ser permanente ou temporária. As Comissões permanentes existirão para tratar sobre política econômica e social, desenvolvimento regional e ordenamento do território, natalidade ou qualquer outra matéria que dois terços dos membros do Conselho definam. As Comissões temporárias podem ser definidas também pelo Conselho, sem a especificação de um quórum qualificado para sua

constituição. A composição dessas Comissões será fixada pelo próprio Conselho, que nomeará os membros.

O quinto órgão é o Conselho Coordenador, constituído pelo Presidente, pelos quatro Vice-Presidentes e pelos Presidentes das Comissões Especializadas Permanentes. A esse Conselho cabe, entre outras funções, auxiliar o Presidente no desempenho de suas funções, aprovar a proposta orçamentária e as contas do Conselho, dar parecer sobre a participação de entidades que se candidatem a membros do Conselho e elaborar a ordem de trabalhos do plenário.

O sexto e último órgão é o Conselho Administrativo, composto pelo Presidente do Conselho, pelos quatro Vice-Presidentes, pelo Secretário-Geral e por um chefe de repartição. Ele tem, basicamente, a função de preparar as propostas orçamentárias e as contas a serem votadas pelo Conselho Coordenador, controlar a legalidade dos atos do Conselho Econômico e Social.

Destaque-se que o Secretário-Geral, ao contrário do caso espanhol, não é tratado como órgão, sendo que a única previsão na lei a seu respeito está no artigo que o trata como integrante do Conselho Administrativo, inexistindo especificação de sua competência ou forma de nomeação.

Quanto à autonomia, assim como o Conselho da Espanha, o de Portugal goza de autonomia administrativa e orçamentária, cabendo a ele elaborar sua própria proposta orçamentária a ser encaminhada ao Governo. Ele também possui um quadro próprio de pessoal.

Levando-se em conta todos aspectos apresentados, pode-se perceber que, diferentemente do caso espanhol, em Portugal, o governo possui grande influência nas questões a serem colocadas em discussão no órgão, mormente quando se analisam as competências e a inexistência de incompatibilidade entre os membros.

Uma das razões a ser apontada pode ser o interesse precípua de concertação social, inclusive com a criação de uma Comissão Permanente para esses fins, o que, na Espanha, já ocorria de maneira não institucional, devendo ser ressaltada, todavia, a competência restrita dessa Comissão Permanente.

Outro ponto, já mais crítico à presença e a essa relevância do governo, no Conselho de Portugal, é a sensação de fragilidade que isso pode passar, pois, como aponta Santos (2005a), surge-se a crença de que eventuais benefícios econômicos e sociais a classes mais frágeis, quando conquistados, somente o são pela intervenção do Estado, não estando eles atrelados a uma luta. Essa situação de fragilidade é ainda mais relevante e perigosa em um

momento de pensamento neoliberal, tendente a flexibilização das relações trabalhistas e diminuição de direitos sociais.

4.2.2 Diálogo Social com a Criação do Conselho

Para análise da evolução do diálogo social, com a criação do Conselho, em Portugal, merece ser reforçada a diferenciação do caso espanhol, quanto às suas funções, pois isso interferirá nos atos editados por eles. O Conselho Português possui a função de assessorar o governo e de promover a concertação social, sendo esta última exercida pela Comissão Permanente de Concertação Social. No primeiro caso, o resultado das decisões do plenário sai na forma de parecer, enquanto que, na segunda hipótese, é publicado em forma de acordo.

Essa distinção é importante para a análise a ser feita, pois há uma diferenciação no conteúdo de ambos atos. Desde o início de seu funcionamento em 1996, foram elaborados 73 pareceres e atingidos 17 acordos, sendo que dois desses acordos não foram feitos internamente no Conselho, por serem bipartites, ou seja, sem a participação do governo.

Dos pareceres, pode-se depreender que grande parte dos encaminhamentos do governo para manifestação do Conselho decorre da análise da Grande Opção de Planos⁴². As consultas pelo governo a respeito de mudanças legislativas foram feitas ao Conselho de maneira muito restrita.

Nesse sentido, ao contrário do caso espanhol, em que a função principal do Conselho é de opinar sobre propostas legislativas e a consulta é obrigatória, o Conselho de Portugal tem uma atuação mais similar ao Conselho do Brasil, no que tange ao diálogo social ali proposto.

No caso português, as discussões postas são mais genéricas, sem estarem atreladas a políticas públicas concretas, ou seja, a uma alteração legislativa específica. O problema, neste aspecto, como se verá no caso brasileiro, é a dificuldade de ser efetuada uma prestação de contas quanto às decisões tomadas pelo plenário, pois, ao serem amplas, dificulta-se a análise do que foi aceito e implementado pelo governo e o que não foi, o que acarreta a descrença nos parceiros sociais quanto aos produtos produzidos. Essa crítica é feita de maneira reiterada nos pareceres que analisam as Grandes Opções de Plano apresentadas anualmente ao Conselho.

42 A Grande Opção de Planos é um documento exigido pela Constituição de Portugal, em que o governo deve explicitar os objetivos a serem alcançados, com as opções por ele encampadas, sendo feito de forma anual, no começo, mas, após, com algumas considerações do Pleno do Conselho, ele passou a ser feito de forma plurianual.

No Parecer sobre as Grandes Opções de Plano de 2000, por exemplo, reiterando as críticas anteriores constante nos pareceres sobre os planos anteriores, deixa-se expressa a impressão de que a consulta e aquele documento servem apenas para dar cumprimento formal à determinação legal da edição de um plano de governo, discutido no Conselho, já que o encaminhamento do documento é sempre tardio e a Assembleia da República não dedica tempo em sua análise.

Nos momentos em que a discussão foi feita a respeito de questões específicas, o Conselho fez questionamento quanto ao intuito do governo, apesar de não rechaçar o debate, já que esse tipo de consulta não foi usual.

No Parecer sobre a Criação da Empresa Pública Florestal, há um indicativo desse problema. Foi solicitado pelo governo a análise da conveniência da criação de uma empresa pública para que se efetue a gestão das questões ambientais portuguesas. Em resposta a essa consulta, o Conselho questiona a limitação da consulta somente a esse aspecto, já que ele encaminhou um projeto de lei para nova regulação da política florestal sem qualquer discussão prévia com os parceiros sociais. No Parecer sobre o Envolvimento dos Trabalhadores na Associação Europeia, também constam críticas ao governo a respeito da falta de consulta sobre as grandes diretrizes europeias.

Assim, em razão da liberdade do governo submeter as consultas que entender cabíveis, pode-se perceber o caráter frágil do diálogo social ali travado, tendo sido levantados esses pontos pelo próprio Conselho, já que muitas vezes o que se pretende é uma partilha de responsabilidade pela política pública a ser implementada.

Esse ponto é apresentado de maneira expressa pela CGTP em seu voto separado no Parecer sobre a Proposta de Lei nº 81/XII⁴³, em que sustenta que o encaminhamento da consulta de um projeto de lei já na fase legislativa tem o propósito de criar uma falsa imagem de diálogo.

De qualquer forma, merece ser destacado que a restrição imposta pelas limitações das consultas pelo governo foi muitas vezes suplantada com a elaboração de pareceres de iniciativa do próprio Conselho⁴⁴, sendo esse um aspecto diferenciador dos demais conselhos analisados no presente estudo, já que eles não possuem autonomia para exarar sua manifestação, apesar de, no caso espanhol, como visto, terem sido verificadas algumas análises também por iniciativa própria do Conselho de lá, mas essa ocorrência se restringiu ao

43 Trata-se de um projeto de lei que altera o regramento dos trabalhadores com função pública, para adequá-los aos trabalhadores privados.

44 Foram dez pareceres de iniciativa elaborados pelo Conselho.

início de seu funcionamento.

Esses pareceres de iniciativa própria foram apresentados, na maioria dos casos, para reiterar manifestações constantes em pareceres anteriores, as quais o governo não respeitou. Um dos exemplos foi o Parecer sobre Grandes Opções para Política Econômica e Social, em que são reiteradas manifestações anteriores quanto às Grandes Opções de Plano encaminhadas pelo governo.

Outra questão vista, que difere dos demais Conselhos analisados, é a possibilidade de consulta direta do Parlamento⁴⁵. Inicialmente, essa prerrogativa não foi exercida pela Assembleia da República, tendo ela iniciado em 2007 e ela foi exercida preponderantemente para que o Conselho se manifestasse sobre as propostas orçamentárias e sobre a prestação de contas do governo, sendo que apenas o Parecer sobre a Proposta de Lei nº 81/XII, acima referido, não se enquadrou naqueles casos.

Verifica-se, destarte, que a atuação de órgão de consulta ao governo não foi preponderante. Dos setenta e três pareceres, apenas quarenta e dois partiram de consultas formuladas pelo próprio Executivo, sendo que, dessas consultas, vinte e sete foram para se manifestar sobre os planos do governo. Apenas quinze consultas foram feitas a respeito de outros temas e esses outros assuntos somente foram submetidos ao Conselho, em sua maioria, no início de seu funcionamento⁴⁶.

Quanto aos pareceres sobre as Grandes Opções de Planos, reiteradas vezes, o Conselho questionou a pouca importância dada ao governo a uma manifestação aprofundada sua, tendo em vista o encaminhamento com um prazo curto para manifestação, a falta de acesso a documentos e a estudos mais aprofundados do governo, os quais o subsidiariam na formulação dos planos apresentados para consulta, ou a complexidade e extensão do texto que dificulta a percepção do efetivo projeto do governo⁴⁷.

Nesse sentido, pode-se perceber que, com o passar do tempo, o governo português foi conferindo menor relevância às consultas feitas ao Conselho, restringindo o caráter consultivo do Conselho à manifestação sobre os planos de governo e atribuindo um caráter meramente formalista a essa consulta.

45 O Conselho elaborou vinte e um pareceres a partir de consultas da Assembleia da República.

46 O Conselho de Portugal começou a funcionar em 1996 e até 2000 foram proferidos dez pareceres sobre assuntos outros, que não se enquadram na Grande Opção de Planos. Os demais pareceres foram proferidos esparsamente, sendo um em 2003, dois em 2006, um em 2007 e um em 2014. Este de 2014 se refere à proposta orçamentária, a qual foi encaminhada pelo governo, pela primeira vez, mas já vinha sendo submetida a consulta desse tema pela Assembleia da República.

47 Essas críticas podem ser vistas nos Pareceres sobre Grande Opção de Planos para 1999, para 2000, para 2001, para 2003, para 2005, para 2005 a 2009, para 2007, para 2008, para 2009, para 2010 a 2013, para 2012 a 2015, para 2013, para 2014 e para 2016 a 2019.

Ademais, deve-se ressaltar que é possível perceber a réplica de problemas do sistema representativo no processo de participação no Conselho, em razão da falta de uma prestação de contas efetiva do debate.

Como apenas o resultado dos debates é apresentado em forma de parecer ou de acordos, não é possível averiguar qual o rumo tomado pelo debate internamente, no âmbito do Conselho, sendo que os pareceres não trazem nem mesmo quem os aprovou. Há a menção apenas dos votos separados. Isso também se verifica no caso espanhol.

Existem acordos que dificultam também a prestação de contas do debate por não trazerem especificados quem os assinou, o que se pressupõe a anuência de todos. Dos dezessete acordos publicados, quatro não expõe as entidades subscritoras⁴⁸.

A outra réplica de problemas vistos no sistema representativo, apontado por Sipioni e Silva (2013), diz respeito à preponderância do poder econômico e cultural e isso também é visto no Conselho de Portugal, já que as entidades representativas, para participarem do Conselho, devem ser aquelas com a maior amplitude representativa e com a maior organicidade, o que exclui movimentos sociais mais ligados à base social.

Neste aspecto, o caso espanhol é ainda mais evidente a preponderância do poder econômico e cultural, pois a composição é muito mais restrita e sedimentada do que o Conselho de Portugal, que goza de uma ampla representatividade de interesses diversos da sociedade em seu seio.

Outrossim, a característica do dualismo sindical de Portugal, apontada por Santos (2005a), reforçou ainda mais o poder econômico, já que o consentimento da classe trabalhadora, em inúmeras medidas de restrição de direitos sociais e de flexibilização da legislação trabalhista, foi visto sem nenhum questionamento, como se verá.

Efetuosos esses apontamentos preliminares, quanto ao funcionamento do Conselho, em razão das especificidades institucionais, convém ser trazido a lume o histórico do diálogo social internamente.

Apesar de o diálogo social português nunca ter sido tão profícuo como o espanhol para geração de um contexto de concertação social, pode-se ressaltar que, a partir de sua criação, Portugal viveu um momento de grandes acordos referentes a negociações globais, associando a política de rendimentos, fiscal, econômica, laboral e de seguridade social, bem

48 São o Acordo sobre a Fixação e Evolução da Remuneração Mínima Mensal, firmado em dezembro de 2006, o Acordo sobre Linhas Estratégicas de Reforma da Segurança Social, assinado em julho de 2006, o Acordo para a Reforma da Formação Profissional, subscrito em março de 2007, e o Acordo Tripartido para um Novo Sistema de Regulação das Relações Laborais, das Políticas de Emprego e da Proteção Social em Portugal, firmado em junho de 2008.

como acordos temáticos de médio alcance, como Acordo sobre Condições de Trabalho, Higiene e Segurança no Trabalho e Combate à Sinistralidade, assinado em 2001 (FERREIRA, 2005).

Os acordos globais assinados até então sempre tiveram a rejeição de alguma parte ao recusar o assentimento, sendo que os acordos temáticos ficaram marcados na história portuguesa de concertação social como os únicos subscritos por todos atores sociais (FERREIRA, 2005).

Destaque-se que, analisando-se esses acordos, pode ser depreendido que, em sua grande maioria não houve a assinatura e aceitação da CGTP, sendo que, quanto à representação dos trabalhadores, apenas a UGT os assinou⁴⁹. Todos acordos subscritos pela CGTP trataram de questões pontuais.

Outro fato importante que decorreu da criação do Conselho em Portugal foi a existência de diálogo social fora daquela instituição. Como visto, na Espanha, os acordos sociais são realizados fora do Conselho, já que esta instituição, naquele país, tem função meramente consultiva, inexistindo o objetivo de concertação social.

Em Portugal, assim como no Brasil, o Conselho criado tem a função também de formalização de acordos, sendo que isso pode ser justificado muito pelo histórico dos dois países, como visto, que não tiveram uma tradição de concertação social fora de um aparato institucional.

Apesar disso, com a criação do Conselho, foram formalizados acordos bipartites, sem a atuação ou intervenção do Conselho ou do governo. Um dos acordos feitos teve como propósito possibilitar a dinamização da contratação coletiva, tendo em vista a diminuição da negociação coletiva verificada em 2004⁵⁰, e o outro defende a importância do investimento na formação profissional⁵¹.

De qualquer forma, neste período, convém ser ressaltado que houve uma grande perda de influência dos sindicatos portugueses no processo decisório pelo seu enfraquecimento decorrente das políticas neoliberais (ESTANQUE, 2006), o que interfere, logicamente, na condução do diálogo social posto.

Com a democratização portuguesa, os sindicatos ganharam força e começaram a ter um papel importante no desenho de grandes reformas sociais, como visto no histórico acima

49 Foram feitos dezessete acordos após a criação do Conselho Econômico e Social em Portugal, sendo que apenas cinco foram assinados pela CGTP. Outros quatro acordos não trazem a informação de quais entidades os assinou e os oito remanescentes não tiveram a aquiescência da CGTP. Destaque-se que, dos cinco assinados, dois foram acordos bipartites realizados fora do Conselho e sem a participação do governo.

50 Acordo Bilateral visando a Dinamização da Contratação Coletiva, firmado em janeiro de 2005.

51 Acordo Bilateral sobre Formação Profissional, formalizado em fevereiro de 2006.

narrado, mas, concomitantemente a isso, houve uma perda na capacidade de mobilização. A impressão trazida de um melhor bem-estar gerado pelo modelo neoliberal e entrada na União Europeia acabou enfraquecendo os sindicatos que tiveram uma diminuição dos filiados, já que, este processo, trouxe um aumento de empregos no setor de serviços (ESTANQUE, 2006).

Ressalte-se que a aparente força dos sindicatos verificadas inicialmente não trouxe uma maior participação dos associados, o que pressuporia uma política mais participativa. Ela trouxe um foco mais aos interesses de classe, em vez de focar em questões estruturais e na defesa dos setores mais precários da sociedade, como jovens e carentes, o que influenciou na descrença verificada neste sindicalismo (ESTANQUE, 2006). Esse ponto também é trabalhado por Santos (2005a) ao afirmar que os sindicatos acabaram se preocupando mais com as relações trabalhistas, do que com a questão social portuguesa.

Destaque-se que essa preocupação secundária com a questão social pode ser apreendida dos pareceres elaborados pelo Conselho, no início de seu funcionamento⁵², em que os questionamentos e apontamentos estão ligados muito mais a questões macroeconômicas, com uma lógica neoliberal, defendendo a redução do déficit através de reformas no Estado e da necessidade de estabilidade financeira, o que permitiria o aumento da competitividade da economia portuguesa e, assim, o crescimento do emprego, do que a necessidade de ser pensada a importância da atuação do Estado na área social.

Excetuando-se o Parecer sobre o Rendimento Mínimo Garantido, elaborado em razão do encaminhamento de projeto de decreto-lei pelo governo, o qual tinha o propósito de adequar Portugal ao modelo social português, os demais pareceres, que fizeram análise sobre questões econômicas, deram prioridade em reforçar a importância de reformas para aumentar a competitividade de Portugal.

O Parecer sobre Grande Opção para Política Econômica e Social, elaborado em 2002, de iniciativa do próprio Conselho, é um bom exemplo da perda do enfoque social e da utilização do diálogo social como meio de dar sustentabilidade a políticas ortodoxas. Nele, resta expresso a grande preocupação que se deve ter com a disciplina fiscal, sob pena de perda da credibilidade dos agentes financeiros e, para isso, são defendidas reformas do Estado com o propósito de restringir sua atuação, ou seja, a preocupação ali demonstrada é com a perspectiva de políticas públicas como fonte de criação de uma relação de confiança com o

52 São bons exemplos da preocupação preponderante com a questão macroeconômica e da necessidade de reformas do Estado os Pareceres sobre a Grande Opção de Planos de 1998, de 1999 e de 2000, em que elas são defendidas e apontadas como prioritárias para o governo.

mercado e não com o propósito de melhorar o bem-estar dos cidadãos.

O início do funcionamento, portanto, do Conselho de Portugal foi marcado pela preocupação, apresentada nos pareceres, com o déficit no orçamento e a necessidade de sua contenção através de reformas estruturais no Estado, diminuindo sua atuação. Essa preocupação, como mencionado, foi objeto inclusive de pareceres elaborados a partir da demanda do próprio Conselho, sem qualquer intervenção do governo, o que reforça a perspectiva de um diálogo social enquadrado dentro de uma lógica de um pensamento único construído pela ideologia neoliberal.

Nos acordos firmados entre os parceiros sociais e o governo, também era vista a preponderância na defesa de reformas que flexibilizassem os direitos trabalhistas e diminuíssem a atuação do Estado, sob a justificativa de aumento da competitividade com a globalização.

O Acordo de Concertação Estratégica 1996-1999, firmado em dezembro de 1996, é um bom exemplo disso, já que seu objetivo é de possibilitar reformas para que Portugal se adequasse às políticas da União Europeia. Nele, resta expressa a necessidade da Administração Pública se reorientar para um novo paradigma que reforce a confiança dos agentes econômicos, ou seja, novamente a preocupação do Estado deve ser com o mercado e não com os cidadãos.

Em novembro de 2001, também foi firmado um Acordo para a Modernização da Proteção Social, prevendo a necessidade de reforma no Sistema de Proteção Social para que ele fosse sustentável, mitigando uma série de direitos. Nele, há a defesa para a introdução do “factor de sustentabilidade”, que é um instrumento parecido com o fator previdenciário, instituído no Brasil, em que o benefício previdenciário seria proporcional ao tempo de contribuição e à expectativa de vida da população.

Foi, em 2005, que se pôde perceber uma pequena mudança nas recomendações apresentadas nos pareceres, passando a trazer uma maior preocupação com o lado social, já que as reformas feitas até então não permitiram, ao contrário do que se pensava, o aumento do emprego e um crescimento econômico sustentável.

Com o Parecer sobre a Estratégica de Lisboa⁵³, editado em 2005, o Conselho traz sua percepção de que o lado social tem sido subvalorizado, em detrimento da dimensão econômica, e, por isso, deve o Estado Português voltar também sua atuação para o lado social,

53 A Estratégia de Lisboa foi um compromisso firmado pelos membros da União Europeia, em 2000, apresentando o objetivo de tornar a Europa a economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de gerar um crescimento econômico sustentável com mais e melhores empregos e maior coesão social.

já que as reformas até então efetuadas não trouxeram o que se previa.

Esse mesmo aspecto é levantado, em outro parecer de iniciativa, exarado no mesmo ano de 2005, que foi o Parecer de Grandes Opções de Plano e Estratégia de Desenvolvimento, o qual faz uma análise da realidade portuguesa, asseverando sua degradação, o que torna imperiosa a retomada do pensamento de longo prazo, com um foco também no lado social.

Apesar dessa perspectiva social defendida nesses pareceres de iniciativa, o foco em reformas estruturais do Estado a favor da diminuição de sua atuação, para contenção do déficit, permaneceu existindo.

Em julho de 2006 e em outubro de 2006, foram firmados acordos para a Reforma da Segurança Social⁵⁴, que tem o propósito de limitar a concessão de benefícios previdenciários com uma série de pontos a serem alterados, como o incentivo ao envelhecimento ativo e a defesa, novamente, do “factor de sustentabilidade”.

Destarte, o diálogo social, neste início de funcionamento do Conselho, serviu muito mais para reverberar o discurso de reformas do Estado, com o propósito de trazer a confiança do mercado, em detrimento do necessário pensamento na dimensão sociopolítica do Estado, tendo os sindicatos, excetuando-se, em alguns casos, a CGTP, chancelado a perspectiva de necessidade de defesa da competitividade, sob a perspectiva de que isso tornaria possível a diminuição do desemprego, em razão do crescimento econômico.

Além da perda da perspectiva do lado social, outro problema do sindicalismo português, durante esse período de entrada na União Europeia, como aduz Santos (2005a), foi a falta de atuação unitária, com uma cisão entre um sindicalismo de participação, tendente a apoiar as propostas do governo, adotado pela UGT, e de contestação, tendente a rejeitar qualquer diálogo, adotado pela CGTP.

Como exposto acima, grande parte dos acordos não foi assinada pela CGTP e essa atuação questionadora da CGTP também foi depreendida na análise dos pareceres feitos pelo Conselho, em que, reiteradas vezes, se absteve ou votou contrariamente ao parecer e, em momentos que votou favorável, deixou expressa suas observações. A linha de atuação da CGTP tem sido questionadora da perspectiva da defesa irrestrita da contenção do déficit através de reformas do Estado e da flexibilização de direitos trabalhistas, não tendo ela chancelado essas reformas.

No Parecer sobre Grande Opção para Política Econômica e Social, por exemplo, apresentado em 2002, mencionado acima, a CGTP deixa expresso, em seu voto separado, a

54 Em julho de 2006, foi firmado o Acordo sobre Linhas Estratégicas da Reforma da Segurança Social e, em outubro de 2006, assinou-se o Acordo sobre a Reforma da Segurança Social.

crítica à dramatização excessiva do déficit público, apesar de, naquele momento, não votar contrariamente ao parecer, como visto em outros momentos que tratam das reformas do Estado.

A UGT, distintamente, subscreveu todos acordos e, em apenas um dos pareceres aprovados pelo Conselho, ela votou contrariamente, que foi no Parecer sobre a Grande Opção de Planos de 2003, em que ela questiona a falta de proporcionalidade entre trabalhadores e empregados. A UGT votou separado em outras duas oportunidades, que foi no Parecer sobre a Grande Opção para a Política Económica e Social e no Parecer sobre a Grande Opção de Planos de 2005, nos quais ela se mostrou favorável ao parecer em ambos destacando alguns pontos.

Essa disputa entre as duas principais confederações sindicais acabou gerando uma cisão no movimento operário, em detrimento da unidade vista na atuação do capital, com um diálogo uníssono pró reformas económicas e trabalhistas (SANTOS, 2005a).

Isso pode ser verificado, inclusive, no primeiro acordo de concertação social celebrado, após a criação do Conselho Económico e Social, em 1996, o qual trata de questões de política salarial, de emprego, fiscal, de seguridade social, entre outras. Esse acordo, quanto ao grupo de trabalhadores, somente foi firmado pela UGT, sem o consentimento da CGTP. Ele se trata do Acordo de Concertação Social de Curto Prazo.

Ao não consentir com esse acordo e não o assinar, a CGTP acabou adotando a postura de influenciar o Parlamento para sua mudança, o que expôs ainda mais o conflito existente entre a CGTP e as Confederações Patronais e entre ela e o governo. Surgiu, com essa atuação, um conflito entre o poder da concertação social e o poder parlamentar, levando, inclusive, àqueles que assinaram o acordo a se dizerem afastados do resultado da legislação (LIMA; NAUMANN, 2000).

No entendimento da Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), aquele acordo deveria ser seguido integralmente pelo Parlamento, sem qualquer modificação, sob pena de inviabilizar outros processos de concertação.

Todos esses questionamentos acabaram minando a legitimidade política do acordo então conseguido, acarretando a percepção de que a concertação social, naquele momento, não teve como efeito alterar as relações entre os atores sociais, permanecendo desarticulada, extremamente politizada, não participativa e sem a criação de uma relação de confiança entre eles (LIMA; NAUMANN, 2000).

Em 1999, com a perda legitimidade do acordo de 1996, pela discussão iniciada no Parlamento, surge uma nova fase com a sedimentação da ideia de que a concertação social

deve ser feita para questões de abrangência limitada, deixando para o Parlamento a discussão de grandes reformas, sendo que, em 2000, o governo deixa expressa sua vontade de limitar os temas a serem debatidos. Essa nova fase conta com a reafirmação das confederações patronais de que os acordos devem ser respeitados por todos, independentemente de eventuais cisões no momento de sua assinatura, sendo de observância compulsória tanto pelo governo, quanto pelo Parlamento, sob pena de crise de credibilidade da concertação social. A CGTP adota uma postura contrária e defende a necessidade de distinção entre concertação, a qual deve buscar o consenso, e negociação, a qual pode ser acordada pela maioria, bem como ser preciso o respeito às competências do Parlamento (LIMA; NAUMANN, 2000).

Essa desconfiança com a concertação, ocasionada pelos questionamentos apresentados ao Acordo de Concertação Social de Curto Prazo e ao Acordo de Concertação Estratégica (1996-1999), no Parlamento, como trazido por Lima; Naumann (2000), pode ser constatada pela interrupção dos acordos durante quase cinco anos.

O Acordo de Concertação Estratégica (1996-1999) foi firmado em dezembro de 1996, enquanto que o acordo seguinte que foi o Acordo para a Modernização para a Proteção Social somente foi firmado em novembro de 2001.

Outro ponto, apresentado por Lima; Naumann (2000), quanto à limitação do tema, também é perceptível pela análise dos acordos a partir do Acordo de Concertação Estratégica (1996-1999). Os acordos firmados na sequência contiveram temas mais específicos, como mudança da seguridade social, alteração da legislação trabalhista, fixação do valor da remuneração mínima mensal garantida, entre outros. Apenas em janeiro de 2012, com o Acordo Tripartido “Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego”, foi verificado, novamente, acordos que abarcassem vários temas.

Portanto, pelos acordos firmados na Comissão Permanente de Concertação Social, é perceptível os apontamentos feitos por Lima; Naumann (2000), quanto aos impactos da falta de assinatura da CGTP do Acordo de Concertação Social de Curto Prazo e do Acordo de Concertação Estratégica (1996-1999), firmados em 1996.

Em 2002, com a eleição do partido socialista, a perda de influência da concertação social é evidenciada pela realização de uma reforma da legislação laboral sem qualquer participação social e o estranho, nesta questão, é que o partido socialista sempre foi um defensor da concertação social (FERREIRA, 2005).

Por esse aspecto, é perceptível uma interrupção dos acordos novamente. Em 2001, como asseverado acima, foi retomada a formalização de acordos interrompida em 1996, no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social. Naquele ano, foram feitos três

acordos, quais sejam: o Acordo para a Modernização da Proteção Social, o Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação e o Acordo sobre Condições de Trabalho, Higiene e Segurança no Trabalho e Combate à Sinistralidade. Outro acordo, naquela comissão, somente foi realizado em julho de 2006 que foi o Acordo sobre Linhas Estratégicas de Reforma da Segurança Social.

Anteriormente a julho de 2006, foram firmados dois acordos fora da Comissão e sem a atuação do governo, que foi o Acordo Bilateral visando a Dinamização da Contratação Coletiva, assinado em janeiro de 2005, e o Acordo Bilateral sobre Formação Profissional, firmado em fevereiro de 2006.

Essa diminuição da participação social nas políticas do governo, a partir de 2002, como apontada por Ferreira (2005), não foi vista apenas no aspecto da obtenção de acordos, ou seja, no âmbito da concertação social. Ela foi verificada também no âmbito consultivo, na atuação do pleno do Conselho, com a restrição das consultas do governo às Grandes Opções de Planos⁵⁵.

Neste aspecto, deve-se reforçar a interferência da questão institucional no funcionamento do Conselho de Portugal, pois, ante a inexistência de obrigatoriedade de o governo formular consultas sobre determinados assuntos, como há na Espanha, ele tendeu a utilizá-lo quando percebeu a necessidade para isso e a forma utilizada para sedimentar pontos de seu interesse foi a formalização de acordos e não consultas, como visto nos acordos sobre as reformas da seguridade social e trabalhistas.

Ressalte-se, todavia, que, mesmo com o poder de agenda do governo sobre o Conselho e com a vinculação institucional mais voltada à vontade dele, do que no caso espanhol, esse poder não é absoluto, como visto acima, já que foi prevista uma forma de mitigar isso com a possibilidade de elaboração de pareceres por iniciativa do próprio pleno. Esse aspecto institucional é uma das grandes diferenças para o caso do Conselho Brasileiro, em que a dependência ao governo e a fragilidade institucional são muito maiores, por inexistir a previsão de atuação por iniciativa do próprio Conselho.

Com aquela prerrogativa institucional prevista em lei e com a diminuição das consultas do governo, o Conselho acabou aumentando a confecção de pareceres de iniciativa a partir de 2002, tendo sido editados cinco pareceres de iniciativa própria entre 2002 e 2007, ao contrário do período anterior, em que as consultas do governo eram constantes, e foi

55 De 1996 a 2001, foram formalizadas dez consultas do Governo sobre assuntos diversos e oito consultas sobre planos de governo, inclusive as Grandes Opções de Plano. De 2002 a 2007, ou seja, antes do início da crise financeira, foram oito consultas sobre planos de governo e apenas quatro sobre assuntos diversos.

exarado apenas um parecer de iniciativa em 2001.

Destaque-se que a grande maioria dos pareceres de iniciativa elaborados nesse período tiveram o propósito de opinar sobre a política de governo de maneira ampla. Dos cinco pareceres elaborados, três trataram das políticas do governo⁵⁶.

Assim, depreende-se que, apesar da grande vinculação ao governo, a previsão institucional de independência do Conselho e sua prerrogativa de apresentar suas opiniões mesmo quando não consultado acabaram possibilitando a continuidade do diálogo social, mesmo durante um governo que não o privilegiou, o que não ocorre no caso brasileiro, como se verá.

A crise de econômica de 2008 já trouxe um outro funcionamento do Conselho e alterou a própria perspectiva do diálogo social, sendo interessante ver que a própria Assembleia da República começou a solicitar o auxílio do Conselho para se manifestar sobre as questões orçamentárias.

Até 2007, o Parlamento Português não havia submetido nenhuma matéria para análise ao Conselho, sendo que, a partir desse ano, ele começou a fazer consultas periódicas principalmente em questões orçamentárias. Como já visto, foram vinte e um pareceres exarados a pedido da Assembleia da República, sendo vinte deles ligados a questões orçamentárias e apenas um tratando sobre outros assuntos.

Essas consultas da Assembleia da República aparentam o propósito de se conferir legitimidade às restrições impostas pela crise de 2008, com compartilhamento de responsabilidade política pelas decisões tomadas, através de uma discussão no Conselho, já que foi justamente no período em que o déficit começou a ficar preocupante que o Parlamento começou a solicitar a manifestação do Conselho a respeito de questões orçamentárias. O voto separado da CGTP, no Parecer sobre a Proposta de Lei nº 81/XII, acima referido, é um bom exemplo disso.

Outro aspecto trazido pela crise de 2008, além do início da consulta pelo Parlamento Português, foi a diminuição definitiva das consultas feitas pelo governo a seus planos, sem trabalhar qualquer política específica internamente. A partir de 2008, foram elaborados doze

56 Em 2002, foi apresentado o Parecer sobre Grande Opção para Política Econômica e Social, já visto, em que o Conselho destaca a necessidade de reformas e defende uma disciplina fiscal rigorosa, sob pena de perda da confiança do mercado. Em 2005, vieram dois pareceres sobre políticas amplas, em que trazem uma outra perspectiva daquela apresentada em 2002, no sentido de ser necessário repensar na dimensão social, que foram o Parecer sobre a Estratégia de Lisboa e o Parecer sobre Grande Opções de Plano e Estratégia de Desenvolvimento. Esses foram os três pareceres que trataram sobre discussões de políticas públicas amplas. Os outros dois elaborados no período ficaram restritos a aspectos específicos, como o Parecer sobre a Responsabilidade Social das Empresas, feito em 2003, e o Parecer sobre Serviços de Interesse Geral, apresentado em 2006.

pareceres a pedido do governo, sendo que onze trataram a respeito dos planos de governo e um foi feito sobre a proposta de orçamento para 2015, assunto este que já vinha sendo submetido periodicamente pela Assembleia da República.

Portanto, a tendência da diminuição de consultas amplas verificadas a partir de 2002 se acentuou de maneira clara com a crise de 2008 e, neste período, o Conselho não teve uma atuação por iniciativa própria tão proeminente como no período anterior.

A partir de 2008, foram elaborados apenas quatro pareceres de iniciativa própria, sendo que apenas um deles trouxe uma discussão mais global da realidade portuguesa. Os outros três trabalharam pontos específicos⁵⁷.

Com isso, novamente, verifica-se o impacto da questão institucional sobre o funcionamento do diálogo social, durante o período da crise. Anteriormente, sem a necessidade de ajustes drásticos impostos pela crise, o quórum qualificado para as consultas de iniciativa própria foi conseguido de forma regular para tratar de opiniões amplas a respeito das políticas do governo. Com a crise grave, essas consultas amplas cessaram e, no momento de maior restrição, a partir de 2011, a iniciativa própria se esvaiu, tendo sido retomado apenas em 2013, quando o “Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF)”⁵⁸ estava próximo do fim.

Quanto ao aspecto da competência relativa à concertação social, com a eclosão da crise de 2008, tentou-se acordos para dar legitimidade a planos de austeridade impostos por agentes externos, com consultas a respeito de decisões previamente tomadas. Destaque-se, todavia, que os atores sociais tiveram sua atuação restrita a matérias atinentes às relações trabalhistas. As demais políticas discutidas após a crise não foram colocadas para participação (RAMALHO, 2014).

Em junho de 2008, foi firmado o Acordo Tripartido para um novo Sistema de Regulação das Relações Laborais, das Políticas de Emprego e da Proteção Social em Portugal, tendo ele o propósito de possibilitar a reforma do Código de Trabalho, para melhoria da competitividade, propondo uma ampliação da negociação coletiva em vários aspectos. Esse acordo é bem específico quanto aos pontos a serem alterados, mas não diz quais

57 Apenas o Parecer sobre o Futuro da Zona do Euro, elaborado em 2010, teve o intuito de discutir questões de políticas públicas amplas do governo. Os demais foram restritos a assuntos específicos. Em 2008, foi elaborado um o Parecer sobre Pessoas com Deficiência: mobilidade, educação e trabalho. Em 2013, foram elaborados, por iniciativa do Conselho, o Parecer de Competitividade das Cidades, Coesão Social e Ordenamento do Território e o Parecer sobre as Consequências Econômicas, Sociais e Organizacionais Decorrentes do Envelhecimento da População.

58 O PAEF decorreu do acordo firmado entre o governo português, autoridades da União Europeia e o FMI, para que fossem efetuadas reformas, em troca de empréstimos. Ele teve início em maio de 2011 e findou em junho de 2014.

instituições o cancelaram, o que diminuiu sua efetividade social, pela impossibilidade de prestação de contas do diálogo social.

Em março de 2011, chegou-se a assinar um acordo tripartite, novamente sem o consentimento da CGTP, e esse acordo teve um grande poder de dar credibilidade ao governo no momento da assinatura do “Memorando de Entendimento” com a “Troika”, composta pelo FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia (RAMALHO, 2014). No mês de março de 2011, foi firmada, primeiramente, a Declaração Conjunta sobre um Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego e, na sequência, assinou-se o Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego. Ele traz como premissa a necessidade de se lutar contra o déficit, com o aumento da competitividade e a diminuição do desemprego. Um dos aspectos apresentados nesse acordo foi a possibilidade de suspensão temporária do contrato de trabalho ou da redução dos períodos normais de trabalho, de acordo com a necessidade das empresas, para que fossem evitadas demissões em massa.

Nesse sentido, esse acordo teve o propósito de flexibilizar temporariamente as relações trabalhistas, conferindo aos empregadores a faculdade de suspender o contrato de trabalho por um período.

Esse acordo, todavia, não chegou a ser aplicado, pois o governo renunciou já em abril de 2011 e o novo governo eleito não tentou uma busca intensa do diálogo social (ROMPUY, 2014).

Inicialmente, após eclodida a crise de 2008 em Portugal, algumas consultas ao Conselho foram feitas, mas mais para que o governo conferisse legitimidade a planos predeterminados (OIT; AICESIS, 2013).

Um bom exemplo disso foi o Plano Nacional de Ação para a Inclusão inserido na Estratégia Nacional para a Proteção Social e Inclusão Social (2008-2010), elaborado em 2008, após a eclosão da crise, em que o governo o encaminhou após ele já ter sido publicado e aprovado, ou seja, foi feita a consulta meramente para se ter consciência das opiniões dos parceiros sociais, já que inexistia possibilidade de mudança no plano, em razão de sua publicação previamente à consulta.

A crítica ao caráter meramente formal das consultas feitas ao Conselho é reiterada e apareceu, também, no Parecer sobre a Grande Opção de Planos de 2010-2103. Neste parecer, deixa-se expressa a inexistência de objetivos práticos e claros da consulta, sendo que faltou inclusive uma especificação do quadro real da crise que possibilitasse um auxílio efetivo e uma opinião fundamentada do Conselho.

De qualquer forma, merece destaque a preocupação inicial trazida pelo Conselho,

após a eclosão da crise e antes de seu agravamento em 2011, com a necessidade de reconstrução da confiança do mercado como forma de superação da crise, demonstrando-se a vinculação do diálogo social ao pensamento único imposto pela ideologia neoliberal.

O Parecer sobre o Orçamento do Estado para 2010, elaborado no início de 2010, defendeu a necessidade de retomada da confiança do mercado e, para isso, o orçamento deve ser feito com a apresentação do cenário real da economia a médio e longo prazo, demonstrando a possibilidade de reversão do déficit público.

O Parecer sobre o Orçamento do Estado para 2011, apresentado no fim de 2010, faz uma dura crítica ao governo, quanto a sua incapacidade de minorar o déficit orçamentário, asseverando que o governo não se preocupou em trazer a necessária confiança ao mercado.

Assim, percebe-se que, inicialmente, após a crise de 2008, a crença apresentada pelo Conselho era de que, para se atravessar a crise, a relação de confiança do mercado deveria permanecer incólume, com a demonstração de que o déficit seria diminuído. Percebe-se, com isso, que o diálogo social, neste aspecto, serviu para reforçar o próprio discurso do mercado de que sua confiança seria suficiente para a retomada do crescimento.

A perspectiva de um diálogo social efetivo, a qual já era pequena após a crise de 2008, se esvaiu com o agravamento de seus efeitos e a imposição real de um pensamento único de austeridade fiscal. A limitação ao diálogo social se mostrou ainda mais severa do que na Espanha, pois, ao contrário da Espanha que não precisou de efetuar um acordo com a “Troika”, o governo português necessitou dela, tendo assinado o “Memorando de Entendimento”, com a obrigação de efetuar reformas de austeridade, como condição para recebimento de valores a serem emprestados.

Como expõe Penada (2014), o programa previsto nesse memorando focou mais na importância do equilíbrio fiscal, se esquecendo de que, quando o foco é centrado apenas em um ponto, outros aspectos ficam desequilibrados. Uma sociedade não funciona pensando apenas em um dos pontos da balança e é preciso se preocupar com outros aspectos para garantir a estabilidade, principalmente aqueles ligados à segurança social e à dignidade.

Sob essa perspectiva, vem a lume o Parecer sobre o Futuro da Zona do Euro, elaborado a partir de iniciativa do próprio Conselho em 2010, ou seja, antes do aprofundamento das políticas de austeridade que vieram com o “Memorando de Entendimento”.

Esse parecer já começa a trazer uma visão mais crítica do Conselho quanto à concentração dos ajustes, determinados pela União Europeia, à questão fiscal, o que cria sérios problemas para os países menos desenvolvidos, como é o caso de Portugal. Nesse

parecer, o Conselho aponta a necessidade de se evitar ajustes excessivos que somente aumentam a crise e a recessão, sugerindo a necessidade de renovação do compromisso da União Europeia por uma Europa Social. Ele também deixa expressa a crítica feita ao governo de que as políticas apresentadas pela União Europeia não são postas em debate e, para possibilitar uma melhor condução da crise, isso se mostraria essencial naquele momento.

Nesse sentido, a despeito de ainda se encontrar permeado, nos pareceres exarados pelo Conselho em 2010, a ideia da importância da construção de confiança do mercado através de ajustes para restringir o déficit, o Parecer sobre o Futuro da Zona do Euro já traz uma preocupação com a perspectiva econômica e social das políticas baseadas apenas no aspecto fiscal, pois isso tende a ter o efeito oposto ao agravar a crise e a recessão. Esse discurso já demonstra uma alteração da funcionalidade do diálogo social em Portugal, como proposto por Avritzer e Santos (2002), de que ele possibilitaria o pensamento de novas soluções políticas. Isso, todavia, não chega a ser encampado pelo governo.

Essa mudança de perspectiva começa a ficar evidente com a queda do governo em abril de 2011 e com a assinatura do “Memorando de Entendimento” com a “Troika” pelo novo governo, o que tornou o diálogo social ainda mais restritivo, sendo que poucas reformas do mercado do trabalho foram enviadas à Comissão Permanente de Concertação Social (OIT; AICESIS, 2013).

Apesar do envolvimento inicial, o Conselho experimentou um declínio na perspectiva de concertação social, normalmente atrelado à deterioração da situação econômica, o que acarretou a obsolescência dos acordos eventualmente conseguidos, como visto com o Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego que não chegou nem a ser implementado. A ineficiência da concertação social acabou trazendo a pressão da “Troika” para reformas por decreto.

De qualquer forma, em janeiro de 2012, foi assinado um acordo de concertação social entre os parceiros sociais e o governo, tendo esse acordo o propósito único da promoção do diálogo social (OIT; AICESIS, 2013).

Trata-se do Acordo Tripartido “Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego”, o qual não foi subscrito novamente pela CGTP. Esse acordo foi sugerido pelo governo, em razão das exigências da “Troika”, sendo que, nele, há o reconhecimento da gravidade da recessão, o que torna importante lançar as bases para um novo crescimento econômico, através da reforma do Estado e da flexibilização da legislação trabalhista.

Esse acordo tem a função de dar sustentabilidade política e legitimidade às reformas impostas pela “Troika”, reforçando a confiança do mercado. Esse propósito é expresso pelo

próprio Conselho no Parecer sobre o Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016, o qual afirma que esse acordo conseguiu gerar um clima de confiança.

A despeito dessa perspectiva positiva do acordo, aquele parecer traz questionamentos quanto ao prolongamento das políticas radicais de austeridade fiscal, sustentando ser importante o esforço para a consolidação das finanças públicas, mas o ritmo da consolidação deve ser revisado para possibilitar a implantação de estímulos.

A CGTP apresenta um voto separado no parecer e questiona, justamente, a inclusão daquele acordo como algo positivo, já que ele serviu para caucionar as políticas de austeridade que foram nele criticadas.

Portanto, pode-se perceber que, durante a crise, o diálogo social e a concertação social em Portugal serviram para dar sustentabilidade inicial às políticas de austeridade impostas pela “Troika” apesar das críticas iniciais feitas aos ajustes impostos, ou seja, a implementação de políticas alinhadas à ideologia neoliberal foi corroborada pelos acordos conseguidos, não tendo o diálogo social a função, naquele momento, de encontrar soluções alternativas para a crise.

Com a ineficiência dessas medidas de austeridade para a construção da confiança do mercado, os pareceres do Conselho de Portugal começam a apresentar críticas ao acordo firmado com a “Troika”.

Em 2012 e 2013, o Conselho de Portugal foi muito ativo na organização de encontros e seminários relacionados à crise, inclusive, com a apresentação de pareceres sobre o orçamento (OIT; AICESIS, 2013). Grande parte da atuação do plenário, nesse período, foi restrita a análise de questões orçamentárias e foi dentro desse âmbito de análise que surgiram críticas às limitações impostas pelos agentes externos.

Em 2012, foram editados quatro pareceres sobre questões orçamentárias, sendo que todos foram elaborados a pedido da Assembleia da República. Um deles foi o Parecer sobre o Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016, mencionado acima, e o outro, que convém ser mencionado, é o Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2013. Neste parecer, surgem questionamentos sobre o acordo firmado com a “Troika”, pois existem pontos desse acordo que não foram tratados com os efetivos destinatários das restrições. Há, também, a recomendação para que sejam renegociadas as condições do acordo para se evitar o aprofundamento da crise, inclusive em razão da fixação de metas exageradas para a redução do déficit, o que tende a aumentar a desconfiança do mercado.

Assim, percebe-se que foi em 2012 que o Conselho começa a criticar de maneira mais direta e constante as políticas de austeridade fiscal, tendo adotado, até meados daquele

ano, um tom moderado em seus posicionamentos, inclusive com o propósito de legitimá-las, como visto no acordo firmado em janeiro de 2012.

Em 2013, permanecem evidentes as críticas à política de austeridade fiscal nos pareceres, sendo um ano novamente centrado na análise de questões orçamentárias. Foram elaborados, naquele ano, assim como em 2012, quatro pareceres sobre assuntos orçamentários, mas, ao contrário do ano anterior, o governo começa a adotar uma postura distinta com a apresentação de votos separados em defesa das políticas de ajuste fiscal.

Nos votos separados, apresentados pelo governo de maneira recorrente a partir de 2013⁵⁹, deixa ele expressa a importância das políticas de ajuste e do acordo com a “Troika”, entendendo que deve ser dada continuidade a elas por estar sendo resgatada a relação de confiança com o mercado. Apesar desse ponto, o governo assenta em todas as manifestações separadas a importância dos parceiros sociais e, por isso, se abstém de apresentar seu voto no parecer.

Esse aspecto é importante para demonstrar a impossibilidade de o diálogo social trazer uma perspectiva alternativa para a crise, já que, mesmo no período em que começam a surgir proposições fora do pensamento único, o governo, a despeito das críticas reiteradas, permanece sustentando sua posição sem qualquer abertura. A apresentação de temas para o debate decorre apenas do intuito de dar uma aparência para a discussão, servindo mais como uma consulta formal, sem qualquer perspectiva de interferência na decisão de governo. A aparência de abertura ao diálogo social é evidenciada pela própria justificativa para o governo se abster de votar, ao assentar que, apesar de entender equivocadas as críticas do Conselho às políticas implantadas, ele compreende a importância da manifestação daquela instituição como um órgão de diálogo social.

Outrossim, neste momento, a preponderância da dimensão fiscal é verificável pela própria atividade do Conselho. Foram elaborados treze pareceres de 2013 a 2015, como asseverado acima. Oito deles são relativos às propostas orçamentárias para os anos seguintes ou a prestação de contas do orçamento dos anos anteriores. Dois são relativos às Grandes Opções de Plano, o que também possui relação com matéria orçamentária, já que diz respeito aos planos do governo apresentados dentro do orçamento. Assim, apenas três pareceres extrapolam a mera análise orçamentária e, desses três, dois são de iniciativa do próprio Conselho.

Nesse sentido, pode-se constatar que o pensamento econômico e a visão única

59 Entre 2013 e 2015, o Conselho elaborou treze pareceres e, em nove deles, o governo apresentou um voto separado em defesa das políticas decorrentes do acordo com a “Troika”.

acabaram afetando muito a formalização do diálogo social, que se viu extremamente restrito, com a imposição de medidas de forma unilateral e com a fixação ao aspecto orçamentário, sem a perspectiva de se aferir outras dimensões do Estado a serem trabalhadas, como apontado por Penada (2014).

As medidas impostas pelo mercado, principalmente em Portugal, que se obrigou junto à “Troika”, tendem a gerar um efeito permanente no enfraquecimento do diálogo social, pois foram feitas interferências legislativas, com o objetivo de mitigar a liberdade de associação e a força das convenções coletivas que devem ser setoriais ou por empresas (PAPADAKIS; GHELLAB, 2014). Elas poderão acarretar uma perda ainda maior da força dos sindicatos, que já se encontravam enfraquecidos, conforme expõe Estanque (2006), e com sua legitimidade questionada, consoante Santos (2005a).

Um outro aspecto decorrente da crise foi o crescimento da tensão social e, assim como ocorrido na Espanha, com a quebra do diálogo social ainda mais evidente pela necessidade de auxílio da “Troika”, as únicas soluções para a sociedade se contrapor ao pensamento único foram os protestos e os questionamentos judiciais (PAPADAKIS; GHELLAB, 2014).

Apesar de as medidas de austeridade terem como o fim a garantia da governabilidade, dentro da ideologia neoliberal, o que elas trouxeram foi uma grave ruptura nessa governabilidade, com governos extremamente questionados e deslegitimados, como expõe The Economist Intelligence Unit (2015).

Em 12 de março de 2011, começou um movimento de protestos em massa contra o plano de austeridade e declínio da realidade trabalhista. Os protestantes, denominados “Geração à Rasca”, se reuniram nas ruas de Lisboa com até 300.000 pessoas, sem qualquer suporte de sindicatos ou partidos. Eles acabaram criando o movimento social denominado de “Plataforma 15 de Outubro”. Essa plataforma reuniu 41 organizações independentes e mobilizou milhares de participantes, tendo o foco inicial a defesa da juventude (WELZ; BROUGHTON, 2014).

O surgimento dessas novas forças contestadoras, acompanhado do enfraquecimento dos sindicatos, tende a afetar também a forma do diálogo social a ser encampado internamente no Conselho, já que esses novos movimentos não fazem parte do espectro daquela instituição e do próprio histórico corporativo do diálogo social europeu, em que foram os sindicatos seus principais partícipes.

Esse fato tende a forçar a adoção de práticas mais voltadas aos questionamentos sociais, não se centrando apenas no aspecto trabalhista, pelos sindicatos, como propõe Santos

(2005a), bem como a busca por uma atuação mais unitária do movimento sindical para que retome sua força.

Quanto aos questionamentos judiciais, isso também foi verificado em Portugal, tendo sido submetidas à Corte Constitucional portuguesa medidas adotadas com base no “Memorando de Entendimento” com a “Troika”.

O “Memorando de Entendimento” trazia basicamente quatro aspectos a ser modificados, no que tange à legislação trabalhista. O primeiro é quanto à necessidade de diminuição do custo do contrato de trabalho. O segundo visa conferir maior flexibilidade ao contrato de trabalho, seja para possibilitar a demissão ou para que fosse adequada a carga horária. O terceiro busca relançar as bases da convenção coletiva, com o objetivo de descentralizá-la. Por fim, o quarto tenderia a buscar implementar políticas de emprego mais ativas para a população em geral ou para grupos específicos como os jovens (RAMALHO, 2014).

Nenhuma das questões fixadas foi objeto de discussão prévia no Conselho, sendo que o único documento aprovado pelo Conselho, no período, sobre matéria trabalhista, foi o Acordo Tripartido “Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego” tratado acima, o qual não estipulava de maneira específica os pontos a serem modificados, mas apenas trazia balizas para a continuidade do diálogo.

Dentro daquela gama de assuntos, foram feitas várias alterações legislativas, sem anuência dos atores sociais, o que trouxe a necessidade de discussão judicial das medidas aprovadas. A Corte Constitucional de Portugal entendeu regular grande parte das medidas apontadas, decidindo pela inconstitucionalidade de duas alterações. O primeiro ponto inconstitucional dizia respeito à possibilidade de demissão por extinção do posto de trabalho e por inaptidão do trabalhador, que conferia uma ampla liberdade ao empregador. A Corte Constitucional entendeu que não se adequava essa modificação à regra de proteção do trabalhador da demissão sem justa causa. O segundo ponto foi a imposição da vigência das alterações legislativas, inclusive sobre as convenções coletivas firmadas. Essa alteração foi entendida inconstitucional por ferir a regra da autonomia da vontade coletiva, nas relações trabalhistas.

Esses pontos reforçam a grande crise do diálogo social vivida após a crise de 2008 e com seu agravamento em Portugal, já que a solução para se contrapor às políticas fixadas pela “Troika” foi judicial.

Com efeito, mesmo após o fim do PAEF, o diálogo social visto no Conselho foi meramente chancelador, já que não teve a oportunidade de influir nas decisões tomadas pelo

governo.

A esse respeito vem a lume o Parecer sobre o Programa Nacional de Reformas no Quadro do Semestre Europeu, elaborado em 2015. Esse programa tratava sobre as reformas estruturais para promover o crescimento sustentado, com a criação de empregos e, no parecer, há uma crítica severa do Conselho ao caráter precário da consulta, o que torna sua manifestação meramente formal.

Aquele parecer deixa expresso que o prazo exíguo para a manifestação em uma matéria tão profunda para a realidade portuguesa, principalmente após o fim do PAEF, limitou a participação aprofundada dos membros, como ocorrida em outros casos, e impossibilitou o processo negocial, inerente ao diálogo social ali travado. Justamente, por isso, a manifestação do Conselho se centrou em manifestações já consolidadas anteriormente, sem a perspectiva de trabalhar pontos do programa apresentado, sendo que o governo também não trouxe o documento referenciador do programa.

Portanto, permaneceu assente, mesmo após o fim do compromisso com a “Troika”, o caráter meramente formalista do diálogo social travado internamente no Conselho e a própria inexistência de acordos reforça isso.

Após o Acordo Tripartido “Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego”, a Comissão Permanente de Concertação Social publicou mais dois outros acordos, sendo um firmado em setembro de 2014 e outro em dezembro de 2015. Todos os dois trataram sobre “retribuição mínima mensal garantida”, sendo que o primeiro trabalha a fixação de um novo valor atualizado do benefício e o segundo teve o propósito de se firmar um compromisso para que o governo aferisse a possibilidade de continuidade desse benefício, inclusive com alternativas sobre sua atualização.

Outro ponto que a falta de diálogo social trouxe foi diminuição severa da negociação coletiva, tendo sofrido uma diminuição na duração das convenções e acarretado o congelamento de salários. Em Portugal, essas negociações coletivas foram quase nulas, tendo sido vista uma tendência de negociações inconclusivas, bem como se centrou em acordos setoriais ou por empresas. O número de acordos diminuiu muito durante a crise, chegando em 2011 ao menor número de acordos desde 2008 (WELZ; BROUGHTON, 2014).

Esse é mais um ponto que tende a trazer efeitos permanentes sobre o diálogo social, com a diminuição do poder dos sindicatos, inclusive sobre a negociação coletiva, a impactar em sua influência sobre as políticas públicas a serem adotadas.

Nesse sentido, demonstra-se, pelo exemplo português, o grande poder de influência do mercado sobre o diálogo social encampado dentro do Conselho de Portugal, tendo ele,

inicialmente, servido como legitimador do governo e das políticas econômicas neoliberais, e, a partir do momento em que essa ideologia neoliberal é questionada em razão de uma grave crise por ele gerada, surge um forte rompimento do diálogo, com a reafirmação do pensamento único e da necessidade inadiável de reformas, a despeito das críticas feitas pelos atores sociais.

Portanto, também em Portugal, apesar de a diferença institucional e as próprias funções serem distintas do caso espanhol, o Conselho serviu como um órgão acessório do governo, submetendo ele questões quando lhe interessasse ou quando o mercado assim permitisse.

4.3 CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CONSELHO DE CONCERTAÇÃO)

4.3.1 Aspectos Institucionais

A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no Brasil se deu dentro do contexto histórico da eleição do Presidente Lula e optou-se pelo modelo do Conselho criado na Alemanha durante a República de Weimar, exposto por Rios (1992), da mesma forma que os Conselhos da Espanha e de Portugal.

No mesmo dia da posse de Lula, como Presidente da República, em 01 de janeiro de 2003, foi editada uma Medida Provisória de nº 103, a qual foi convertida na Lei nº 10.683/2003, tendo um dos temas a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social com o propósito de

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. (BRASIL, 2003b)

Esse fato da criação por medida provisória, editada no mesmo dia da posse, por si só, quando se compara com os casos da Espanha e de Portugal, pode demonstrar a tendência de grande dependência do Conselho do Brasil, em relação ao governo, sendo sua criação advinda

de um ato unilateral do governo (medida provisória), sem qualquer discussão prévia com o Parlamento, ao contrário das instituições já vistas em que houve um projeto de lei encaminhado pelo governo e devidamente analisado pelo Parlamento.

A diferença do Conselho de Portugal, quanto a essa discussão prévia no Parlamento, é ainda mais evidente já que lá o próprio constituinte previu a necessidade da criação de um Conselho para fomentar o diálogo social.

Aqui, nem mesmo o parlamento participou ativamente das discussões sobre a sua criação, já que foi instituído por medida provisória, ato legislativo de competência exclusiva do Presidente da República, que possui um processo legislativo extremamente célere, já que traz em seu bojo questões de relevância e urgência.

Nesse sentido, apesar do propósito de se fomentar o diálogo social, o modo de sua criação justamente o suprimiu, o que mostra já a primeira fragilidade em sua criação. Naquele momento, a falta de explicitação prévia à sociedade e ao próprio parlamento, que já não tinham como corriqueira a prática do diálogo social, como exposto no contexto histórico, suscitou dúvidas quanto aos propósitos da instituição recém-criada, que reverberaram, inclusive, na mídia com questionamentos a seu respeito⁶⁰.

Como Küfner (2014) assevera, no momento da criação do Conselho, existiam posições contrárias a ele, inclusive dentro do próprio partido do Presidente da República recém-eleito. Via-se o risco desse Conselho suprimir o debate na arena política do Parlamento e roubar a função dos partidos políticos e a ausência de discussão prévia à sua criação, através de um processo legislativo regular, não permitiu a diminuição da desconfiança.

Essa desconfiança no Conselho é demonstrada por Küfner (2014) pelas afirmações de Tarso Genro, que foi seu primeiro secretário, de que aquela instituição não teria a função de suplantar o Parlamento, mas sim de identificar pontos comuns na sociedade para serem trabalhados pelo governo e de criar um novo bloco de sustentação social do governo Lula, sendo que a questão política e ideológica permaneceria a ser trabalhada pelos partidos políticos. Ele também traz o discurso do Presidente Lula na primeira sessão do pleno, no qual ele reforça o papel do Conselho, como facilitador de consensos e não como um substituto do Parlamento.

Assim, pode-se perceber que esse primeiro aspecto institucional da falta de uma discussão prévia à criação do Conselho, reverberou na própria desconfiança social e política dessa instituição.

60 Editoriais da Folha de São Paulo “Bom ou Mau Conselho” (11/01/2003) e do Jornal Estado de São Paulo “Uma Ameaça ao Sistema Representativo” (02/01/2003).

Além do processo legislativo adotado para sua criação, outra fragilidade institucional que pode ser extraída, quando feita a comparação entre os Conselhos da Espanha e de Portugal, diz respeito à forma como foi criado.

Nos casos da Espanha e Portugal, os Conselhos foram criados por leis específicas que tratam apenas deles, tendo o propósito de abarcar legalmente os principais aspectos de seu funcionamento, com o objetivo de dar o máximo de autonomia possível aos novos órgãos instituídos, sendo que a lei espanhola conta com nove artigos e a portuguesa com dezoito artigos.

No caso brasileiro, de forma distinta dos analisados, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social vem previsto em apenas um artigo de uma lei com cinquenta e nove artigos, que trata sobre toda a organização da Presidência da República e dos Ministérios, ou seja, diversamente do processo de institucionalização do diálogo social na Espanha e em Portugal, aqui isso foi feito de maneira mais precária, conferindo pouca autonomia ao órgão recém-criado.

Quanto esse aspecto, é ainda mais evidente o apontamento feito a respeito da estrutura legal do Conselho Espanhol, por Gómez (1992). A localização das competências daquele órgão apenas no artigo sétimo da lei de criação sugeriria que a principal preocupação do legislador espanhol foi a criação daquela instituição. Fazendo o comparativo com o Brasil, percebe-se que a única preocupação foi sua criação, tendo em vista a precariedade de sua institucionalização.

Esses aspectos legais já são capazes de denotar a tendência de o Conselho do Brasil servir como um instrumento político do governo, sem grande possibilidade para se gerar um diálogo social autônomo, já que o governo possui muita ingerência sobre Conselho. Esse fato pode ser justificado, inclusive pelo contexto histórico, pois o governo recém-eleito necessitava de legitimação em face dos questionamentos apresentados pelo mercado, sendo interessante ao governo a criação de um órgão para tentar dialogar justamente com o mercado.

Esse Conselho, conforme disposição legal, tem a função de assessoramento do Presidente da República e também possui uma função deliberativa, ao analisar propostas encaminhadas para análise, sempre primando pela criação de consensos entre os setores da sociedade ali representados, objetivando a formalização de um novo contrato social com a participação da sociedade civil.

Nesse sentido, assim como o Conselho de Portugal e distintamente do espanhol, o Conselho do Brasil possui função consultiva e de concertação social, apesar de não existir nenhum órgão específico, como em Portugal, para essa concertação.

Quanto a sua função, merece um aparte para frisar a diferença entre os Conselhos da Espanha e de Portugal e o Conselho do Brasil, já que aqueles foram criados dentro de um contexto de predominância do modelo neoliberal, inexistindo uma função específica de questionamento desse modelo. No caso brasileiro, entretanto, dentro de suas funções, está claro o propósito de se encontrar uma alternativa àquele modelo de forma dialógica, com a formalização de um novo contrato social.

Destaque-se que essa ideia de um novo contrato social, apto a promover um desenvolvimento econômico do país com maior justiça social, veio estipulada no termo de referência de criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

O programa apresentado pelo Presidente Lula, enquanto candidato à Presidência da República, defendeu a necessidade de construir no país um 'novo Contrato Social'. A sua eleição aponta para esta possibilidade. Na contramão do modismo internacional, que fecha para os países semiperiféricos os caminhos para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, o Brasil, com a eleição do Presidente Lula, sinalizou que quer ser um país socialmente justo, integrado de forma soberana na comunidade internacional, capaz de crescer gerando emprego e atividades, bem como oportunidades para o exercício da capacidade empreendedora dos brasileiros. O Brasil quer construir este futuro ancorado numa institucionalidade democrática sólida e aberta à renovação. (BRASIL, 2003d)

Nesse sentido, o Conselho do Brasil seria o instrumento apto a dar legitimidade e possibilitar uma ampla discussão acerca das reformas previdenciária, tributária, política e agrária apresentadas durante a campanha pelo presidente Lula, em sua carta aberta ao povo brasileiro.

Pretendia-se inicialmente chamar a sociedade, empresários e movimentos sociais, para tentarem achar pontos comuns ligados à atuação estatal para possibilitar o desenvolvimento econômico e social. Era uma busca de concertação, ou seja, de um consenso após o diálogo com vários setores da sociedade.

Esse papel inclusivo da sociedade na discussão do desenvolvimento econômico e social do Conselho destacado também por Abrucio (2007).

Com o intuito de fazer uma modernização democratizadora – e não meramente tecnocrática – do Estado, fóruns como o chamado “Conselhão” podem ser incentivados, para que cumpram o papel de levar demandas e propostas da sociedade para o debate com os formuladores de políticas públicas. (ABRUCIO, 2007, p. 84)

Apesar de o propósito da criação do Brasil ser o rompimento do antigo pacto social vigente e a formalização, com a participação da sociedade, de um novo contrato social, a sua composição perpetuou as disparidades existentes na sociedade, dando prevalência ao empresariado em detrimento de outros extratos da sociedade civil organizada, muito justificada também pela necessidade de adequação ao sistema político vigente, dando legitimidade política e econômica ao governo recém eleito com grande desconfiança dos

mercados, como exposto acima.

Como levantado por Pinto (2004), a composição inicial do Conselho foi majoritária da classe empresarial, contando a classe trabalhadora com um número menor de assentos. Esse ponto pode ser justificado pela necessidade de o governo recém-eleito ganhar a confiança do mercado, tendo em vista o contexto de sua criação ser permeado por uma crise econômica. Essa preponderância do poder econômico não seria de se imaginar em um fórum para discutir alternativas para um novo modelo social, pois, como visto, isso já ocorre e é visto com naturalidade no modelo democrático elitista e hegemônico.

Para que possa ser uma alternativa ao modelo de “democracia de equilíbrio”, o diálogo social deveria contar com a representatividade proporcional das classes da estrutura social, sob pena de dominação desse diálogo.

Assim, a preponderância dada na composição ao poder econômico já demonstra a contradição entre a função apresentada de formulação de um novo contrato social, através de um concerto social, e a imposição do mercado de um pensamento único, pois, para garantir a credibilidade junto ao mercado, dificilmente será possível a criação de um modelo alternativo, sob pena da confiança conquistada ser entendida como quebrada.

Nesse sentido, a necessidade de uma composição com os poderes já estabelecidos influenciou diretamente no modelo de Conselho então criado e sedimentado no âmbito da Presidência da República.

Essa influência sofrida na criação do Conselho do Brasil pode ser percebida pela sua composição originária, em que o poder econômico possui grande destaque. Inicialmente, o Conselho era composto pelo Presidente da República, como Secretário-Executivo, 11 ministros e 90 representantes da sociedade civil, sendo 41 empresários, 13 representantes de sindicato, 11 de movimentos sociais, 10 de personalidades, 03 de entidades de classe, 02 de representantes da cultura e 02 de religiosos (FLEURY, 2006).

Destaque-se que, neste ponto, Sipioni e Silva (2013) questionam a replicação da estrutura de representação da sociedade civil em Conselhos Gestores, tendo estes trazido em sua composição uma predominância àqueles com maior poder econômico e cultural, o que tende a dificultar a capacidade da participação social reformar a democracia.

Pinto; Cardoso Júnior (2010) corroboram essa afirmação de replicação das diferenças sociais no Conselho ao demonstrar a grande prevalência, na composição, da classe empresarial e do estado de São Paulo.

Com efeito, neste aspecto da composição, há uma grande diferença do Conselho do Brasil com os Conselhos da Espanha e de Portugal, o que corrobora a impressão do Conselho

criado no Brasil servir mais como instrumento para legitimar o governo.

Recapitulando aquelas instituições de Portugal e da Espanha, as leis que as criaram deixaram expressas e especificadas qual seria a divisão da representatividade por classes de interesse e quais seriam os membros de cada uma, atribuindo grande parte do poder para sua nomeação às entidades representativas, excetuando-se, basicamente, a figura dos especialistas. Naqueles países, como visto, são as entidades que se fazem representar nos Conselhos, podendo elas destituírem a qualquer tempo as pessoas indicadas. As opiniões emitidas pelo Conselho daqueles países, portanto, não são opiniões pessoais de cidadãos ilustres, mas sim das instituições representativas dos interesses das classes.

Já, no Brasil, diversamente, as escolhas dos membros são livres e de competência do Presidente da República, inexistindo qualquer limite legal para cada uma das classes se fazer representar no Conselho ou qualquer necessidade de serem representantes de instituições de interesse. Justamente por isso, se verificou, como asseverado acima, uma preponderância da classe empresarial. A exigência única é de que os componentes sejam cidadãos brasileiros, maiores de idade, com reputação ilibada e reconhecida liderança, sendo despicienda qualquer vinculação a instituições de interesse.

Essa diferença traduz em uma distinção quanto à qualidade e força representativa da opinião emitida pelo Conselho do Brasil, quando comparada aos casos espanhol e português, já que aqui a opinião será pessoal, por inexistir qualquer vinculação do membro com instituições representativas, mas apenas com suas respectivas consciências.

A própria OIT (2007), ao apresentar estudo sobre o diálogo social na América Latina, questiona e contradiz a crença de que a mera criação de uma instituição para fomentar o diálogo social seria suficiente para sua efetividade. Como concluiu o estudo por ela apresentado, o importante para possibilitar a eficácia desse diálogo é o fortalecimento das entidades representativas de interesses, independentemente da existência ou não de uma instituição estatal, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, para fomento desse diálogo.

Portanto, levando em conta o mencionado estudo, pode-se perceber que a composição do Conselho não serve nem mesmo para possibilitar o fortalecimento das entidades representativas de interesses coletivos, já que não são elas suas componentes.

Outro problema que a composição do Conselho do Brasil tende a trazer é a pouca eficácia a eventuais consensos conseguidos, já que não gozará de um aparato institucional forte, eventualmente conferido pelas entidades representativas de interesses coletivos, a legitimá-lo, sendo meras opiniões pessoais. Assim, vale o alerta de Avilés (1992), no sentido

de que o Conselho Permanente de Concertação Social, quando existiu em Portugal, somente funcionou porque ele elencou entre seus membros as pessoas do mais alto nível de representatividade de cada categoria.

De qualquer forma, convém trazer o alerta feito por Sipioni; Silva (2013), no sentido de que mesmo no caso de indicação de membros pelas entidades representativas há o problema da representação, ou seja, apesar de instituições, como os Conselhos Econômicos e Sociais, serem instrumentos da democracia participativa, para fixar sua composição, há a necessidade da utilização de instrumentos da representação. Sendo assim, o processo de participação tende a estar impregnado pelos mesmos problemas da democracia representativa, mormente quanto à falta de uma relação sólida entre representante e representados.

Apesar de essa crítica ser válida, ela serve também para reforçar ainda mais o questionamento quanto ao baixo grau de representatividade social dos conselheiros, no caso brasileiro, e de sua incapacidade para gerar uma concertação social, pois, mesmo quando a representação é feita pela entidade, há o problema do *accountability*. No caso de não existir nem mesmo a relação representativa, já que a composição do Conselho do Brasil apresenta apenas o cidadão como membro e não a entidade representativa, essa prestação de contas do mandato à sociedade ou às classes representadas é inexistente e, até mesmo, desnecessária.

Küfner (2014), a despeito das questões levantadas, defende a forma de composição do Conselho do Brasil, afirmando que a nomeação de pessoas, em detrimento de entidades representativas, tende a possibilitar a ampliação do diálogo para além da questão corporativa, trazendo o pensamento do melhor para o Brasil.

Entretanto, essa defesa não é verdadeira, pois, como se verá, a questão corporativa não foi eliminada com essa forma de composição, já que as partes continuaram a defender seus interesses, mas essa defesa veio sem o aparato institucional das entidades representativas, que poderia fortalecer ou não o argumento, bem como conferir maior influência política nos posicionamentos adotados.

Outro ponto a dificultar a efetividade de um diálogo social profícuo é a falta de proporcionalidade entre as classes. Como a legislação que criou o Conselho do Brasil não traz qualquer previsão de qual seria o número de representantes de cada classe social, o governo tem a liberdade de fixar essa proporcionalidade de acordo com seus interesses.

Assim, quando necessitar de apoio do mercado, ele pode conferir maior representatividade a esse setor, quando necessitar dos trabalhadores, pode compor o Conselho dando a eles a maioria e assim por diante. Essa liberdade completa pode acarretar ao Conselho o funcionamento como um mero órgão chancelador e legitimador do governo, sem

a perspectiva positiva do diálogo social trazer pensamentos alternativos.

Destarte, por essa liberdade de nomeação de membros, é grande a influência do governo sobre a agenda do Conselho e sobre eventuais decisões tomadas internamente. Ele pode designar como membros apenas pessoas que venham a concordar com sua visão, acarretando uma concertação social simulada, de certa forma, e mitigando o próprio efeito do diálogo social trazer soluções alternativas aos problemas econômicos e sociais.

Em outubro de 2015, a situação da composição se tornou ainda mais informal, passando o governo a possuir uma liberdade absoluta para sua fixação. Naquela data, foi editada a Medida Provisória nº 696/2015, a qual revogou três parágrafos daquele único artigo da Lei nº 10.683/2003, sendo que um deles era justamente o que tratava de sua composição (BRASIL, 2015).

Com a revogação, deixou de existir uma previsão legal para a composição do Conselho do Brasil, ou seja, não há mais, em qualquer texto legal, a estipulação do mínimo de membros para que aquele órgão funcione regularmente, ficando isso a cargo da regulamentação a ser elaborada pelo próprio governo, com a edição de um decreto.

Frise-se que a regulamentação já existia antes dessa revogação, se tratando do Decreto nº 4.744/2003, o qual trazia a mesma previsão quanto à composição do parágrafo revogado (BRASIL, 2003a). A alteração desse decreto pode ser feita de maneira unilateral pelo governo sem qualquer trâmite legislativo e foi justamente isso o que ocorreu.

Em 27 de janeiro de 2016, na iminência da realização de uma sessão do pleno, convocada pela Presidente da República para o dia 28 de janeiro de 2016, foi editado o Decreto nº 8.645, reformando o Decreto nº 4.744/2003, em que a Presidente da República altera a composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, passando a contar com a presença, além dos representantes do governo, de noventa e dois cidadãos brasileiros de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade (BRASIL, 2016).

Esse fato demonstra a liberdade conferida ao governo para trabalhar a composição do Conselho de acordo com seus interesses, como asseverado acima, o que pode tornar questionáveis eventuais consensos advindos desse Conselho. Ele também reforça a informalidade do diálogo ali criado, já que alterações são feitas na iminência de reuniões.

Os outros dois parágrafos da Lei nº 10.683/2003, revogados por aquela Medida Provisória de 2015, diziam respeito à suplência do titular, quando ele por qualquer motivo não pudesse comparecer (BRASIL, 2003b). Sua revogação é justificável pela supressão da previsão de quem seriam os titulares.

No parágrafo daquela lei, que tratava da composição do Conselho do Brasil, existia a

previsão de que a presidência do Conselho seria exercida pelo Presidente da República (BRASIL, 2003b). Com a sua revogação, não há mais previsão legal dispendo quem será o Presidente, ficando essa designação à cargo do regulamento editado pelo próprio governo. Cabe mencionar que o Decreto nº 4.744/2003 manteve o Presidente da República, como Presidente do Conselho (BRASIL, 2003a).

Da mesma forma, com aquela revogação, deixou de existir previsão de mandato para os membros, sendo que o decreto regulamentador o fixou em dois anos, facultada a recondução.

Também não há na lei, como ocorre na Espanha ou em Portugal, qualquer previsão da forma de destituição dos membros de seu cargo no Conselho, sendo isso tratado no decreto regulamentador, o qual pode ser alterado pelo governo no momento em que entender preciso.

No decreto, os membros perdem seu mandato quando deixarem de participar de três reuniões consecutivas do Conselho de forma injustificada ou quando praticarem ato incompatível com a função de conselheiro, por decisão da maioria dos membros. O interessante desta última hipótese é que nem a lei e nem o decreto trazem quais são os atos incompatíveis, existindo uma grande discricionariedade em sua definição. A única incompatibilidade de membros prevista na lei é da participação no Conselho de detentor de direitos que representem mais de cinco por cento do capital social de empresa em situação fiscal irregular.

Quanto ao aspecto mencionado acima, vale a pena frisar novamente que as hipóteses de perda do mandato apenas reforçam a inexistência de qualquer vinculação dos membros com as entidades representativas de interesses coletivos, as quais poderiam dar sustentabilidade ao diálogo social. Isso resta evidente, quando se compara essas hipóteses aos casos espanhol e português, em que as entidades possuem liberdade plena de destituição, quando o membro, por elas indicado, deixar de adotar uma postura por ela encampada.

O histórico do diálogo social também pode servir como justificativa para essa composição, pois, como visto, até o momento da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, não havia no Brasil uma tradição de concertação social e essa inexistência de um histórico prévio tem como efeito a dificuldade de se estabelecer quais seriam as entidades representativas efetivamente legitimadas para defender os interesses de cada classe.

Na Espanha e em Portugal, se pôde ver que as entidades representativas principais foram se empoderando perante a sociedade e o governo, antes da criação dos Conselhos, acarretando uma melhor determinação de quais seriam essas entidades no momento da

criação. Já, no histórico brasileiro, de pactos firmados entre as elites e, na maior parte das vezes, encampado pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2012), o empoderamento de entidades não ocorreu e, por isso, seria difícil a determinação delas, sendo mais sensível neste aspecto o indivíduo em si.

Com relação às competências, a lei não as elenca de forma discriminada, como nos casos espanhol e português. A competência é, basicamente, aquela fixada no *caput* do artigo já transcrito.

Nesse sentido, ao Conselho, compete a assessoria do Presidente da República em matérias econômicas e sociais e a apreciação de propostas encaminhadas pelo Presidente da República sobre essas matérias, com o objetivo de atingir a concertação social.

A respeito dessas competências vale repetir a mesma observação apresentada para o caso português de que o governo goza de grande discricionariedade a respeito das matérias encaminhadas ao Conselho para a análise, diversamente do caso espanhol, em que são elencadas as matérias compulsórias.

Destaque-se que, no caso brasileiro, isso é mais evidente que o português, pois, ao contrário do Conselho de Portugal, para o Conselho do Brasil não há qualquer previsão da possibilidade de análise de temas que interessarem aos conselheiros, ou seja, o Conselho não goza de qualquer autonomia para fixar sua agenda, não possuindo qualquer poder de iniciativa.

Compete exclusivamente ao governo a plena e integral gestão da agenda do Conselho, podendo ele optar de maneira discricionária quais matérias ele pretende discutir naquele fórum.

Quanto ao quórum, inexistente a previsão legal a seu respeito. A lei apenas determina que, para instalação das reuniões, deve estar presente a maioria de seus membros. O quórum de votação é trazido apenas no decreto regulamentador, mas não de maneira objetiva, como visto nos casos da Espanha e Portugal, em que as matérias são votadas e são consideradas aprovadas quando aceitas pela maioria dos membros. No caso brasileiro, há uma subdivisão entre as deliberações. Quando elas atingem o consenso e é o que se pretende no âmbito daquela instituição, elas são denominadas acordos e, quando as deliberações ocorrem de forma não consensual, elas são denominadas recomendações. Há também a hipótese de surgirem sugestões, quando a proposta não atinge a maioria.

Essa falta de especificação do quórum é justificada por Fleury (2006) pela composição desproporcional do Conselho, mormente no início, em que os empresários estavam em maioria. Não existindo uma proporcionalidade, não seria devida a votação

levando-se em conta o número de votos, pois a tendência seria a classe empresarial ganhar, já que tinha a maioria dos membros. Por isso, na regulamentação, restou expresso que a busca do Conselho deve ser pelo consenso.

No que diz respeito à periodicidade das sessões, assim como em Portugal, a lei não a fixou, trazendo apenas a previsão de que a convocação será feita pelo Presidente da República. Coube ao decreto regulamentador prever que as sessões ordinárias, da mesma forma que em Portugal, ocorrerão uma vez a cada dois meses. Já as sessões extraordinárias podem ser convocadas a qualquer tempo pelo Presidente do Conselho ou pela maioria de seus membros.

Aqui, convém ressaltar o histórico de sessões ordinárias do Conselho para demonstrar que essa periodicidade mínima deixou de ser respeitada, sem qualquer preocupação com a alteração da regulamentação, que pode ser feita a qualquer momento pelo próprio governo, sem qualquer trâmite específico, o que demonstra a pouca importância dada ao caráter institucional do Conselho.

De 2003 a 2006, ou seja, no primeiro mandato do Presidente Lula, foram realizadas cinco sessões ordinárias por ano. A partir do segundo mandato, de 2007 a 2010, as sessões ordinárias foram reduzidas para quatro por ano, ressalvado o ano de 2009 que tiveram apenas três. A partir da posse da Presidente Dilma, o número de sessões diminuiu sensivelmente, passando para duas em 2011, uma em 2012, duas em 2013 e 2014, para chegar em nenhuma em 2015. Apenas em 2016, foi convocada uma nova sessão ordinária.

Por mais essa característica, pode-se perceber a grande liberdade que o governo tem no funcionamento do Conselho, o que tende a trazer um caráter acessório e precário ao diálogo social nele realizado, sem grandes perspectivas de mudança do modelo de democracia representativa elitista e hegemônico.

Quanto às decisões tomadas, merece ser destacado que elas ocorrem por moção ou pareceres, assim como visto na Espanha e em Portugal. A diferença, entretanto, no caso brasileiro, é a publicidade conferida às atas das sessões ordinárias. Na Espanha e em Portugal, são publicizados apenas os pareceres, o que minora a sensação de transparência e a possibilidade de prestação de contas das discussões travadas, enquanto que, no Brasil, as atas são disponibilizadas.

Essa distinção de disponibilização das atas, em contraponto aos pareceres, pode ser justificada pela característica das decisões e dos temas analisados nos Conselhos da Espanha e de Portugal. Nesses países, são analisados projetos legislativos e planos específicos do governo, possuindo uma característica mais técnica de análise. Já, no Brasil, como se verá,

não há um processo de análise de matérias especificadas em projeto de lei. Ela abarca questões mais amplas e genéricas, o que poderia ser percebido apenas através das atas.

Não há, na lei, qualquer previsão ou divisão do Conselho em órgãos, se restringindo apenas a prever a possibilidade de instituir até nove comissões de trabalho, de caráter temporário, destinadas ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, que serão submetidas ao plenário.

Inexistindo obrigatoriedade para análise de temas a serem encaminhados pelo governo ao Parlamento, como ocorre na Espanha, não há a previsão de prazo para a emissão de decisões. Isso decorre, também, da própria inexistência de periodicidade nas reuniões do Conselho.

Por fim, distintamente dos casos espanhol e português, a lei não confere qualquer autonomia administrativa ou orçamentária ao Conselho, o que reforça a característica de dependência já assinalada nos aspectos acima analisados.

Portanto, distintamente dos casos dos Conselhos de Portugal e da Espanha, pode-se perceber a falta de um amparo legal apto a conceder a devida autonomia ao Conselho do Brasil possuindo o governo grande ingerência e liberdade em seu funcionamento, composição e competência, sendo isso um dos aspectos que tendem a reforçar seu caráter meramente legitimador.

A propósito vem a lume o seguinte quadro comparativo das principais características institucionais de cada um dos Conselhos analisados que tendem a demonstrar essa grande ingerência do governo no Conselho Brasileiro.

Quadro 1 – Comparativo das características institucionais dos Conselhos Econômicos e Sociais

(Continua)

Aspectos Institucionais	Espanha	Portugal	Brasil
Previsão Legislativa	Lei Ordinária	Constitucional	Medida Provisória
Modelo	Weimar	Weimar	Weimar
Função	Consultiva	Consultiva e concertação (órgão independente)	Consultiva e concertação

Quadro 1 – Comparativo das características institucionais dos Conselhos Econômicos e Sociais

(Continua)

Aspectos Institucionais	Espanha	Portugal	Brasil
Composição	Proporcional, com divisão em três grupos de interesse	Sem proporcionalidade, mas com previsão legal da representatividade	Sem proporcionalidade e sem previsão legal da representatividade
Governo	Ausente na composição	Presente na composição	Presente na composição
Forma de nomeação dos membros	Previsão legal e indicado pela entidade representativa	Previsão legal e indicado pela entidade representativa	Escolha livre pelo Presidente da República
Deposição	A pedido da entidade representativa	A pedido da entidade representativa	Sem previsão legal
Competência	Previsão de análise compulsória para alguns temas	Temas amplos, sem obrigatoriedade, mas com possibilidade de análise por iniciativa própria	Temas amplos, sem obrigatoriedade e sem previsão de análise por iniciativa própria
Quórum de votação	Maioria simples	Maioria simples, exceto no caso de iniciativa própria, em que a aprovação se dá por dois terços dos membros	Sem previsão legal, mas com subdivisão em consenso (unanimidade), recomendação (maioria) e sugestão (sem maioria)
Órgãos	Colegiado e unipessoal, com previsão legal	Colegiado e unipessoal, com previsão legal	Sem previsão legal

Quadro 1 – Comparativo das características institucionais dos Conselhos Econômicos e Sociais

(Conclusão)

Aspectos Institucionais	Espanha	Portugal	Brasil
Autonomia	Administrativa e orçamentária	Administrativa e orçamentária	Sem previsão legal

Fonte: Elaboração própria

4.3.2 Diálogo Social com a Criação do Conselho

A criação do Conselho do Brasil, como citado acima, se deu em um contexto de muita desconfiança relacionada a essa nova instituição. A intenção de sua criação já era demonstrada durante a campanha para Presidente da República, ocorrida em 2002, e restou sedimentada a sua criação já durante a formação da equipe de transição do governo recém-eleito. Como rememora a AICESIS, na 41ª reunião ordinária, a equipe de transição buscou assistência daquele organismo internacional em dezembro de 2002 para que fosse possível o auxílio na criação do Conselho.

Entretanto, levando em conta o contexto de sua criação estar envolvido de desconfiança no governo eleito e do diálogo social ainda incipiente no Brasil para se discutir as diretrizes do Estado, em suas políticas sociais e econômicas, como já exposto, a intenção de sua formalização era vista como ameaçadora.

A mídia publicou, como visto, graves críticas a esse modelo de participação popular, no sentido de ser uma ruptura com o formato democrático representativo, tendente a criar uma ameaça a própria democracia. O próprio Congresso Nacional temia essa ameaça.

Esse fato é verificável através da análise das atas das sete primeiras reuniões ordinárias, em que, nos discursos do Presidente da República e nas falas do Secretário-Geral do Conselho, é reafirmada a inexistência de ruptura ou substituição das funções do Congresso Nacional, já que o Conselho seria um ambiente para se tentar chegar a consensos e a função do Parlamento seria preservada.

Nesse começo, tentou-se, a todo momento, realçar a importância do Congresso Nacional. Em várias outras reuniões, a independência do Congresso e a inexistência de quebra em sua relevância, como inicialmente desconfiado, são rememoradas, como nas 19ª, 22ª, 36ª,

41^a e 44^a reuniões.

Outros problemas foram vistos no momento da criação desse Conselho, como a desconfiança dos agentes envolvidos, que não acreditavam nesse novo espaço institucional, o risco desse novo espaço ser monopolizado pela imposição do governo, a ameaça de que as decisões tomadas não tivessem força de influenciar na formulação das políticas públicas e o risco de uma representação maior e mais impositiva de alguns atores estratégicos, vinculados a determinados interesses, em detrimento de um diálogo aberto e profícuo (CARDOSO JÚNIOR *et al.*, 2010).

Para tentar mitigar a desconfiança dos conselheiros, o governo, seja através do Presidente da República em seu discurso, seja através do Secretário-Geral ou Ministros de Estado em exposições, reafirmou constantemente a relevância do Conselho e dos indicados para o compor, com manifestações a respeito da consideração dada às opiniões ali emitidas e do caráter essencial do diálogo social ali proposto⁶¹.

A desconfiança inicial é reforçada, na 35^a reunião, por Miguel Jorge, então Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que fora conselheiro no início do funcionamento do Conselho do Brasil, ao lembrar que, no início, antes das reuniões ordinárias, eram feitas reuniões preliminares entre os empresários para que pudessem adotar uma atuação uniforme, evitando a manipulação pelo governo e com possibilidade de enfrentar de forma uniforme as demandas sociais e dos trabalhadores. O Presidente da República, na 36^a reunião, também relembra esse fato.

Apesar da visão negativa vista, muito ampliada também pela desconfiança vista no governo recém-eleito, deve-se deixar claro que, como já exposto, essa criação não foi algo inédito, já que existiam instituições similares em vários países no mundo. Nesse sentido, Küfner (2014) ressalta que a criação do Conselho do Brasil partiu de estudos comparados com outros Conselhos Econômicos e Sociais, tendo sido ele adaptado à realidade local.

Tarso Genro, que foi um dos inspiradores para a criação desse Conselho, tendo editado o termo de referência para sua criação, assevera, inclusive, na 21^a reunião ordinária, que utilizou, como inspiração para o Conselho do Brasil, os Conselhos de Portugal e da Espanha, sendo o primeiro relevante pelo seu caráter de concertação social e o segundo pelo aspecto de assessoria ao governo. Apesar dessa inspiração, como se depreende da análise institucional feita, as características deles são bastante distintas do modelo brasileiro.

O propósito inicial, previsto na lei, do Conselho do Brasil era de possibilitar a

61 Conferir 1^a, 3^a, 4^a, 8^a, 9^a, 14^a, 15^a, 16^a, 17^a, 18^a, 20^a, 21^a, 22^a, 23^a, 25^a, 27^a, 28^a, 29^a, 30^a, 31^a, 32^a, 33^a, 34^a, 35^a, 36^a, 37^a, 39^a, 40^a, 41^o, 42^a, 43^a e 44^a reuniões ordinárias.

formalização de um novo pacto político social, mas o que se verificou, com o passar dos anos, após sua criação, foi a perda de sua importância para esses fins, como entende Fleury (2006).

Essa visão inicial de Fleury (2006) é reforçada pelos discursos feitos pelo Presidente da República nas sete primeiras reuniões, as quais ocorreram entre fevereiro de 2003 e maio de 2004, em que o direcionamento foi muito mais no sentido de acalmar o mercado, reafirmando seu objetivo de manutenção das políticas ortodoxas, do que quanto à necessidade de se pensar em um novo pacto.

Até aquele momento, as manifestações internas do governo demonstram que sua principal preocupação naquele Conselho era de gerar a confiança do mercado e agentes externos, já que vigorava um compromisso com o FMI, e para isso reforçava-se a todo momento a continuidade da política econômica, com aumento de juros e luta pelo aumento do superávit.

Com essa conduta, durante os debates, foram apontadas, pelos conselheiros, inúmeras críticas à continuidade das políticas econômicas, tendo sido apresentada uma nota subscrita por alguns conselheiros, na terceira reunião ordinária, questionando essas políticas econômicas.

Em razão dessa nota, chega-se ao ponto de, na quarta reunião ordinária, Tarso Genro, então Secretário-Executivo, em resposta a manchetes de jornais do dia anterior, as quais traziam a informação de que o Conselho se mostrava contrário às políticas econômicas do governo, afirmar que não caberia ao Conselho discutir políticas econômicas e de Antônio Palocci, então Ministro da Fazenda, falar que a função daquela instituição era de trabalhar pelo crescimento.

Apesar dessa posição de Fleury (2006), deve-se destacar que existem outros autores que possuem uma visão distinta, ao efetuarem uma análise de mais longo prazo, como Garcia (2010), o qual entende que, com o decorrer do mandato do Presidente Lula, o Conselho foi ganhando relevância, principalmente no momento de discussão da Agenda Nacional de Desenvolvimento. Esta posição também é adotada por Pinto e Cardoso Júnior (2010).

Fleury (2006) dividiu o funcionamento do Conselho em três etapas preponderantes, o que demonstra a alternância e a fragilidade institucional deste Conselho, com o decorrer do primeiro mandato do presidente Lula, tendo ele servido, no início de seu funcionamento, mais como instrumento para adequação ao sistema político vigente e para que o governo ganhasse legitimidade do mercado.

Essa divisão é feita de outra forma por Pinto e Cardoso Júnior (2010), por Garcia (2010) e por Küfner (2014), os quais consideram, como traço preponderante para a análise

temporal, as questões postas perante o pleno, subdividindo seu funcionamento em dois períodos principais: o primeiro em que foram trabalhadas as cartas de concertação e o segundo em que se discutiu a Agenda Nacional de Desenvolvimento.

Pelas atas, é possível extrair uma outra divisão temporal em fases, considerando-se a mudança dos Secretários-Gerais. Cada um que passou acabou adotando um direcionamento para o funcionamento do Conselho. Esse fato pode ser justificado pela inexistência de autonomia e pela sua fragilidade institucional, em razão da grande vinculação ao governo. Não possuindo o Conselho capacidade para se autogerir e inexistindo uma regulação ampla sobre o exercício de suas funções, essa alternância em seu funcionamento é natural e o que se esperaria ocorrer.

Tarso Genro, no exercício da função de Secretário-Geral, tanto pela primeira vez, quanto pela segunda vez, adotou uma metodologia de trabalhar consensos. No primeiro momento, focou no trabalho da discussão das reformas da previdência e tributária e, na segunda, pretendeu trazer diretrizes mais práticas à Agenda Nacional de Desenvolvimento⁶².

Jaques Wagner trabalha o Conselho como uma instituição de assessoria direta ao presidente, tentando negociar pontos para a formulação de políticas para o desenvolvimento, sendo marcado o início de sua coordenação pela grande mudança no funcionamento do Conselho, com a percepção da dificuldade de se achar consensos. Foi um período marcado pela estabilidade e continuidade do funcionamento do Conselho já que foi quem permaneceu por mais tempo à frente de sua direção como Secretário-Geral, o que possibilitou a entrega de grandes decisões, como a Agenda Nacional de Desenvolvimento, com o foco para a necessidade de combate à desigualdade social, a qual seria o principal problema brasileiro identificado pelos conselheiros, a moção para aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e a moção para discussão quanto à composição do Comitê de Política Monetária (COPOM)⁶³.

Walfrido dos Mares Guia entra com um propósito de retomar discussões como a reforma política e da previdência e constitui grupo de trabalhos, com esse objetivo, o que não progrediu tanto pelo curto período em que permaneceu na função de Secretário-Geral⁶⁴.

José Múcio Monteiro já traz uma visão distinta do Conselho. Ele já inicia com a pretensão de alterar a governança do Conselho, conferindo-lhe uma maior autonomia para

62 Cf. 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 17ª, 18ª, 19ª e 20ª reuniões ordinárias.

63 Cf. 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª, 12ª, 13ª, 14ª, 15ª e 16ª reuniões ordinárias.

64 Cf. 21ª, 22ª e 23ª reuniões ordinárias.

possibilitar a continuidade das atividades, independentemente da troca dos Secretários. Para isso, ele cria um grupo de trabalho que cria o Comitê Gestor do Conselho, composto por seis conselheiros, escolhidos por votação para um mandato de dois anos. Outra mudança foi a tentativa de conferir uma maior interlocução do Conselho com o Congresso Nacional, para que suas decisões também pudessem influir no processo legislativo, principalmente para que as reformas tributária e política tivessem o devido encaminhamento⁶⁵.

Na sequência, a coordenação é exercida por Alexandre Padilha e sua atuação ficou mais marcada como um momento de prestação de contas do diálogo durante os dois mandatos do Presidente Lula, reforçando-se a relevância da atuação do Conselho. Durante sua gestão, também ficou marcada a apresentação de uma nova agenda para o novo governo eleito, que foi denominada Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, tendo sido eleita a educação como a principal prioridade para possibilitar a continuidade do desenvolvimento econômico e da diminuição da desigualdade social⁶⁶.

Com a mudança do governo e a assunção da Presidência da República por Dilma Rousseff, a coordenação passa a ser exercida por Moreira Franco que modifica a atuação do Conselho, suprimindo os debates existentes durante as reuniões ordinárias, sendo elas centradas em exposições de Ministros, da Presidente e em falas de conselheiros componentes do Comitê Gestor ou responsáveis por Grupos de Trabalho⁶⁷.

Marcelo Cortês Neri coordena o Conselho apenas na 41ª reunião ordinária que se confunde com a realização do Seminário Internacional em comemoração aos 10 anos daquela instituição, em que foram proferidas palestras a respeito das decisões ali tomadas e de seu histórico.

Aloísio Mercadante entra com o compromisso de ampliar a participação do Conselho na função de assessoramento da Presidência da República, mas, apesar desse compromisso, foram realizadas apenas duas reuniões ordinárias com o propósito de expor as decisões tomadas em função das manifestações ocorridas em meados de 2013. Destaque-se que, nas reuniões por ele coordenadas, os debates também não ocorreram, sendo centradas em exposições de Ministros e conselheiros do Comitê Gestor⁶⁸.

Jaques Wagner retorna à coordenação em 2016 e realiza a 44ª reunião ordinária em que ressalta a necessidade de retomada do diálogo interno no Conselho para se discutir políticas para superação da crise econômica.

65 Cf. 24ª, 25ª, 26ª, 27ª, 28ª, 29ª, 30ª e 31ª reuniões ordinárias.

66 Cf. 2ª, 33ª, 34ª, 35ª e 36ª reuniões ordinárias.

67 Cf. 37ª, 38ª, 39ª, 40ª reuniões ordinárias.

68 Cf. 42ª e 43ª reuniões ordinárias.

Trazida a percepção da mudança no funcionamento do Conselho de acordo com o ocupante do cargo de Secretário-Geral, reforçando-se a interferência da fragilidade institucional no exercício de suas funções, merecem ser explicitadas as fases trazidas por outros autores, como exposto acima.

Logo após sua criação, como defende Fleury (2006), iniciou-se uma fase de concertação, ou seja, uma fase de tentativa de se criar consensos. Destaque-se, novamente, que os consensos seriam um dos principais objetivos do Conselho, inclusive pelo propósito inicial de se criar um novo contrato social. Nesta fase, as deliberações somente poderiam ser tomadas por consenso, sendo que inexistia a possibilidade de votações majoritárias, até pela divisão díspar das classes nele. Esta fase teve uma pequena duração e sua efetividade para atingir os consensos foi mínima.

A dificuldade em atingir consensos pode ser extraída muito da 2ª reunião ordinária, em que foi apresentado o relatório da reforma da previdência, com grande parte das propostas saindo como sugestões, ou seja, nem mesmo a maioria foi possível. Esse fato corrobora muito o início antagônico do Conselho, apresentado por Fleury (2006), de que partes que nunca tinham se sentado para dialogar tiveram dificuldade para isso.

Essa fase inicial de concertação, trazida por Fleury (2006), é considerada por Küfner (2014) e Pinto e Cardoso Júnior (2010) como a fase de formalização das cartas de concertação, que vigorou até meados de 2004.

Fleury (2006) efetuou uma análise dessas primeiras cinco cartas de concertação e verificou um baixo nível de pragmatismo nelas. Como pragmatismo, entenda-se os consensos alcançados que chegariam a propostas concretas. O que não se enquadra nesse pragmatismo, ela denomina de normativo, que está ligado a proposições para se tentar chegar a um consenso futuro.

Pinto e Cardoso Júnior (2010) considera que o período inicial foi mais experimental e teve como principal intenção escutar propostas da sociedade, a despeito de, ao mesmo tempo, ter sido dada prevalência à agenda do governo, que pretendia dar cumprimento a seu compromisso de trabalhar as reformas previdenciária e tributária. Ao mesmo tempo em que as cartas eram discutidas pelos conselheiros, as reformas também eram tratadas.

Neste aspecto, deve-se destacar a celeridade que o governo exigiu para trabalhar a reforma previdenciária, por exemplo. A 1ª reunião ordinária ocorreu em fevereiro de 2003, com a abertura e inauguração do Conselho e, já na 2ª reunião ordinária, realizada em abril de 2003, a decisão sobre a reforma previdenciária foi apresentada ao governo. O relatório da proposta da reforma da previdência, consolidado na ata desta reunião, traz uma grande

quantidade de dissensos, já que, na maioria dos temas relevantes, imperaram as recomendações ou sugestões, sendo que os consensos foram obtidos para questões mais genéricas, como para o combate à sonegação, à necessidade de capacitação de servidores e de dar transparência na alocação de recursos da previdência, etc.

A rapidez para se tentar trabalhar a reforma da previdência, sem grandes discussões, bem como os discursos do Presidente da República vistos nas primeiras reuniões ordinárias⁶⁹, em defesa de políticas econômicas de ajuste nesse primeiro momento, reforçam a impressão de que o Conselho, inicialmente, teve o propósito de dar legitimidade ao governo e gerar confiança ao mercado, para que fosse possível estabilizar a economia.

Corroborando essa impressão, Garcia (2010) assevera que esse primeiro momento foi marcado pela desconfiança dos próprios conselheiros, os quais não viam efetividade em suas ações e, a partir desse sentimento, era forte a sensação dos componentes de que eles foram convocados apenas para dar legitimidade ao governo e às polêmicas reformas postas em pauta.

A 10ª reunião ordinária pode ser considerada um marco para se perceber a desconfiança dos conselheiros a respeito da função meramente legitimadora daquela instituição. Foi uma reunião que teve o propósito de expor a política econômica e monetária adotada até então pelo o governo, contando com a presença do Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, e do Presidente do Banco Central do Brasil, Henrique Meirelles, aparentando um discurso muito mais para o mercado.

Naquela reunião, houve duras críticas de conselheiros quanto à política econômica e a ineficiência dos debates ali travados, os quais foram majoritariamente contrários a ela. Os conselheiros Sonia Fleury e Armando Monteiro questionaram a inexistência de resultados. A conselheira Jurema Werneck fala que as atividades ocorridas no Conselho aparentam um diálogo com surdo, já que são ignoradas pelo governo. Essa posição é corroborada por Antoninho Trevisan ao levantar a questão da existência de uma barreira intransponível ao diálogo, já que, apesar das críticas feitas reiteradamente, a política econômica permanece

69 Os discursos do Presidente da República nas 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 6ª, 7ª reuniões ordinárias aparentam um propósito de reafirmar o compromisso com a estabilidade monetária apresentado na Carta aos Brasileiros, durante a campanha, direcionando-se muito mais ao mercado, do que aos conselheiros ali presentes, os quais esperavam, levando-se em consideração o teor da lei de criação que previa a discussão para a geração de um novo pacto social e as próprias cartas de concertações apresentadas, uma maior abertura ao debate das políticas econômicas, tanto que, nos debates ocorridos nas 3ª, 4ª, 5ª, 6ª e 7ª reuniões ordinárias, são feitas críticas à política econômica. A partir da 8ª reunião, o discurso do Presidente da República começa a não se centrar mais tanto na defesa da estabilidade monetária e fiscal, passando a ressaltar a importância da discussão de propostas para o desenvolvimento, que estejam dentro do programa de governo, apesar, de nos debates subsequentes, permanecerem as críticas dos conselheiros à política econômica.

incólume. Nos debates, chega-se a questionar a própria necessidade do Conselho e sua perspectiva de extinção, ante a inexistência de resultados.

O Secretário-Geral do Conselho, Jaques Wagner, nessa 10ª reunião ordinária, acaba deixando claro que entende importante o Conselho, mas, realmente, aquela instituição pode deixar de existir caso o Presidente da República entenda ser ela desnecessária para seu assessoramento. Ele afirma, inclusive, a inconsistência das críticas quanto à ineficácia do debate, já que o Conselho não tem a função de entregar um produto, mas sim de criar um processo de diálogo com o objetivo de pensar novas perspectivas, sendo inverídica a constatação de que ali se estaria fazendo um diálogo com surdos.

Por essa perspectiva, reforça-se a fragilidade institucional do Conselho, pois, assim como ocorreu com sua criação, a extinção pode ocorrer sem qualquer debate, bastando a vontade do Presidente da República. Essa fragilidade interfere na própria incapacidade de se fazer frente ao mercado, já que o discurso apresentado pelo governo permanece muito voltado à manutenção de uma política econômica ortodoxa, voltada à estabilidade da inflação, controlada através dos altos juros e do superávit primário substancial, com cortes em programas sociais e investimentos, sem grandes perspectivas para mudanças.

Neste aspecto, portanto, ressaí a continuidade da influência de um pensamento único no resultado do diálogo social posto internamente no Conselho do Brasil, que, apesar de questionamentos dos conselheiros, acaba não tendo muito valor para a formulação das políticas do governo e para se tornar instrumento de maior democratização do modelo de “democracia de equilíbrio” hegemônico.

Apesar da desconfiança presente, Pinto e Cardoso Júnior (2010) entendem de forma positiva esse primeiro momento, asseverando que as cartas tiveram o intuito de gerar um mínimo denominador comum, para que fosse gerado um capital de confiabilidade entre os membros, pois, inicialmente, isso não existia, seja pela desconfiança no governo recém-eleito, seja pela ausência de um histórico de diálogo social.

Deve-se lembrar a questão apresentada por Fleury (2006), no sentido do baixo pragmatismo das cartas de concertação. Para ela, as duas cartas que obtiveram o maior índice (“Fundamentos de um novo contrato social” e “Caminhos para um novo contrato social”), somente o foram nos consensos gerados para a necessidade de revisão da política macroeconômica, referente à necessidade de diminuição dos juros, e da premência de inclusão social a partir de sistemas universais de saúde, educação, moradia e transporte coletivo. Nas grandes discussões, o consenso não foi verificado.

Essa falta de pragmatismo pode ser sustentada pela necessidade de se gerar esse

mínimo denominador comum para pautar o debate a partir das cartas de concertação. O problema é que, durante todo o funcionamento do Conselho, foram poucas reuniões ordinárias em que propostas concretas foram atingidas, tendo sido verificadas reuniões mais centradas em discussões sobre realidades expostas pelo governo⁷⁰.

Além da 10ª reunião ordinária referida acima, as 8ª e 13ª reuniões também trazem questionamentos de conselheiros a respeito da inexistência de resultado nas discussões, tendo Jaques Wagner, então Secretário-Geral, deixado expresso que não cabia ao Conselho a entrega de qualquer resultado ou proposta concreta.

De qualquer forma, convém ser frisado que esse consenso dificilmente se chegaria. Mesmo em países com um histórico de diálogo social prévio isso não foi possível, como se viu nos Conselhos da Espanha e de Portugal, em que as partes inúmeras vezes não conseguiram uma composição ou, quando conseguiram, tiveram entidades representativas que se mostraram contrárias a esses consensos.

Apesar das cartas de concertação social firmadas, deve-se deixar claro que não foi articulado um novo pacto social, tendo sido dada prevalência às reformas propostas pelo governo. Neste primeiro momento, o Conselho ficou integralmente subordinado à agenda do governo (PINTO; CARDOSO JÚNIOR, 2010).

Como exposto por Fleury (2006), após tentada a concertação e verificada a dificuldade ou, muitas vezes, a impossibilidade de formalização de consensos, veio a fase de demonstração, em que se deixou de lado a função dialógica e passou-se a uma função monológica, em que os ministros e o Presidente da República compareciam ao Conselho apenas para expor seus projetos de políticas públicas, sem a possibilidade de interferência direta. Neste momento, o Conselho passou a ser tratado como uma plateia privilegiada desses projetos.

Essa fase de demonstração é verificável pelas atas e se confunde com as últimas

70 Pode-se extrair a existência de propostas sobre alguns temas apenas nas 1ª (1ª carta de concertação), 2ª (reforma da previdência e 2ª carta de concertação), 3ª (3ª carta de concertação, reformas trabalhista e sindical, bem como o Plano Plurianual 2004-2007), 4ª (4ª carta de concertação), 5ª (5ª carta de concertação), 6ª (6ª carta de concertação), 12ª (moção sobre a composição do COPOM), 13ª (Agenda Nacional de Desenvolvimento), 14ª (Relatório do Grupo de Trabalho de Desindexação), 16ª (Moção para aprovação do FUNDEB), 17ª (Criação do Observatório de Equidade), 20ª (Enunciados estratégicos), 27ª (Parecer e moção para aprovação do Projeto de Emenda Constitucional encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional, com o objetivo de se efetuar a reforma tributária), 28ª (Moção de medidas para combate da crise de 2008), 30ª (Pareceres da reforma tributária e do combate à desigualdade na educação), 34ª (Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento e Moção sobre a utilização dos recursos do pré-sal) reuniões ordinárias. Nas 42ª e 43ª reuniões ordinárias, são apresentados pareceres de Grupos de Trabalhos, na primeira, a respeito da reforma política, educação, Copa do Mundo e investimento e, na segunda, sobre educação, mobilidade urbana e Copa do Mundo, mas esses pareceres não chegam a ser analisados ou votados pelo pleno, sendo apenas expostos os pareceres nestas reuniões.

cartas de concertação apresentadas pelo pleno do Conselho e com o agravamento das críticas à política econômica do governo, que culminou com a apresentação de uma nota ao Presidente da República pelo conselheiro Antoninho Trevisan a questionando na 3ª reunião ordinária.

A 4ª reunião ordinária foi bastante expositiva, tendo ela o propósito de defender a política econômica do governo. Nela, Tarso, respondendo a uma notícia da mídia do dia anterior, a qual havia afirmado que o Conselho estaria questionando as políticas econômicas do governo, ressalta que o Conselho não é instrumento para discussão de política econômica ou para criticar o Ministro da Fazenda. O tom dessa reunião foi muito marcado pela preponderância dada à criação de confiança do mercado, inclusive com o então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, frisando que o governo faria o que fosse necessário para garantir a confiabilidade, tanto que o conselheiro Roberto Setubal defendeu de maneira enfática a política econômica adotada e, inclusive, manifestou a importância de renovação do acordo com o FMI.

Na 5ª reunião ordinária, a fase de exposição de políticas públicas pelo governo resta evidenciada, pois, nela, a participação de alguns ministros se restringiu à apresentação e exposição dos programas de gestão e, logo após terminadas suas falas, eles saíram da reunião, sem qualquer abertura para o debate. Nesta reunião, vários conselheiros questionaram essa atitude.

A 6ª reunião também foi marcada mais pela exposição com o governo prestando contas de seu primeiro ano e com a saída de Tarso Genro da Secretária-Geral do Conselho e entrada de Jaques Wagner.

A partir da 7ª reunião ordinária, essa fase inicial de exposição começa a ser um pouco mitigada, pois, nela, o Ministro da Fazenda se fez presente durante todo o momento, ouvindo o debate e contra-argumentando os pontos levantados, em defesa da política econômica. Também se pode ver o início de uma outra fase, que seria de maior negociação, já que o Secretário-Geral Jaques Wagner deixa expressa a impossibilidade e dificuldade de se trabalhar o consenso.

Essa fase de negociação, como apresentada por Fleury (2006), se confunde com o momento em que o Conselho começou a trabalhar com a perspectiva de se abrir para a discussão os temas ali tratados. O Governo trazia um tema para ser debatido e negociado, sendo despidendo o consenso, apesar de o regulamento trazer o propósito principal do Conselho ser sua obtenção.

Assim, entende Fleury (2006) que o Conselho deixou de cumprir o seu papel

premente de formalização de um novo contrato social, sendo verificada uma grande interferência do sistema político neste aspecto, principalmente no momento de sua criação.

Destaque-se, no entanto, que, apesar de ter sido verificada a perda da perspectiva de o Conselho ser um instrumento para a formulação de um novo contrato social, essa fase de negociação conduzida por Jaques Wagner foi a que possibilitou o maior número de debates e exposições de visões, inclusive com votações. Foi nela que foram editadas moções importantes, como a moção para a mudança da composição do COPOM, ocorrida na 12ª reunião ordinária, e a moção para aprovação do FUNDEB, ocorrida na 15ª reunião ordinária, bem como foi apresentado um dos principais resultados do Conselho que foi a Agenda Nacional de Desenvolvimento.

O problema visto neste período foi relativo à continuidade da política econômica ortodoxa, apesar dos questionamentos feitos, o que trouxe manifestações de descrença no Conselho, como as vistas nas 10ª e 15ª reuniões ordinárias⁷¹.

Santos (2006) reforça que, no início do governo, foi vista uma adequação do governo ao discurso do mercado, com políticas econômicas ortodoxas, ao contrário da abertura para se pensar um novo modelo de política econômica.

A continuidade de políticas restritivas acabou reforçando a perda da função de se formalizar um novo contrato social, já que, diferentemente do que foi proposto inicialmente, no momento da criação do Conselho, as políticas econômicas do governo seguiram a linha da ortodoxia, referente à luta contra a inflação, com o aumento dos juros e do superávit, apesar de as concertações iniciais terem sido favoráveis à diminuição dos juros, por exemplo.

Ademais, por essa contraposição entre o discurso existente no Conselho de busca de um novo contrato social e as práticas encampadas pelo governo, pode-se extrair que um dos motivos para a criação daquela instituição, na verdade, foi o de possibilitar a legitimação política do governo, perante a classe empresarial e o mercado, inicialmente questionadas durante a campanha.

Esse fato é extraível do histórico do Conselho narrado por Fleury (2006), acima

71 A 10ª reunião ordinária serviu muito para discutir as políticas econômicas do governo, com críticas apresentadas por vários conselheiros a respeito da inexistência de resultados nos debates travados no Conselho, chegando a conselheira Jurema Werneck a afirmar que ali estar-se-ia fazendo um diálogo com surdos. Na 15ª reunião ordinária, surgiram duras críticas à política econômica, tendo a conselheira Sonia Fleury afirmado que não houve até o momento resposta sobre a moção apresentada a respeito da composição do COPOM. Ela também questionou a condução de Jaques Wagner, afirmando existir limitação da discussão naquele Conselho, pois, anteriormente à reunião, ela teria encaminhado à Secretaria do Conselho uma carta a ser votada naquela reunião, a respeito da necessidade de mudança da política econômica, a qual não foi encaminhada. Jaques Wagner, a respondendo, assevera inexistir limitação de assunto, mas, quanto à metodologia no debate, ele não transige.

descrito. Conjuntamente com o ganho, pelo governo, da confiança do mercado, pela inexistência de quebra do modelo econômico, o Conselho diminuiu sua importância no que tange ao seu papel de ser proponente de um novo contrato social, passando a ser tratado como um órgão consultivo, em detrimento de seu caráter inicial de concertação social.

Assim, como visto tanto na Espanha, quanto em Portugal, o diálogo social serviu no início de funcionamento do Conselho do Brasil, como um meio de adequação do governo aos ditames e de ganho de credibilidade junto ao mercado, sem uma perspectiva de gerar novas soluções para os problemas políticos e econômicos. No caso brasileiro, esse ponto é ainda mais realçado pelo fato terem ocorrido, nas reuniões, vários questionamentos ao pensamento único imposto pelo mercado, de um ajuste fiscal severo.

Destaque-se que a diferença entre a prática do governo, com implementação de políticas econômicas ortodoxas, e o discurso interno no Conselho refletiu na própria crença dos conselheiros, na instituição recém-inaugurada. Foi acusado um desconforto com essas políticas pelos setores da economia real (empresários e trabalhadores) e pela maioria dos acadêmicos integrantes do pleno (GARCIA, 2010).

Nos debates vistos no Conselho, durante as reuniões ordinária do pleno, pode-se perceber a existência desse desconforto, com reiterados questionamentos a respeito da política econômica, muito encampados pelos empresários ligados ao comércio e ao setor industrial, pelos trabalhadores e pelos especialistas, como ressaltado acima. Defesas mais incisivas à política econômica foram vistas pelos empresários ligados ao setor bancário, conforme manifestação do conselheiro Roberto Setubal nas 4ª e 12ª reuniões ordinárias, apesar de outros setores do empresariado serem mais precavidos à interferência pelo Conselho nas políticas econômicas, conforme manifestação do conselheiro Jorge Gerdaud na 12ª reunião.

Concomitante às críticas vistas internamente e a continuidade da política econômica com o decorrer do mandato do Presidente Lula, a dúvida sobre a função do Conselho foi realçada pela constante mudança de sua vinculação institucional, reforçando seu caráter frágil e de dependência dos interesses do governo, o qual adequa o diálogo social institucionalizado no Conselho de acordo com suas necessidades.

Com a edição da Medida Provisória de nº 103, a qual foi convertida na Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003b), o Conselho do Brasil era um órgão vinculado diretamente à Presidência da República, tendo seu Secretário-Geral status de Ministro (art. 1º, § 3º, da Lei nº 10.683/2003). Já em 2005, ele deixou de ter essa vinculação direta e passou a estar ligado à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (art. 2º-A, § 1º, da Lei nº 10.683/2003).

Destaque-se que essa alteração também decorreu da edição de uma Medida Provisória de nº 259/2005 (BRASIL, 2005), o que demonstra, novamente, o grande grau de interferência do governo na institucionalidade desse Conselho, situação distinta dos casos espanhol e português, em que a própria discussão de alteração do Conselho deve passar pelos seus membros.

Posteriormente, em 2011, o Conselho foi transferido para a Secretária de Assuntos Estratégicos e, em 2013, passou a estar vinculado à Casa Civil, sendo que todas essas modificações foram feitas por Medidas Provisórias

Essas mudanças são uma demonstração da secundarização do papel institucional do Conselho e de sua fragilidade, já que inicialmente possuía uma vinculação direta com a Presidência da República e depois passou a fazer parte de Secretarias com status de Ministério, sendo que essas mudanças foram feitas para adequação ao momento político vivido.

Contrário a essa visão negativa das mudanças, Küfner (2014) as considera positiva e ressalta que elas tiveram o intuito de melhorar o funcionamento do Conselho, dando maior efetividade e utilidade a ele. Esse ponto, entretanto, não se sustenta, quando é feita a análise das reuniões ordinárias ocorridas. A maior ou menor efetividade do Conselho foi muito mais em decorrência da abertura dada pelo Secretário-Geral e da própria necessidade do governo de tratar alguns temas, do que pela mudança institucional.

Essa mudança de vinculação, na realidade, demonstra é a dúvida do governo quanto à melhor utilização do Conselho, possuindo momentos em que o diálogo social foi direcionado mais para as políticas internas do próprio governo, como na definição da Agenda Nacional de Desenvolvimento⁷², e outros momentos em que a atuação foi pensada para se influenciar votações no Congresso Nacional⁷³.

A mudança da composição do Conselho, ocorrida em 2015, com uma nova Medida Provisória, como sustentado acima, reforça a fragilidade institucional constatada, bem como a liberdade e autonomia do governo alterar seus fundamentos institucionais sem a necessidade de discussão com a sociedade ou internamente no Conselho.

Apesar do enfraquecimento institucional, foi no terceiro momento trazido por Fleury (2006) que se verifica uma efetiva mudança de funcionamento no Conselho, deixando de ser centrado na agenda do governo, como já asseverado acima.

72 Cf. 13ª reunião ordinária.

73 Moção para a aprovação do FUNDEB, na 16ª reunião ordinária, que foi direcionada especificamente ao Congresso Nacional, já que o governo já havia encaminhado o Projeto de Emenda Constitucional.

Esse momento se confunde com a discussão da Agenda Nacional de Desenvolvimento, sendo essa a segunda etapa de seu funcionamento trazida por Pinto e Cardoso Júnior (2010) e Küfner (2014).

Garcia (2010) sugere que uma das razões para a discussão dessa Agenda Nacional de Desenvolvimento era evitar o aumento do descrédito do Conselho, visto inicialmente. Outra motivação por ele apontada foi o contexto político vivenciado de descrédito do Presidente Lula, pois ele começou a ser questionado acerca da falta de mudança em suas políticas econômicas como prometido durante a campanha. A discussão para um novo modelo de desenvolvimento era inclusive incentivada pela mídia, como também aponta Garcia (2010).

Nessa nova fase, iniciada em meados de 2004, com a criação do Grupo de Trabalho Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento, a agenda do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi modificada, dando relevância a questões de longo prazo, em vez de tratar de reformas conjunturais, apesar de não ser mais posta a questão da necessidade de discussão de um novo contrato social.

As discussões vistas nesse momento foram grandes, principalmente entre as classes. A classe empresarial defendia, por exemplo, um maior investimento em infraestrutura, o aumento do financiamento público, mudanças no sistema tributário, enquanto os trabalhadores reivindicavam uma maior distribuição da renda e da riqueza, o aumento do investimento na educação, a universalização do sistema de previdência, entre outros propósitos (PINTO; CARDOSO JÚNIOR, 2010).

Nas reuniões ordinárias, não foram vistas, entretanto, muitas dessas discussões, já que a Agenda Nacional de Desenvolvimento foi trazida de forma consolidada pelo governo, tendo ocorrido sua votação na 13ª reunião ordinária, sem qualquer contraposição, apesar de ter sido discutida a Agenda no Grupo de Trabalho.

Para sua formação e consolidação, foi feita uma pesquisa com os noventa conselheiros, para que pudessem expor quais os principais entraves vistos por eles ao desenvolvimento do Brasil e, a partir das respostas diferentes, foram consolidadas, no documento, as convergências.

Apesar de não ser possível extrair das atas as discussões e as diferenças de visões no momento de criação da Agenda Nacional de Desenvolvimento, ela pode ser depreendida das entrevistas feitas por Santos (2010), em que participaram dez conselheiros, subdivididos em grupos, sendo três ligados ao campo do desenvolvimento, ciência e tecnologia, direito e cidadania, outros três ligados ao mundo do trabalho e outros quatro ligados à indústria, negócios e agronegócios.

Tânia Bacelar, professora da Universidade Federal de Pernambuco e integrante do primeiro grupo, fala de uma forma positiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, sendo esta instituição marcada, por ela, como um avanço democrático. Ela assevera que o eixo principal da discussão do país deveria ser a desigualdade, devendo ser ela trabalhada pelo Estado, seja diretamente ou através de reformas, como do sistema tributário que é muito regressivo e onera mais a base da pirâmide social.

Silvio Meira, cientista chefe do Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife – C.E.S.A.R. e também constante no primeiro grupo, já tem uma visão mais negativa do processo de participação democrática, entendendo ele que isso seria uma forma de cooptação e, quanto aos problemas brasileiros, ele centra sua análise na falta de competitividade, muito pela fragilidade legislativa, relativa à insegurança jurídica, e pela deficiência da educação, que seria o ponto a modificar o país.

Cezar Britto, presidente da Comissão de Relações Internacionais da Ordem dos Advogados do Brasil e o último entrevistado do primeiro grupo, vê o país de forma mais positiva, entendendo que, para a alteração social, basta o cumprimento da Constituição da República, a qual traz como modelo um Estado de Bem-Estar Social, não abrindo margem à ideologia neoliberal, apesar de algumas alterações na década de 90 que mitigaram aquele modelo.

Clemente Ganz Lúcio, diretor técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE e componente do segundo grupo, entende o Conselho como um avanço institucional, ao ser um espaço privilegiado de aprendizado para discussão de um novo modelo para o país. Assenta que um dos principais problemas do país era a educação, já que a desigualdade havia diminuído consideravelmente durante o mandato do Presidente Lula e trabalha também com a necessidade primordial de uma reforma política para dar maior governabilidade e para criar um maior equilíbrio entre os Poderes.

Artur Henrique da Silva Santos, presidente da CUT e integrante do segundo grupo, possui também um posicionamento positivo do Conselho, o entendendo como um instrumento de inclusão dos trabalhadores nos rumos políticos do Estado, o que inexistia anteriormente. Apesar de entender ter sido um avanço institucional, ele faz uma crítica aos posicionamentos da classe empresária, a qual estaria mais ligada ao discurso da necessidade de aumento da competitividade, com a necessária diminuição do direito dos trabalhadores. Como ponto fundamental de mudança, ele sustenta a importância do investimento da educação, que deve vir acompanhada também de um maior regramento trabalhista para permitir ao trabalhador uma oportunidade de capacitação, mormente com a diminuição da carga horária. O sistema

tributário também precisaria de reforma para que fosse aumentada a tributação sobre os mais ricos.

Ricardo Path, presidente da União Geral dos Trabalhadores – UGT e último entrevistado do segundo grupo, entende que o Conselho foi um exemplo de humildade do governo, ao se abrir para ouvir a sociedade. Para mudança do país, afirma ser essencial um investimento robusto na educação, bem como a realização de uma reforma do sistema tributário, tornando-o menos regressivo, com o aumento da tributação dos mais ricos.

José Carlos Bumlai, pecuarista e produtor rural, integrante do terceiro grupo, traz constatações positivas da realidade brasileira, sem adentrar na realidade de trabalho do Conselho, e entende que, para garantir um desenvolvimento contínuo, é necessário investimento na educação.

Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do Conselho de Administração da Gerdau, entrevistado listado no terceiro grupo, traz uma visão positiva do processo de participação social, desde que ela seja realizada nas vias institucionais, sendo contrário a influências externas dos espaços institucionais. Afirma que, para o desenvolvimento brasileiro, são necessárias reformas na gestão estatal que é fraca e ineficiente, sendo imperiosa a ampliação da participação da iniciativa privada nela, bem como reformas da previdência, para redução do déficit, tributária, para não oneração da exportação, e educacional, dando maior eficiência ao processo educacional. Quanto às perspectivas do país, ele afirma serem positivas, principalmente pelo crescimento do agronegócio, mas, neste aspecto, faz uma dura crítica ao MST, ao asseverar que essa perspectiva positiva tende a continuar desde que aquele movimento permita que a agricultura empresarial perdure.

Luiz Aubert Neto, membro da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ e integrante do terceiro grupo, também entende ter sido importante a criação do Conselho, pois ele permite o aumento da consciência de seus integrantes ao dar espaço para incorporação de outras visões antes não pensadas. Para ele, o fundamental para o desenvolvimento do país é a mudança da política econômica que privilegia o capital especulativo, em detrimento da produção. Assim, são necessárias a reforma tributária, com a diminuição da tributação sobre o investimento, a redução dos juros e a desvalorização cambial. Com essas medidas, entende o entrevistado que o país teria uma perspectiva de desenvolvimento econômico duradouro.

Paulo Godoy, presidente da Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base – ABDIB, não trata sobre a importância do Conselho, centrando sua perspectiva em uma visão mais positiva do momento vivido pelo país, com o aumento do investimento público,

principalmente através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Entende, entretanto, apesar dessa perspectiva positiva, que é imperiosa uma reforma tributária que modifique a tributação sobre o investimento que é excessiva.

Como se extrai dessas entrevistas, as visões sobre a realidade e o futuro do país são bastante distintas, percebendo-se principalmente quanto à reforma tributária esse antagonismo. Setores ligados aos trabalhadores e à base da pirâmide social centram suas posições, no que tange a esta reforma, na injustiça de um sistema excessivamente regressivo que tende a perpetuar a desigualdade social. Já os setores ligados aos empresários colocam, como essencial para uma reforma tributária, a modificação da tributação do investimento e da exportação.

Garcia (2010) corrobora essa percepção da diferença de visões entre os conselheiros ao afirmar que, no início da discussão a respeito da Agenda Nacional de Desenvolvimento, as lideranças trabalhistas e os intelectuais entendiam que o padrão de crescimento então vigente com as políticas ortodoxas não era permanente e daria continuidade ao aumento da desigualdade. Já os empresários defendiam que o marco econômico era aquele em vigor, sendo necessários apenas pequenos ajustes nos juros, no câmbio e no sistema tributário para que fosse garantido o desenvolvimento. A população não tinha uma perspectiva firme sobre o padrão de desenvolvimento a ser proposto e não se preocupava tanto com essa questão. No entanto, apesar dessa divisão de visões, Garcia (2010) deixa claro que a discussão da Agenda Nacional de Desenvolvimento não foi refutada por nenhuma das partes.

Para possibilitar o diálogo e a formulação de uma agenda, foi importante que o governo iniciasse os debates, trazendo suas visões e fixando o rumo para que ele ocorresse, tendo sido focados os pontos convergentes. Outrossim, os próprios conselheiros, para evitar um antagonismo com o governo, preferiram não trabalhar com as políticas econômicas na confecção dessa agenda, apesar de existirem críticas a elas (GARCIA, 2010).

Nesse sentido, apesar de grandes questionamentos à política econômica do governo, verificáveis nas reuniões ordinárias, como já apresentados, a Agenda Nacional de Desenvolvimento não tratou de qualquer ponto a seu respeito, deixando a cargo do governo sua definição, para que atingisse os objetivos ali estampado.

Essa falta de discussão de políticas econômicas na Agenda traz a lume, também, a existência de uma limitação do mercado ao diálogo social, como forma de pensamentos alternativos às políticas econômicas ortodoxas, já que o ponto mais questionado do governo, mas chancelado por conselheiros ligados ao capital financeiro, não mereceu ser trabalhado naquela Agenda, como forma de se instituir um novo pacto social.

Reforçando-se essa percepção de limitação do mercado ao diálogo social a respeito de políticas econômicas, merece destaque a manifestação de Jaques Wagner, na 16ª reunião ordinária, em que afirma a intenção do governo em acolher a moção de alteração da composição do COPOM, mas que esse ponto não deverá ser trabalhado ou exposto no Conselho pelo caráter problemático e político dessa mudança. Assim, por este argumento, verifica-se que questões de política econômica não estão abertas ao debate, sob pena de se gerar uma crise de confiança no mercado.

No momento da confecção da Agenda Nacional de Desenvolvimento, o grande entrave brasileiro encontrado foi a desigualdade (SEDES, 2010) e, para combatê-la, houve uma subdivisão em seis grupos de problemas, sem entrar na questão de políticas econômicas, como asseverado acima.

O primeiro problema diz respeito à necessidade de diminuição da desigualdade, seja social, de gênero ou de raça. O segundo é relativo à dinâmica econômica insuficiente para promover a incorporação do mercado interno. O terceiro diz respeito aos problemas de infraestrutura que deveriam ser trabalhados para diminuir as desigualdades regionais. O quarto é relativo à ineficiência do sistema nacional de financiamento do investimento e do sistema tributário nacional que seria muito regressivo e penalizador da produção e do trabalho. O quinto trabalha a insegurança pública e jurídica do país. Por fim, o sexto expõe a baixa capacidade operativa do Estado.

Para cada problema, foi fixado um objetivo e, a partir desses objetivos, iniciou-se uma discussão e uma negociação para que fosse possível formular as diretrizes para que os objetivos fossem trabalhados. Essas diretrizes foram seis e a ela foi denominada a Agenda Nacional de Desenvolvimento (PINTO; CARDOSO JÚNIOR, 2010).

Posteriormente, foram editados os enunciados estratégicos, que foram vinte e quatro e tinham o propósito de garantir um desenvolvimento equilibrado e sustentável entre 2007 e 2022 (KÜFNER, 2014).

A edição dos enunciados estratégicos ocorreu com a reassunção do cargo por Tarso Genro e ele deu uma outra metodologia no seu trabalho, suprimindo um pouco o aspecto de negociação visto durante a gestão de Jaques Wagner, em que havia votações e discussões a respeito dos temas trabalhados.

Os enunciados foram elaborados como forma de trazer um planejamento estratégico ao governo, a partir da Agenda apresentada, e foram confeccionados pela Fundação Getúlio Vargas, a partir de um estudo feito nas discussões existentes no Conselho. Esse estudo foi apresentado na 18ª reunião ordinária e realçados na 19ª reunião ordinária. Na 20ª reunião

ordinária, os enunciados foram apresentados como diretrizes estratégicas consensuais, apesar da inexistência de votação, como ocorrera na Agenda Nacional de Desenvolvimento, com Jaques Wagner, o que denota a fraca institucionalidade do diálogo social no Conselho, alternando seu funcionamento de acordo com o Secretário-Geral.

Voltando-se à Agenda Nacional de Desenvolvimento, merece ser destacado que, durante sua discussão, Garcia (2010) esclarece que os conselheiros já trabalhavam com um preconceito menor, apesar de existirem setores que defendiam a desnecessidade daquela discussão, sem refutá-la, todavia, já que o desenvolvimento seria garantido com as políticas ortodoxas então em vigor.

Com a Agenda Nacional de Desenvolvimento, Pinto e Cardoso Júnior (2010) asseveram que o diálogo social no Brasil passou para outro patamar, já que foram fomentadas práticas a favor da negociação e da geração de consensos. O problema é que, como eles citam, não foi possível extrair os impactos dessa Agenda, já que isso dependerá da atuação dos atores sociais em outras esferas, para que seja possível o desdobramento dela em propostas concretas.

A inexistência de impactos concretos resta muito evidenciada no discurso da então Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, na 13ª reunião ordinária, quando a Agenda Nacional de Desenvolvimento é apresentada e votada pelo Conselho. Nessa reunião, a Ministra fala da importância dessa Agenda como um ponto de convergência da sociedade, ressaltando que muitas políticas do governo já a estão observando, e afirma seu caráter utópico, estando ela voltada à busca de um Brasil melhor.

Com efeito, a fala, quanto à utopia da Agenda Nacional de Desenvolvimento, reforça a crítica de Fleury (2006) a respeito da falta de pragmatismo das propostas trabalhadas pelo Conselho, não sendo extraível das discussões e consensos ali obtidos grandes decisões, mas apenas posicionamentos genéricos.

Nesse sentido, apesar da visão positiva trazida por Pinto e Cardoso Júnior (2010) do diálogo social promovido durante a discussão e formalização da Agenda Nacional de Desenvolvimento, ele não teve o condão de fomentar o governo para que medidas específicas fossem trabalhadas, permanecendo fortalecidas outras formas de atuação mais unilateral, como o lobby. Como as questões trabalhadas são amplas, isso deixa uma margem para que o governo as implemente da forma que entender necessário, podendo utilizá-las apenas como um meio de legitimação da política a ser proposta.

Isso corrobora a constatação do Conselho ser uma instituição frágil, pois, mesmo quando são fixados consensos, apesar de eles serem genéricos, o governo não trabalha com

medidas concretas para sua implementação, dependendo, para que isso seja feito, de atuação direta dos atores sociais em outros fóruns.

Outrossim, Garcia (2010) reforça a impressão da precariedade do Conselho ao efetuar a análise do momento em que a Agenda Nacional de Desenvolvimento foi aprovada pelo pleno, com a presença do Presidente da República. Nesta sessão, ao contrário do que se esperava, o Presidente foca sua preocupação na crise política então vivida, com denúncias de compra de votos de deputados, e, quanto à agenda em si, não faz qualquer compromisso para sua adoção, focando na necessidade da estabilidade das políticas macroeconômicas, o que gerou a frustração nos presentes.

Destaque-se, todavia, que a SEDES (2010) entende que muito da Agenda Nacional de Desenvolvimento foi cumprido, através da diminuição da desigualdade social, com a ampliação da classe média, e da desigualdade regional, com os investimentos públicos realizados através do Programa de Aceleração ao Crescimento. Da mesma forma assevera Garcia (2010) que muito das políticas econômicas adotadas após 2005 convergem com a Agenda Nacional de Desenvolvimento, apesar de inexistir uma defesa expressa dela.

Com essa distinção de visões apresentada, entre Pinto e Cardoso Júnior (2010) e SEDES (2010), sobre a observância ou não pelo governo das decisões tomadas pelo Conselho referentes à Agenda Nacional de Desenvolvimento, o que se percebe é que, contrariamente aos casos dos Conselhos da Espanha e de Portugal, em que são apresentadas propostas de políticas públicas já claras e prontas para serem enviadas ao Parlamento, o caso brasileiro, por se tratar de uma discussão mais ampla, dificulta o *accountability* das decisões pelos conselheiros, no sentido deles conseguirem verificar se seus consensos foram seguidos ou não, gerando percepções de que as discussões não serviram para influenciar nas políticas públicas, como exposto por Pinto e Cardoso Júnior (2010).

Essa percepção de uma efetiva prestação de contas do diálogo social, tendo como resultado a Agenda Nacional de Desenvolvimento, é difícil, pois, mesmo no momento da construção dos enunciados estratégicos, as políticas públicas para sua implementação não são discutidas, deixando-se novamente claro na 20ª reunião ordinária que a discussão das políticas públicas não deve ocorrer no Conselho.

Essa dificuldade é reforçada a todo momento, como na 15ª reunião ordinária, em que Jaques Wagner fala sobre a Lei Geral das Pequenas e Microempresas encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional, com algumas propostas encampadas pelo Conselho, mas, como não se tratou especificamente das políticas neste órgão, não seria possível dizer o que foi resultado do diálogo social.

Mesmo em decisões tomadas de maneira concreta, como foi a Moção para alterar a composição do COPOM, aprovada na 12ª reunião ordinária, não há como se perceber o fruto do diálogo social ali visto, perpassando durante várias reuniões questionamentos a respeito do que foi feito com aquela moção, já que o governo não apresentou nem mesmo a razão pela qual não a aceitou, como questionado pela conselheira Sônia Fleury na 17ª reunião.

Quanto à reforma tributária, essa falta de prestação de contas também é muito questionada, como se extrai das atas das 23ª e 24ª reuniões ordinárias. Houve uma discussão ampla sobre alguns marcos da reforma tributária, como necessidade de diminuição da regressividade, da tributação do investimento e da exportação, da desoneração da folha, entre outros pontos, mas inexistiu manifestação sobre as políticas concretas a serem encaminhadas pelo governo ao Congresso Nacional. Assim, nessas duas reuniões, houveram questionamentos de conselheiros a respeito da necessidade de o Conselho ter conhecimento e se manifestar sobre o projeto antes de seu encaminhamento, sob pena de não se poder falar que aquele texto é a posição do Conselho.

Quanto à prestação de contas dos conselheiros à sociedade, a respeito de sua participação, os problemas vistos na democracia representativa são replicados nas práticas internas do Conselho.

Neste aspecto, o primeiro ponto que afeta essa prestação de contas é relativo à inexistência de especificação de quem aprovou o que. As votações, quando ocorreram, foram por amostragem, como ocorre no Congresso Nacional⁷⁴. Em outros casos, como, por exemplo, na reforma da previdência, apresentada na 2ª reunião ordinária, em que a votação não foi feita por amostragem, é exposta as proposições como consenso, recomendação ou sugestão, sem expor quem votou em qual assunto. Assim, não é possível depreender na votação as partes que estiveram favoráveis ou contrárias a determinada política.

Outra falha no processo de diálogo social no Conselho, a dificultar a prestação de contas e o controle da sociedade em relação ao diálogo existente, foi a inexistência de especificação quanto à representatividade dos conselheiros no momento em que se manifestaram, permitindo uma análise transparente sobre a efetiva representatividade das manifestações. Apenas alguns Secretários-Gerais, como Alexandre Padilha, expunham qual a representatividade do conselheiro, antes dele se manifestar.

74 Na 13ª reunião ordinária, por exemplo, a votação da Agenda Nacional de Desenvolvimento feita pelo Jaques Wagner foi no sentido de que aqueles que a aprovam deveriam levantar o braço e aqueles que a rejeitam deveriam se manifestar. Na 30ª reunião ordinária, por exemplo, para aprovação do 1º Parecer sobre Observação do Sistema Tributário Nacional, a votação feita por José Múcio Monteiro já determinou que aqueles que concordassem permanecem como estavam.

Nesse sentido, é visto no processo de diálogo social no Conselho o mesmo problema da democracia representativa, apresentado por Sipioni e Silva (2013), quanto à falta de prestação de contas da participação, ou seja, esse diálogo social não é efetivamente aberto à sociedade.

Esse ponto traz uma grande diferenciação do diálogo social feito nos Conselhos da Espanha e de Portugal, em que a discussão se centra muito no teor das políticas públicas a serem encaminhadas pelo governo ao Parlamento. Nesses países, a perspectiva de influir efetivamente nas políticas públicas propostas e a própria cobrança pela prestação de contas do diálogo são maiores do que no caso brasileiro, em que as discussões são feitas tomando preceitos genéricos com uma maior discricionariedade ao governo, o que tende a gerar uma crença na ineficiência do diálogo social como forma de encontrar soluções alternativas aos problemas econômicos e sociais.

A própria prestação de contas à sociedade das discussões travadas pelo Conselho é mitigada pela pouca publicidade conferida. Como expõe Garcia (2010), apesar do amplo espectro da Agenda Nacional de Desenvolvimento, a sociedade não teve tanto conhecimento dela, chegando-se ao ponto do ex-Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, publicar um artigo, em um jornal em setembro de 2005, ou seja, após já sedimentada aquela agenda, em que exorta a sociedade para discussão de um novo plano para o desenvolvimento.

Todos esses aspectos trazem a lume fortes questionamentos sobre a capacidade de o diálogo social nesse Conselho servir para possibilitar a mudança do pensamento único imposto pela ideologia neoliberal, bem como incrementar o caráter democrático da “democracia de equilíbrio” com o aumento da participação, já que, quando alternativas surgiram, o governo não as encampou e a sociedade não teve pleno conhecimento.

Ademais, foram trazidas inúmeras restrições às discussões a respeito de mudanças nas políticas econômicas ortodoxas, demonstrando a limitação imposta pelo mercado às discussões travadas no Conselho, e essa limitação interferiu na própria crença dos conselheiros na construção de um novo pacto social, como já exposto.

Apesar do ponto negativo e da falta de efetividade do diálogo social ali apresentado, pela inexistência de resultados concretos pretendidos pelos conselheiros, deve-se deixar claro que o Conselho acabou possibilitando a formação de um capital social, como expôs a conselheira Sônia Fleury, na 17ª reunião ordinária, ao criar uma noção entre os conselheiros da necessidade de se pensar no todo, sem se restringir a seus pontos corporativos.

A criação desse capital social fica muito evidente na fala do conselheiro presidente da CUT, na 11ª reunião ordinária, em que informa a reunião ocorrida fora do Conselho com o

presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP para tratarem de maneira uniforme sobre a moção a ser proposta quanto à composição do COPOM. Distintamente do que ocorria no início do funcionamento do Conselho em que encontros prévios eram feitos entre os conselheiros com mesmo interesse corporativo, verifica-se que, com o passar das reuniões, polos opostos começam a se reunir para discutir questões amplas, voltadas ao desenvolvimento econômico do país.

Essa mudança de comportamento, trazida pelo Conselho, é comemorada pelo Presidente da República, em seu discurso feito na 31ª reunião ordinária, ressaltando o caráter inédito da relação capital e trabalho, que, anteriormente, somente existia em momentos de conflito. Antes da promoção do diálogo social através do Conselho, a relação capital e trabalho era marcada pelo conflito, já que se iniciava a greves e, somente depois, seria aberto o espaço para a negociação, como afirmado pelo Presidente da República. O Conselho, em sua visão, teria conseguido romper isso e, pela manifestação da Sônia Fleury e do representante da CUT, pode-se perceber que realmente houve uma mudança na relação.

Nesse sentido, apesar de o resultado efetivo ter sido questionado pelos conselheiros, o diálogo social proposto no Conselho teve a capacidade de romper com o viés corporativo das discussões, na busca de um interesse maior, gerando assim um capital social, como apresentado pela conselheira Sônia Fleury, na 17ª reunião ordinária. Frise-se, todavia, como visto nas entrevistas dos conselheiros, que o aspecto corporativo permaneceu relevante em pontos sensíveis, como da reforma tributária.

Com o aumento dos questionamentos de conselheiros sobre a ineficácia do diálogo social, em razão da percepção de que as decisões não são tomadas pelo Conselho, bem como com alternância de atuação do Conselho de acordo com a mudança do Secretário-Geral, José Múcio Monteiro, ao assumir a Secretaria do Conselho, inicia um movimento para tentar dar uma maior autonomia à instituição, bem como uma possibilidade de maior atuação perante o Congresso Nacional⁷⁵.

Surge, assim, o Comitê Gestor do Conselho, composto por seis conselheiros que receberem o maior número de votos e esse Comitê teria a função de interceder junto ao governo para tratar sobre a agenda e sobre as questões relevantes trabalhadas pelo pleno.

Apesar da criação internamente desse Comitê Gestor, sua previsão não veio expressa na Lei nº 10.683/2003, a qual criou o Conselho, ou no Decreto nº 4.744/2003, o qual o

75 A 25ª reunião ordinária trabalhou sobre esse novo modelo de governança com a apresentação de um Termo de Referência pelo Secretário-Geral. Na 26ª reunião ordinária, já foi dada posse aos membros do Comitê Gestor.

regulamentou, ou seja, apesar do propósito de lhe conferir maior autonomia, isso não veio atrelado a sua regulamentação institucional, demonstrando, por mais esse aspecto, sua fragilidade e a falta de preocupação em lhe conferir uma maior institucionalidade.

Quanto à sensação da falta de resultado no diálogo social feito no Conselho, merece ser trazido que, coincidentemente com a discussão no Conselho da Agenda Nacional de Desenvolvimento, entende Dowbor (2010) que, a partir de 2006, a conduta do governo se diferenciou da anterior.

Quanto às práticas econômicas do governo, Dowbor (2010) entende que houve um primeiro momento, de 2003 a 2005, em que as políticas foram mais ortodoxas, com reformas pontuais para estabilizar as contas públicas e para que fosse possível ao governo ganhar a credibilidade dos agentes econômicos. Destaque-se que, coincidentemente, esse momento se confunde com a primeira fase do Conselho de discussão das cartas de concertação e das reformas a serem propostas pelo governo, o qual foi entendido, por Pinto e Cardoso Júnior (2010), como um momento de imposição de agenda do governo no Conselho e de descrença dos conselheiros no diálogo posto, por entendê-lo apenas legitimador do governo, conforme também Garcia (2010) trouxe.

O segundo momento, de 2006 a 2008, apresentado por Dowbor (2010), foi marcado por práticas mais desenvolvimentistas, com políticas econômicas voltadas ao combate à desigualdade e ao fortalecimento do crescimento econômico através do investimento público. Esse período também coincide com o momento seguinte ao da confecção da Agenda Nacional de Desenvolvimento.

Neste período, pode-se perceber também uma mudança na posição crítica dos conselheiros das políticas econômicas do governo, o que era constante nas reuniões e mitigou bastante a partir da 18ª reunião ordinária, ocorrida em 29 de junho de 2006.

Destaque-se que o governo deixa claro que encampou muitas posições descritas na Agenda Nacional de Desenvolvimento na elaboração do Plano Plurianual 2008 a 2011 que foi apresentado na 22ª reunião ordinária, com relevância dada ao PAC.

Quanto a esse aspecto, merece ser questionado se a mudança na atuação do governo ocorreu em função da decisão do Conselho ou da própria intenção do governo em adotar um outro modelo econômico, já que, verificando-se a aprovação da Agenda Nacional de Desenvolvimento e a mudança das políticas econômicas trazidas por Dowbor (2010), pode-se pensar que foi o diálogo social quem possibilitou isso.

Essa posição, entretanto, é temerária quando se analisa a atuação do Conselho e a realidade política do governo e, assim, para se averiguar de forma efetiva, devem ser

levantados alguns pontos.

O primeiro ponto é a condução do governo da agenda do Conselho. O Conselho não possui autonomia na fixação dos rumos do debate travados internamente, sendo pautado a todo momento pelo governo, como se depreende pelas mudanças ocorridas em sua atuação quando se alterou o Secretário-Executivo.

Outro ponto que convém ser levantado é a amplitude das decisões tomadas pela Agenda Nacional de Desenvolvimento, sem entrar efetivamente em formas concretas de sua implementação. Identificou-se o problema da desigualdade social e regional, sendo necessárias medidas para que esse problema fosse mitigado, sem determinar quais políticas públicas deveriam ser efetivamente implementadas.

A mudança da política econômica decorre também da confiança adquirida junto ao mercado, como pode ser extraído dos discursos do Presidente da República, em que, nas primeiras reuniões, foram centrados na manutenção das políticas de combate à inflação e, a partir da 11ª reunião ordinária, começa a apresentar um momento mais positivo do país e com a perspectiva mudanças no modelo de crescimento econômico, o que coincidiu com a discussão da Agenda Nacional de Desenvolvimento aprovada na 13ª reunião ordinária.

Outro ponto relevante, nessa mudança das políticas econômicas apontadas por Dowbor (2010) foi a coincidência com a alteração ocorrida no Ministério da Fazenda. Em março de 2006, sai Antônio Palocci e entra Guido Mantega, o que tende a justificar muito mais os novos rumos tomados, do que a aprovação da Agenda Nacional de Desenvolvimento, até mesmo por ela já ter sido aprovada na reunião ordinária ocorrida em agosto de 2005.

Nesse sentido, a mudança da política econômica não pode ser imposta apenas como consequência da atuação do Conselho, sendo certo, ademais, que a dificuldade em definir a influência dele sobre as decisões do governo decorre muito da baixa capacidade de prestação de contas do diálogo, apesar dos reiterados compromissos feitos pelo governo de que isso seria feito, conforme manifestação do Presidente da República na 15ª reunião ordinária, por exemplo.

Essa baixa capacidade de prestação de contas e a grande influência do governo na agenda do Conselho reforça uma percepção crítica dos conselheiros de que aquele órgão serviria apenas como um meio de legitimação do governo.

Neste aspecto, deve-se levantar a grande diferença, em relação ao Conselho do Brasil, verificada nos Conselhos da Espanha e de Portugal em que o diálogo social foi pautado pela necessidade de reformas que se adequassem à ideologia neoliberal, como flexibilização da legislação trabalhista, alteração da seguridade social, entre outros.

No Brasil, apesar de inicialmente terem sido trazidos temas impostos pelo mercado, como a necessidade de reforma da previdência com a diminuições dos benefícios sociais, com o passar do tempo, o diálogo social deixou de ser pautado pela ideologia neoliberal, chegando-se ao ponto, inclusive, de se questionar uma das virtudes para garantia da competitividade vista por aquela ideologia que é a desigualdade, apontando-se este tema como o centro das políticas públicas a serem adotadas pelo governo.

O ponto, entretanto, é que, apesar de o diálogo social, no Brasil, não ter se restringido a um pensamento único dominante, ele não foi plenamente aberto, tendo sido muito vinculado aos propósitos do governo, ou seja, essa construção de um pensamento fora da ideologia neoliberal não partiu do diálogo social construído dentro do Conselho, mas sim da intenção do governo de implementar novas políticas.

Assim, a discussão existente no Conselho serviu para dar uma sustentação política, junto ao poder econômico, o qual possui maior representatividade naquela instituição, para o pensamento alternativo, enquanto que, na Espanha e em Portugal, não foram vistas discussões para se trazer novas formas de políticas econômicas e sociais.

De qualquer forma, deve-se destacar que a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento e o momento positivo da economia brasileira trouxeram uma relevância internacional ao Conselho do Brasil, tendo sido ele eleito para gerir a AICESIS, por dois anos, entre 2007 e 2009, ou seja, apesar de questionamento interno, a relevância das discussões feitas a respeito de alternativas para o desenvolvimento econômico e social do país foi reconhecida pelas instituições congêneres.

Com a crise de 2008, Dowbor (2010) traz um terceiro momento para as políticas econômicas e sociais do Brasil, em que a atuação do Estado é reforçada, inclusive com um movimento contrário ao neoliberalismo, reforçando-se a necessidade de atuação estatal para minorar os efeitos dela.

Nesse sentido, Pinto e Cardoso Júnior (2010) entendem que, com a crise de 2008, foi aberta uma grande porta para que o diálogo social fosse efetivo e gerasse propostas concretas, inclusive pelo histórico favorável verificado na criação da Agenda Nacional de Desenvolvimento, e foi isso que se viu no início.

Percebe-se, com a crise, uma tentativa de o governo ampliar a participação do Conselho, com reuniões realizadas entre o governo e o Comitê Gestor, culminando com a aprovação, na 28ª reunião ordinária, de uma moção de combate à crise internacional com quatro recomendações básicas, quais sejam: estabilização do câmbio, suspensão do aumento dos juros, garantia da continuidade no fornecimento de crédito e manutenção dos

investimentos.

A pesquisa OIT e AICESIS (2013) aponta o Conselho brasileiro como um dos mais envolvidos, pelos governos, na busca de resposta para a crise. A partir de questionários feitos a 88 Conselhos Econômicos e Sociais, ele foi um dos únicos que respondeu que adotou as quatro principais iniciativas enumeradas na pesquisa, tendo ele feito uma análise especial sobre a crise, criado uma comissão especial ou grupo de trabalho para ela, convocado um encontro interno especial e organizado uma conferência para tratar da crise.

Essa importância conferida ao Conselho, pelo governo, durante a crise, fica evidenciada pelo Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento, realizado em março de 2009, que se confundiu com a 29ª reunião ordinária, em que foram trazidos especialistas e aberta a discussão para que a crise fosse trabalhada através do diálogo.

O Presidente da República deixa expresso em seu discurso, nesse seminário, que a saída para a crise deve ser política, através de um acordo político, ressaltando que ela é a demonstração do fim da ideologia neoliberal, o que teria sido sua grande luta e, por ter feito um governo que não seguiu esse modelo, o Brasil estava mais preparado para passar pela crise.

Realçando a importância do Conselho durante a crise, em discursos feitos na 36ª reunião ordinária, o Presidente da República e a conselheira Tânia Barcelar reiteram a importância atuação do Conselho, com a realização do seminário e a apresentação da moção.

Nesse sentido, ao contrário dos casos de Portugal e da Espanha, como aponta a OIT e AICESIS (2013), o Conselho do Brasil foi inserido no centro da resposta para a crise, existindo concordâncias internas em favor de medidas anticrise.

Destaque-se, todavia, que essa diferença não é eventual, já que a Espanha e Portugal necessitaram se adequar a determinações da União Europeia, de maneira urgente e imediata, enquanto que a crise atingiu o Brasil de outra forma. Lá houve uma influência maior dos agentes externos na determinação da política econômica a ser adotada, pelo grau de interdependência dos países europeus.

Na Espanha e Portugal, o diálogo permaneceu aberto apenas enquanto foi necessária a busca de soluções alternativas, muito em função da quebra da confiança na ideologia neoliberal, a qual seria uma das causadoras para aquela crise. A partir do momento em que o pensamento único retornou, no âmbito europeu, esse diálogo se encerrou.

No Brasil, estando por mais tempo flexível a busca por soluções para a crise, o Conselho acabou atuando de maneira coordenada, devendo ressaltar que o grupo de trabalho criado para tratar da crise tornou-se um dos mais importantes do Conselho, como conclui OIT

e AICESIS (2013).

Ademais, apesar de o aparato institucional não ser tão robusto quanto aos Conselhos da Espanha e de Portugal, o Conselho do Brasil também assinou acordos de cooperação com outros Conselhos mundiais, como o da Argélia e Congo.

Um ponto durante a crise que ficou muito evidente foi a questão da barreira estrutural imposta pelo capitalismo às políticas públicas, como apresentado por Przeworski, 1988.

Na 28ª reunião ordinária, a qual serviu para tratar sobre a conjuntura econômica internacional, foi demonstrada de maneira clara essa barreira. Os conselheiros representantes da classe trabalhadora fizeram manifestações a respeito da necessidade de políticas públicas para se garantir o emprego, ressaltando que, em todas as crises, foram os trabalhadores quem mais sofreram e, nessa crise internacional, eles não tiveram nenhuma responsabilidade ou coparticipação.

Em resposta a esse pleito, o Presidente da República, em seu discurso, sustentou que, para que a crise não os afete, os trabalhadores devem continuar consumindo, pois, assim, as indústrias permanecerão produzindo e necessitando de empregados. Com essa fala, deixa-se patente a visão da vinculação das políticas públicas ao capital, já que será a existência de lucro que permitirá a continuidade das políticas públicas.

A partir da 31ª reunião ordinária, o governo começa a se manifestar no pós-crise, entendendo que ela já havia sido superada e o momento seria de pensar em um processo de amadurecimento e perenização do desenvolvimento. Começa-se, assim, a discutir uma nova agenda para o desenvolvimento.

Neste momento, entendido como minorado o problema da desigualdade com a Agenda Nacional de Desenvolvimento, são necessárias novas discussões, fazendo surgir a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento – ANC, em que o foco passa a ser o problema da educação. A continuidade do desenvolvimento passa a depender de um investimento maior na educação.

Destaque-se que essa nova agenda é pensada para subsidiar o novo presidente a ser eleito para o mandato de 2011 a 2014, sendo ressaltado, pelo governo, que ela pode ser adotada ou não de acordo com o interesse de quem for eleito, mas ela poderia servir de norte.

Para a construção dessa Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, o Secretário-Geral, Alexandre Padilha, ao contrário de Jaques Wagner, que criou um Grupo de Trabalho para tratar da Agenda Nacional de Desenvolvimento, trouxe para discussão na 33ª reunião ordinária a necessidade de trabalhar doze eixos. Eles deveriam ser trabalhados na

própria reunião, com a divisão em grupos, em que cada membro do Comitê Gestor coordenaria um grupo. Após a discussão nesses grupos, seria verificado quais pontos são consensuais e quais não são.

Na 34ª reunião ordinária, a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento foi fechada e apresentada com nove pontos, dando-se destaque à necessidade de investimento em educação para que fosse possível um novo salto no desenvolvimento. Nessa reunião, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, ressalta que muito das orientações daquela Agenda já se encontra em aplicação pelo governo. Essa fala reforça uma aparência das discussões servirem meramente para conferir legitimidade às políticas do governo, pois não se discute o que será aplicado, apenas o que já está sendo adotado.

A partir da 37ª reunião ordinária, o Conselho passa a ser presidido pela Presidente Dilma Rousseff, tendo como Secretário-Geral, Moreira Franco, e a condução é bastante alterada, não apenas pela mudança do Secretário-Geral que, por si só, nas outras trocas, teve o condão de modificar o tratamento do diálogo institucionalizado no Conselho, mas pela alteração da Presidência da República, já que mesmo com outros Secretários-Gerais assumindo após Moreira Franco, como foi o caso de Marcelo Cortês Neri e de Aloizio Mercadante, a alteração se manteve.

Durante o período em que a Presidência da República e, por conseguinte, a Presidência do Conselho foi exercida por Dilma Rousseff, é possível perceber traços de mudança em seu funcionamento, com a mitigação do diálogo social em vigor até então. Essa alteração pode ser imputada à fragilidade institucional e à dependência excessiva ao governo para que o Conselho funcione. Destaque-se que o próprio Presidente Lula, em discurso proferido na 31ª reunião ordinária, traz essa dependência, expondo que o Conselho pode ou não existir a depender do intuito do novo Presidente da República a ser eleito.

Um dos pontos extraídos do período, em que a Presidência do Conselho foi exercida pela Dilma Rousseff, foi a diminuição das sessões ordinárias do pleno, apesar de a previsão do decreto regulamentador prever a necessidade de reuniões bimestrais, as sessões foram realizadas sem uma efetiva continuidade, como já exposto.

Outra questão foi a diminuição dos debates anteriormente vigentes durante as reuniões ordinárias, em que os conselheiros se inscreviam para apresentar seus pontos de vista e sugestões em discursos de até três minutos. A partir da 37ª reunião ordinária, independente do Secretário-Geral, esses debates não foram mais vistos, sendo centradas as reuniões nas exposições de Ministros de Estado ou de conselheiros membros do Comitê Gestor.

Também pode ser percebida que, ao contrário de discussões sobre novas proposições,

as reuniões ordinárias serviram muito mais para que programas de governo fossem expostos e divulgados de uma maneira mais concreta e fechada, sem espaço para intervenção. Destaque-se que, anteriormente, como já visto, em razão da inexistência de discussões sobre as políticas públicas em si, os programas também eram expostos pelo governo, mas, pela existência e abertura de debates, era possível perceber a possibilidade de manifestações a respeito das questões apresentadas pelo governo. Com a mitigação do debate, como ressaltado, as reuniões serviram muito mais para a exposição de posições.

A alteração resta muito evidente na 38ª reunião ordinária, principalmente quando se compara o que realmente veio a ocorrer com o discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff, em sua primeira reunião ordinária como Presidente do Conselho.

Na 37ª reunião ordinária, ela inaugura seu mandato no Conselho e, em seu discurso, reforça o compromisso de que aquela instituição serviria para discussão dos projetos do governo e não apenas como um instrumento para a exposição das políticas governamentais. Na reunião seguinte, já foi apresentado de forma acabada o Programa Ciência sem Fronteira e o Plano Plurianual 2012-2015, sem qualquer discussão ou debate, informando que ambos estão adequados à Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento.

As reuniões seguintes permaneceram no mesmo sentido, com a mitigação do debate, chegando-se a ser afirmado pelo então Secretário-Geral, Moreira Franco, na 40ª reunião ordinária, que o Conselho serviria para dar sustentação política à Presidente da República, inclusive para auxílio perante o Congresso Nacional na aprovação das políticas encaminhadas pelo governo.

Nesse sentido, percebe-se de maneira expressa que, durante o novo governo, o Conselho foi pensado como instrumento para dar sustentação política à Presidente da República, deixando-se expresso que caberia a ele influir inclusive no Congresso Nacional para que as políticas do governo fossem aprovadas.

A despeito de, anteriormente, essa necessidade de sustentação ter sido vista e retratada, como no início do mandato do Presidente Lula, ela não fora apresentada de maneira expressa pelo governo até então, sendo que a atividade do Conselho se encontrava mais centrada na abertura às discussões. A alternância, em seu funcionamento, demonstra, assim, o impacto da fragilidade institucional no Conselho.

Com o prolongamento da crise e a piora do cenário econômico brasileiro, começam a surgir manifestações em diversas cidades pelo Brasil, em meados de 2013, em que se inicia um questionamento à representação partidária, apresentando-se um pleito para uma maior abertura ao diálogo social. O sistema político foi claramente questionado.

Para esses movimentos contrários à forma representativa de nossa democracia, a solução encontrada pela Presidente Dilma foi a edição de um Decreto de nº 8.243/2014, o qual criava a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, ou seja, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi alijado de qualquer discussão a respeito da ampliação do diálogo social, o que seria o seu papel.

Naquele decreto, foi prevista a implantação de uma série de medidas atinentes ao aumento da participação popular no governo, deixando, todavia, de se expressar a respeito de instrumentos já criados e implantados, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Como Tarso Genro, 1º Secretário-Executivo do Conselho, expôs:

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

Nesse sentido, ao invés da edição daquele decreto, a Presidência da República poderia tentar fortalecer a posição institucional do Conselho com a abertura e chamamento da sociedade ao diálogo e à participação direta naquele órgão, sendo certo que foi o próprio governo quem o criou.

Frise-se que as manifestações chegaram a ser apontadas e descritas nas 41ª e 42ª reuniões ordinárias, sem, todavia, a abertura para os debates internos, sendo que as posições foram definidas anteriormente pelo próprio governo.

Após as manifestações de 2013, a Presidência da República formalizou cinco pactos nas áreas da responsabilidade fiscal, reforma política, saúde, transporte público e educação. No que tange ao pacto pela reforma política, seria proposto um plebiscito ou a realização de uma Assembleia Constituinte específica para definir a reforma política. Também seria alterada a lei para definir a corrupção como um crime hediondo, bem como a ampliação da Lei de Acesso à Informação Pública⁷⁶.

Na 41ª reunião ordinária, realizada em julho de 2013, a qual serviu como um seminário em comemoração aos 10 anos do Conselho, a Presidente da República, em seu discurso, informou a necessidade de se discutir a realidade brasileira no Conselho, inclusive quanto às manifestações, apresentando cinco pactos por ela propostos em resposta aos questionamentos vistos.

76 Cf. Jornal Folha de São Paulo “Confira os cinco pactos em favor do Brasil definidos por Dilma” (25/06/2013).

Na 42ª reunião ordinária, realizada em abril de 2014, os pactos pautam a reunião, com as exposições de Ministros de Estado a respeito do que estaria sendo feito quanto aos pleitos dos manifestantes, como investimento em mobilidade urbana, e são apresentados relatórios de Grupos de Trabalho, reforçando o pacto.

Um dos Grupos de Trabalho foi relativo à reforma política e foi editado por ele o 2º Parecer sobre Reforma Política, tendo como principal proposta a formalização de um pacto republicano, com os três Poderes para a aprovação de alterações legais e constitucionais, tendo como destaques o financiamento público de campanha e uma nova regulamentação do art. 14 da Constituição da República, que trata sobre os instrumentos da democracia direta (plebiscito, referendo, etc.).

Caso esse pacto republicano não fosse conquistado, o mencionado parecer propunha à Presidência da República a convocação de um plebiscito para o fim de discutir a reforma política e a articulação de uma Assembleia Constituinte Revisora Exclusiva.

Esse parecer foi considerado aprovado pelo Conselho, sem a informação de qualquer votação a seu respeito na ata da 42ª reunião ordinária em que ele foi apresentado, como ocorreu em outros momentos.

Ademais, como se depreende das decisões apresentadas pelo Grupo de Trabalho, há uma simetria de posicionamentos entre o parecer sobre reforma política e o pacto proposto nesse tema, o que reforça a aparência do Conselho ser um mero chancelador das decisões e as políticas públicas propostas pela Presidência da República, durante o governo da Presidente Dilma, haja vista a simples reiteração de soluções propostas já em junho de 2013 pela Presidente.

O que se viu, na verdade, após aquelas manifestações, foi a diminuição das sessões do Conselho, como já exposto, chegando-se ao ano de 2015 sem qualquer reunião dos membros, apesar de a diminuição da importância do Conselho já ser constatável desde a posse da Presidente Dilma para seu primeiro mandato, como apresenta Gomes (2015).

Esses fatos corroboram a fraca institucionalidade do Conselho, conferindo o governo a ele a atuação que bem entender e chegando-se ao limite, em meados de 2015, com seu evidente declínio, de se pensar no seu fechamento, inclusive pela falta de nomeação de conselheiros para o período⁷⁷.

Com o governo envolvido em uma nova crise de legitimidade, bem como com a existência de uma nova crise de confiança do mercado, o Conselho foi reativado com o claro

77 Cf. Carta Capital “Dilma não quer conselho” (24/09/2015)

propósito de tentar garantir a legitimidade social⁷⁸, o que reforça o argumento apresentado.

Durante a 44ª reunião ordinária, realizada em janeiro de 2016, pode-se depreender do discurso da Presidente da República uma tentativa de se retomar a relevância do diálogo social, através do Conselho, ressaltando sua abertura para o debate.

É visto também, no discurso feito naquela reunião ordinária, a volta de uma manifestação já inexistente quanto à importância do Congresso Nacional. No início do funcionamento do Conselho, a relevância do Parlamento foi ressaltada pela preocupação de demonstrar que sua função não seria substituída pela nova instituição. Agora, esta fala não teria muita relevância em ser proferida em uma reunião do Conselho, caso ela servisse para reforçar a inexistência de interferência desta instituição no Congresso Nacional, pois, perpassados treze anos de seu funcionamento, a desconfiança a esse respeito deixou de existir.

Para entender seu intuito, deve ser feita uma conjugação com ambos pontos do discurso, relevância do Conselho, anteriormente inativo durante o segundo mandato, e do Congresso Nacional, o qual estaria naquele momento prestes a iniciar o processo de julgamento do impeachment. Com ambos pontos vistos em conjunto, pode-se perceber que a pretensão é demonstrar uma maior abertura do governo ao diálogo institucionalizado, como forma de mitigar a crise econômica e política, e não mais dissipar eventual desconfiança do Parlamento em relação ao Conselho.

A questão, entretanto, é que, apesar dessa aparente abertura ao diálogo, o discurso da Presidente da República já pautou as políticas que ela pretendia impor, reforçando a necessidade de aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF e da Desvinculação das Receitas da União – DRU, bem como de se efetuar a reforma da previdência.

Portanto, evidencia-se novamente a interferência da fragilidade institucional no funcionamento eficaz do diálogo social internamente no Conselho, com o governo pautando o debate com o propósito de dar legitimidade às políticas por ele propostas.

Durante o governo da Presidente Dilma, a fragilidade resta muito evidenciada pela inexistência de debates e pela falta de convocação de reuniões ordinárias, ocorrendo ela primordialmente em momentos críticos do governo, de necessidade de ganhar uma legitimidade questionada por manifestações, como ocorreu em 2013, ou pelo Congresso Nacional, com o início do processo de impeachment em 2015.

Ante o exposto, pode-se perceber que o diálogo social institucionalizado no Brasil

78 Cf. Carta Capital “Dilma, aberta ao diálogo” (04/02/2016)

ficou muito adstrito aos interesses do governo, sendo isso decorrente da fragilidade institucional, sem se atrelar, entretanto, em alguns períodos, ao pensamento único imposto pela ideologia neoliberal. Nesse sentido, no Brasil, pode-se afirmar que o diálogo social teve um propósito distinto daquele existente na Espanha ou em Portugal, já que lá ele serviu para dar sustentação às reformas neoliberais, enquanto aqui ele serviu muito mais de sustentação política para o governo.

5 PROBLEMAS PARA O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL ENCONTRADOS NOS ESPAÇOS INSTITUCIONALIZADOS NA EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS

A participação social ocorrida durante o período deveria ser fruto de uma globalização reflexiva⁷⁹, com a participação direta da sociedade, (FERREIRA, 2005), sendo que esse processo de participação social ocorreu de forma muito precária tanto em Portugal e na Espanha, quanto no Brasil.

Na Espanha, o diálogo social chegou a ser visto durante um período como um “vício político”, mormente durante o governo do partido socialista, pois ele serviu muito mais para dar sustentação ao governo do que para trazer soluções negociadas (VEGARA, 2003), ou seja, o diálogo social serviu muito mais como um instrumento de legitimação das políticas governamentais do que uma participação efetiva e apta a criar soluções.

A própria limitação da competência do Conselho da Espanha para trabalhar apenas na área consultiva, sem a possibilidade de efetuar concertos sociais, acabou influenciando a regularidade e permanência do diálogo social institucionalizado. A concertação social ficou restrita a esfera não institucional, o que gerou uma variação em sua ocorrência, passando por grandes períodos em que ela foi promovida eficazmente e outros em que houve grandes rupturas com o histórico de diálogo social espanhol, como alertado pelo pleno daquele Conselho.

Nesse sentido, como apontado por Molina e Miguélez (2014), há uma grave falha na institucionalidade do Conselho da Espanha, chegando-se a afirmar que aquela instituição é fraca, por ficar restrita a consultas, apesar de, como visto, sua autonomia em relação ao governo ser maior que os outros Conselhos. Essa fraqueza institucional acabou sobressaindo no período após a crise, em que as críticas à falta de diálogo social prévio aumentaram nos *Dictámenes* aprovados pelo pleno.

Em Portugal, o diálogo social, em vez de estar fundado em princípios normativos e substantivos, ocorreu mais com o propósito de captura e colonização e passou a ser regulado em favor do poder econômico, servindo muito mais para dar legitimidade a um recuo do status laboral, ao invés de uma saída negociada (FERREIRA, 2005). Esse recuo também foi

79 Essa globalização reflexiva ocorreria como decorrência da oportunidade gerada pelo transnacionalismo para a interação mundial, identificando-se interesses comuns a serem compartilhados e discutidos globalmente, formando-se e alargando-se o âmbito das discussões e as soluções a serem propostas.

visto na Espanha, com as inúmeras reformas da Seguridade Social e da legislação trabalhista ocorridas no período analisado, sendo em sua grande maioria precedida de acordos sociais.

Os acordos conseguidos em Portugal, no período de funcionamento do Conselho, demonstram isso, já que grande parte deles teve o propósito de flexibilizar os direitos trabalhistas e de dar sustentação a reformas do Estado que mitigam direitos sociais e sua própria atuação.

No caso português, também merece ser destacada a força relativa dos acordos conseguidos, já que grande parte deles não foi encampada pela CGTP e isso acabou mitigando a própria força dessa concertação social, como exposto por Lima e Naumann (2000), já que a contrariedade aos acordos foi levada para a Assembleia da República.

A dualidade do sindicalismo português, apresentada por Santos (2005a) e pela análise feita acima dos pareceres e acordos, acaba maculando a participação social em Portugal, pois torna-se difícil a percepção quanto ao consentimento da classe trabalhadora em relação às medidas acordadas.

Principalmente no que tange aos acordos firmados, na Comissão Permanente de Concertação Social, com a falta de consentimento, na grande maioria, da CGTP, a qual, como afirmam Lima e Naumann (2000), possui o maior número de sindicalizados, pode-se perceber o caráter precário da concertação social ali efetivada, sendo certo que isso decorre também da fragilidade institucional.

Ao permitir a assinatura de acordos por votação, sendo que o capital possui uma atuação unitária e os trabalhadores não (SANTOS, 2005a), a perspectiva desses acordos trazerem pacificação social é pequena, ainda mais dentro de um contexto de relativização de direitos sociais e trabalhistas.

A viabilidade de decisões através de votação acabou servindo, na verdade, para a convalidação da ideologia neoliberal, com a aparência de consentimento da classe trabalhadora da perda e flexibilização de seus direitos trabalhistas.

Na Espanha, esse aspecto da dualidade do sindicalismo não se mostrou presente, sendo que grande parte dos acordos foram firmados pelas duas principais confederações sindicais, a CC.OO. e a UGT. Na própria atuação dessas duas confederações, no Conselho, foi percebida uma maior integração dos propósitos, como visto na análise feita acima, o que diferiu bastante do caso português em que os sindicatos adotam posturas diversas, conforme apresentado por Santos (2005a).

Na realidade, o diálogo social é visto como uma alternativa às intervenções do Estado nos domínios econômico e social, com a existência de concessões mútuas. O ponto é

que isso levanta duas questões importantes. A primeira diz respeito à escolha dos parceiros para dialogar, podendo o diálogo social, com essa escolha, servir apenas como forma de legitimação do poder político. A segunda diz respeito à forma de compatibilização desse diálogo com a democracia representativa (FERREIRA, 2005).

Estes dois pontos merecem uma reflexão, levando em conta o que já foi exposto, nos casos comparados, já que eles se diferenciam bastante entre si, em ambos aspectos apresentados.

Relativo à escolha dos parceiros, como forma de legitimação do poder político, pode-se perceber a precariedade evidente do caso brasileiro, em que a escolha dos parceiros para dialogar é feita de forma livre pelo Presidente da República. Essa livre escolha interferiu de forma premente na atuação do Conselho e na própria abertura da participação social, já que foi dada predominância representativa ao poder econômico, que inicialmente via com grande desconfiança o governo eleito. Isso, todavia, não ficou restrito ao caso brasileiro, como visto.

Em Portugal, apesar de a própria lei estipular os parceiros aptos ao diálogo, o aspecto de legitimação do poder político restou apresentado sob a perspectiva de um sindicalismo de participação (SANTOS, 2005a) da UGT, a qual consentiu de maneira reiterada com as posições do governo, sob a forma de assunção de acordos, e se manifestou uniformemente com os representantes do capital nos pareceres elaborados pelo Conselho. Nesse sentido, apesar de a liberdade quanto à escolha dos parceiros não ser tão aberta às intervenções do poder político, como no Brasil, o aspecto institucional também favoreceu em Portugal o caráter precário do diálogo social, ao impor decisões por votação.

Já na Espanha, a despeito de também inexistir liberdade plena de nomeação dos membros do Conselho pelo governo, o aspecto de legitimação do poder político acabou se evidenciado pela formação das opiniões do pleno através da votação, com a existência de um terceiro grupo de interesses muito ecléticos e pela unidade de atuação do grupo 2, referente às confederações sindicais, o que trouxe, principalmente no período anterior à crise de 2008, uma maior tendência na valoração positiva nos projetos encaminhados pelo governo para a análise.

Quanto à compatibilização com a democracia representativa, no caso brasileiro, isso foi visto de forma complexa, distintamente da Espanha, por exemplo, em que o Conselho de lá acompanha suas proposições durante o processo legislativo, apesar de caber ser lembrado que a atuação do Conselho da Espanha é voltada muito mais para os aspectos técnicos da matéria encaminhada para análise.

Aqui, com a inexistência de um contexto de diálogo social prévio e sustentável, o

que se viu foi a preferência dada pelo poder econômico em tratar diretamente suas questões com o Poder Legislativo, através do lobby já existente, do que ampliando o diálogo social internamente nos Conselhos (FLEURY, 2006).

Pinto e Cardoso Júnior (2010) também trazem esse problema no momento posterior à fixação da Agenda Nacional de Desenvolvimento, em que, por inexistir possibilidade de verificar o impacto dessa agenda, foram necessárias a atuação e a influência em outras instâncias políticas para fazer prevalecer a posição.

O próprio governo não soube complementar e interligar a discussão do Conselho, com as questões postas para serem debatidas no Congresso Nacional. Durante o período de funcionamento do Conselho Brasileiro, essa realidade alternou bastante. Houve momentos em que a necessidade de intervenção no processo legislativo não era imposta, inclusive era defendida a independência das instâncias, como nas primeiras reuniões ordinárias, em que a desconfiança em relação ao Conselho era grande. Em outros momentos, como durante o período em que José Múcio Monteiro Filho era Secretário-Geral, representantes do Congresso Nacional foram convidados para participar nas reuniões, como na 27ª reunião ordinária, em que os Presidentes da Câmara de Deputados e do Senado Federal estavam presentes, com o propósito de permitir uma continuidade do debate ali visto e permitir uma visualização da aprovação social. Também tiveram momentos em que era ressaltada a necessidade de uma maior intervenção dos conselheiros no Parlamento para que as políticas fossem aprovadas, como visto na 40ª reunião ordinária.

Nesse sentido, nem mesmo o governo soube muito o que fazer com o resultado dos debates ali propostos, sendo marcante também a inexistência de respostas às proposições apresentadas, como ressaltado na 10ª reunião ordinária.

Quanto ao caso de Portugal, pode ser visto em um dos aspectos uma melhor compatibilização com a democracia representativa, já que a própria Assembleia da República utilizou o Conselho como instrumento para tomada de decisões, encaminhando discussões diretamente ao Pleno. Esse ponto evidencia a própria inexistência de desconfiança do Parlamento, em relação ao Conselho, tendo sido compreendida a possibilidade de compatibilização entre instrumentos da democracia representativa com a participativa.

Relativo ao aspecto de concertação social, entretanto, a compatibilização foi precária, como apontado por Lima e Naumann (2000), principalmente pela dualidade do sindicalismo português, tendo a CGTP se oposto a grande parte dos acordos, o que acarretou sua intervenção no processo legislativo e trouxe questionamentos dos representantes empresariais quanto à ilegitimidade de eventuais políticas aprovadas pelo Legislativo que fossem

contrárias a acordos assinados.

No caso espanhol, a compatibilização acabou ocorrendo de forma distinta dos demais países analisados no presente trabalho. Primeiro porque a Espanha, antes da criação do Conselho, já estava em um processo avançado e perene de diálogo social, não tendo sido verificado isso apenas após sua institucionalização, o que minorou eventuais desconfiâncias do Parlamento em relação àquela instituição, tanto que houve matérias submetidas pelo próprio Parlamento, conforme *Dictamen* nº 9/2007. Segundo porque a análise apresentada pelo Conselho ficou mais adstrita a aspectos técnicos da matéria encaminhada para análise, sem o intuito de imiscuir em eventual posição majoritária das *Cortes Generales* (*Congreso de los Diputados y Senado*).

Outro ponto, levantado pelo Conselho Econômico e Social da Espanha (2014), que demonstra como foi feita a compatibilização entre os sistemas de democracia participativa e representativa foi a prevalência dada, durante às discussões no pleno, do consenso, o que daria maior força política às análises feitas, acarretando um melhor acolhimento pelo Parlamento das opiniões apresentadas.

Quanto à concertação social, como o Conselho da Espanha não tem o propósito de sua promoção, isso não interferiu na compatibilização das duas instituições, como aparente nos outros Conselhos analisados.

De qualquer forma, como sustentado por Ferreira (2005), a compatibilização do diálogo social com a democracia representativa é um dos pontos que tendem a minar o aspecto da participação, trazendo uma aparência de inefetividade.

Outros problemas verificados para o processo de participação social em espaços institucionalizados também podem ser apontados, após a comparação feita até o momento neste trabalho.

No caso do Brasil, o propósito do Conselho, conforme afirmado por Kovarick (2003) e Genro (2003), era o de alterar a realidade da política brasileira, introduzindo um perfil de negociação, com a institucionalização do diálogo entre a classe empresarial, os movimentos sociais e os intelectuais, possibilitando a criação de consensos.

Esses consensos estariam aptos à formalização de um novo pacto político-social que permitiria o desenvolvimento econômico com maior justiça social, como estipulado no termo de referência para a criação do Conselho Brasileiro.

Após a criação do Conselho do Brasil, verificou-se a incapacidade de se atingir consenso, muito por culpa do perfil político e histórico de nossas classes hegemônicas e pelo próprio radicalismo dos movimentos sociais, como exposto por Fleury (2006). Essa evidência

foi encontrada no início de seu funcionamento, como informaram o ex-conselheiro Miguel Jorge, na 35ª reunião ordinária, e o Presidente Lula, na 36ª reunião ordinária, ao lembrarem que, no início, antes das reuniões ordinárias, eram feitos encontros entre os conselheiros que tinham o mesmo interesse corporativo para darem um tratamento uniforme a suas posições.

Essa atuação contraposta, todavia, não foi permanente já que a criação de um perfil de negociação e uma cultura de diálogo foi visto com o decorrer do Conselho, como exposto pelo Presidente Lula na 31ª reunião ordinária. A conselheira Sônia Fleury também reforçou esse aspecto da capacidade de o Conselho Brasileiro ter criado um capital social, conforme manifestação apresentada na 17ª reunião ordinária. Esse capital social restou demonstrado pelo diálogo externo ao Conselho entre FIESP e CUT, as quais defendem interesses corporativos antagônicos, conforme informado na 11ª reunião ordinária,

A questão foi que, muito embora tenha sido vista a construção de um ambiente para se pensar o interesse maior, sem restrição de aspectos corporativos, a fragilidade institucional não permitiu que isso trouxesse resultados evidentes nas reuniões ordinárias, havendo reiterados questionamentos quanto à eficiência e ao propósito do diálogo social institucionalizado no Conselho do Brasil.

Com o passar do tempo e a mudança do governo, a fragilidade institucional acabou reforçando o caráter precário do diálogo social institucionalizado no âmbito do Conselho do Brasil.

Destaque-se que Silva e Zanata Júnior (2008) sustentam existir uma forte interferência da desigualdade social na vida associativa, o que reverbera nos espaços de institucionais voltados ao diálogo social, como exposto por Fleury (2006). Quanto mais afastadas no espaço social, menor é a probabilidade de que as classes e entidades representativas de interesses construam relações e interesses comuns. Isso, no Conselho do Brasil, não restou evidenciado, entretanto, com a análise das atas, apesar de ser necessário ressaltar que muitas das questões postas eram genéricas justamente para evitar que os interesses conflitantes aparecessem.

Consoante levantado pela Fleury (2006), as mudanças impostas pelo governo Lula, durante seu primeiro mandato, já trouxeram a perda de seu papel dialógico com a sociedade, ao retirar sua vinculação direta com a Presidência da República.

Como asseverado por Fleury (2006, p. 103),

a indefinição do governo em relação à função e ao papel do CDES é cada vez mais sentida, em especial em um momento tão crítico como o atual, em que a crise institucional vem envolvendo tanto o Legislativo quanto o Executivo. Considerando que o conselho deveria dar prioridade às questões estruturais em relação às conjunturais, perde-se a chance de utilizar esse mecanismo já institucionalizado de

negociação entre governo e sociedade, com vistas a gerar alternativas diante da crise política, fortalecendo a democracia e sua institucionalidade.

Nesse sentido, há uma clara demonstração da interferência do sistema político em que o Conselho estava inserido, o que interferiu em sua composição e nas discussões ali travadas, como demonstrado. Apesar disso, foi justamente nesse momento de indefinição que foi aprovada a Agenda Nacional de Desenvolvimento que pode ser considerado um importante produto do diálogo social brasileiro.

O caso português já foi distinto do brasileiro, mas apresentou problemas parecidos quanto à incapacidade de atingir consensos aptos a influenciar na implementação das políticas públicas.

A primeira distinção diz respeito aos propósitos do Conselho. Sua criação não veio agregada à carga de mudança da realidade política portuguesa, com a introdução de um processo de negociação entre classes. Isso não ocorreu, pois, em Portugal, já existiam Conselhos com propósitos similares e o diálogo social já se encontrava institucionalizado. Dentro dessa perspectiva, o Conselho foi criado mais para dar similitude institucional e para possibilitar uma melhor integração com os demais países europeus, componentes da União Europeia.

Na Espanha, também há uma distinção nesse aspecto, tendo sido visto um incremento de consensos entre os integrantes do Conselho, com o passar dos anos de seu funcionamento, como visto no gráfico 1, apesar de os consensos estarem mais vinculados a análise técnicas das matérias encaminhadas.

Quanto ao aspecto do Conselho servir como instrumento para construção de um capital social, verificado no Brasil, em que a discussão era permeada em questões gerais para a promoção de um desenvolvimento brasileiro sustentável, não há como ser evidenciado esse aspecto para Portugal, pois lá, em grande parte das discussões, a CGTP acabou tomando posições contrárias aos do demais parceiros sociais.

Em Portugal, na realidade, pode-se perceber a dificuldade apontada por Silva e Zanata Júnior (2008), de que, quanto mais afastados no espaço social estão os representantes, mais difícil se torna a construção de interesses comuns. A crise de 2008 acabou incrementando ainda mais essa distância com questionamentos reiterados apresentados pela CGTP.

A respeito desse aspecto, a Espanha já se mostra um pouco distinta pelo propósito do Conselho ser apenas consultivo, o que minora sua capacidade de se construir um capital social. Apesar da restrição institucional, o histórico do diálogo social espanhol permitiu que a concertação social permanecesse ocorrendo fora da institucionalidade.

No que tange à interferência do sistema político ao processo de participação, o caso português é ainda mais evidente já que a própria liberdade do governo é limitada pela vinculação à União Europeia e os resultados das discussões acabaram sendo muito pautados por esse aspecto.

Como visto, no início do funcionamento, os pareceres e acordos acabaram introduzindo uma grande preocupação com a sustentabilidade e competitividade do Estado Português, o que somente seria possível através de reformas que limitassem direitos sociais e flexibilizasse a legislação trabalhistas. Nesse momento, se mostrava premente a adequação de Portugal ao modelo restritivo pensado pela União Europeia.

Foi, com o decorrer do tempo de funcionamento e a eclosão da crise de 2008, que o discurso do Conselho se modificou para a necessidade de se repensar o lado social e, ao mesmo tempo, o governo cessou a abertura ao diálogo social, com limitações de consultas para a formulação de pareceres a respeito de questões orçamentárias.

Os acordos, em Portugal, também trazem essa interferência do sistema político, pois, em grande parte, eles foram feitos para que se tornasse possíveis reformas do Estado que alterassem o sistema de segurança social ou dispositivos da legislação trabalhista.

Na Espanha, a interferência do sistema político sobre as discussões é relativa a depender do ponto de vista que se parte para a análise. Pela inexistência do governo em sua composição, traz-se a impressão de que inexistente interferência do sistema político, mas, ao se analisar outros pontos, pode-se perceber que ela existe.

O primeiro ponto que traz uma interferência do sistema político é o encaminhamento da matéria ser feito pelo governo, tendo ele deixado de efetuar a consulta do pleno em vários casos que seriam importantes, como alertado em alguns *Dictámenes*.

Outro ponto que apresenta a interferência do poder político é a limitação vista na consulta formulada, sendo que, em muitos casos, o pleno questionou esse aspecto sob a perspectiva do pouco tempo para uma análise efetiva e da falta de documentação para que pudesse ser apresentada uma opinião fundamentada.

No aspecto da concertação social, apesar de não ocorrer dentro do Conselho da Espanha, o sistema político também exerce sobre seu processo grande influência, como visto principalmente após 2011 em que os acordos deixaram de ocorrer e o governo começou a encaminhar propostas de alterações legislativas sem qualquer processo de diálogo social.

Meneguello (2013) expõe a democracia representativa como um modelo que distancia a população da política, haja vista os indivíduos transferirem sua soberania de escolha e decisão ao representante eleito.

Macpherson (1979) também corrobora essa constatação ao apresentar, como base fundamental para que o modelo de “democracia de equilíbrio” hegemônico funcione, a necessidade de apatia social. O aumento da participação pode acarretar uma ruptura indesejada do sistema.

Em virtude disso, como aduzido por Genro (2011), é necessário o incremento democrático com a criação de novos instrumentos de participação social, o que traria a socialização da política. Ele entende que um dos indutores da crise desse modelo de democracia representativa é o neoliberalismo, pois ele incrementou as privações sociais e desigualdades, privilegiando uma sociedade voltada ao consumo em detrimento das dimensões política e social.

Santos (2005b) também coloca o neoliberalismo como um dos fatores para o enfraquecimento da legitimidade política da democracia representativa, pois, para ele, “o neoliberalismo neutralizou, ou enfraqueceu grandemente, os mecanismos democráticos de redistribuição social” (SANTOS, 2005b, p. 19) e, em um mundo com tantas diferenças sociais, é imperiosa a alteração desse modelo, sendo necessária a participação da sociedade.

Assim, assevera Santos (1999) que o terceiro setor possuirá uma grande relevância no debate e na discussão da atuação estatal, com maior participação social, em contraponto a esse modelo participativo.

Macpherson (1979) também sustenta ter o aumento da participação um papel fundamental para suplantar o modelo hegemônico de democracia representativa elitista, trazendo ele alguns indícios de que esse aumento da participação estaria ocorrendo, citando como exemplos a maior organização das associações de bairro e o aumento da participação nas decisões de trabalho.

Outrossim, como expõe Santos (2005a), há a necessidade de refundar o movimento sindical, conferindo-lhe uma legitimidade mais ampla, com base na solidariedade, para que enfrente toda exclusão social, não centrando sua luta apenas na relação de produção. Da mesma forma, há a necessidade de uma atuação unitária e organizada para que possa fazer frente ao capital globalizado, que o tornou extremamente dividido.

Dentro deste contexto, a suplantação da crise da democracia representativa perpassa pela ampliação do papel das instituições participativas, como é o caso dos Conselhos Econômicos e Sociais.

A grande questão, nisso, como já asseverado, é que esse modelo institucional serviu muito mais como legitimador de políticas governamentais e para o próprio fortalecimento de políticas neoliberais, do que para discussão de alternativas, já que mesmo no caso brasileiro

em que a abertura do governo era grande a novos modelos econômicos, como trouxe Dowbor (2010), o processo de participação social institucionalizado não veio permeado com uma ampliação efetiva da discussão que trouxesse resultados práticos.

A Agenda Nacional de Desenvolvimento, por exemplo, definiu apenas pontos genéricos que o governo deveria trabalhar, como a desigualdade social, sem especificar quais políticas deveriam ser adotadas. No momento em que se tentou interferir nas políticas econômicas, o governo impôs limites ao debate ou aceitou a possibilidade de votações, como na moção a respeito da composição do COPOM, mas não deu qualquer tratamento posterior.

Foi apenas no momento da crise de 2008 que o governo brasileiro aceitou a moção do Conselho para trabalhar questões econômicas, apesar de essa moção fixar objetivos genéricos, como manutenção dos investimentos, estabilização do câmbio, entre outros, sem estipular através de quais políticas isso seria feito.

Já, na Espanha e em Portugal, em momentos de crises econômicas, o diálogo social acabou servindo mais como legitimador de reformas determinadas pelo mercado ou, quando isso não se mostrou possível, o diálogo cessou com o governo agindo unilateralmente.

Nesse sentido, discutem Molina e Miguélez (2014) e Garcia (2010) acerca da efetividade do diálogo social nestes momentos, pois eles constatam que o diálogo tende a ser frutífero mais nos momentos em que há um grande poder de barganha, ou seja, quando os atores sociais têm margens grandes para a cessão de direitos e quando o mercado está com ganhos estabilizados.

Essa disponibilidade de barganha pode ser constatada pela experiência brasileira. Durante o funcionamento inicial do Conselho do Brasil, se encontrava presente uma crise econômica e de confiança, em que o governo necessitava conquistar sua legitimidade, momento em que o Conselho serviu muito mais como palco para um discurso de reafirmação dos compromissos com o mercado, do que para discussão de alternativas. Foi apenas com o passar dos anos e a conquista da confiança que se tornou possível uma ampliação do debate, com a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento.

A disponibilidade de barganha já foi mais restrita em Portugal, muito pela necessidade de adequação às orientações europeias, o que acarretou a formalização de acordos que tivessem o propósito de reformas de direito social, no sentido de sua limitação, ou de flexibilização de direitos trabalhistas. O próprio discurso visto nos pareceres demonstra a restrição desse poder de barganha, sendo sustentado muito na necessidade de Portugal criar um ambiente de confiança para o mercado.

Na Espanha, também foi vista a restrição nessa disponibilidade da barganha causada

pela necessária adaptação aos padrões regulatórios da União Europeia e pela própria limitação do diálogo social dentro do Conselho, tendo ele o objetivo apenas de funcionar como órgão de consulta do governo.

No momento da crise de 2008, com a quebra inicial de um modelo econômico voltado à liberdade do mercado de maneira absoluta e com a necessidade de intervenção do Estado, viu-se uma ampliação do diálogo social como uma forma de se tentar superar a crise com uma atuação conjunta. Neste momento, o poder de barganha se viu reforçado pela descrença no mercado como autorregulador e pela visão de que a atuação do Estado era essencial para se evitar uma grave crise social. Na Espanha, por exemplo, foram vistos acordos amplos firmados em 2011 para trabalhar a crise.

Quando essa abertura à negociação se esvaiu, com o decorrer da crise e a imposição de austeridade fiscal, o diálogo social acabou sendo interrompido, ou seja, foi quando a barganha passou a ser mitigada pela imposição de políticas econômicas restritivas que o diálogo social também se restringiu. Isso foi evidenciado principalmente na Espanha e Portugal, como discutido acima.

Como expõe Rompuy (2014), com a crise iniciada em 2008, os países que possuíam Conselhos Econômicos e Sociais tentaram utilizar estas instituições para discutir políticas para seu enfrentamento, mas, com o agravamento da crise em 2010 e 2011 e com a imposição de reformas de austeridade fiscal buscadas pelo mercado, principalmente os países em desenvolvimento, como Portugal e Espanha, deixaram de utilizá-las, muito em razão da pressão imposta pelo FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia que exigiram medidas imediatas a serem implantadas, inclusive por decretos.

Na Espanha, esse aspecto é muito evidenciado pelo histórico, desde o fim do regime ditatorial, de busca de soluções negociadas e pactuadas para as crises anteriores, sendo que, a partir de meados de 2011, foi visto um aumento da unilateralidade do governo, com a ruptura de pactos consolidados, como o Pacto de Toledo.

Quanto ao funcionamento do Conselho Português, neste período, como visto, ele ficou muito restrito a análise de aspectos do orçamento, centrando o governo sua consulta no pensamento único da austeridade fiscal. Quanto às reformas legislativas impostas pela “Troika”, não houve uma participação efetiva do Conselho, seja através do pleno ou da Comissão Permanente de Concertação Social.

Nesse sentido, pode-se perceber que o capital tende a utilizar essa instituição de diálogo social nos momentos em que ele entende necessário e possível. A partir do momento em que surgem crises, na maioria das vezes por ele mesmo gestadas, esse diálogo cessa ou

não é feito com a abertura efetiva, como se viu no início do funcionamento do Conselho do Brasil e, com o agravamento da crise de 2008, nos Conselhos de Portugal e da Espanha.

Como sustentado por Lopez e Pires (2010), o incremento da participação tem um claro efeito legitimador da democracia. Todavia,

não se deve pressupor que a existência de instituições participativas engendrará, naturalmente, práticas participativas – assim, como a existência de processos democráticos, como eleições regulares, não produzem de forma natural atitudes favoráveis à democracia ou valores predominantemente democráticos -, por outro lado, a existência destas instituições é uma condição indispensável para “democratizar-se a democracia” brasileira, por assim dizer. (Lopez; Pires, 2010, p. 567)

Neste aspecto, merece ser trazido o estudo feito pela OIT, para averiguar a eficiência da institucionalização do diálogo social, como forma de alterar a realidade democrática, social e econômica dos países, após a fixação, como se objetivo estratégico, do fortalecimento do diálogo social.

Ela iniciou um projeto, em 2004, através de sua Oficina Regional para América Latina e Caribe, com o objetivo de fortalecer os mecanismos institucionais para o diálogo social nos países latino americanos, tendo sido apresentado um relatório de avaliação em 2007.

Neste relatório, assevera-se que a institucionalização não deveria ser entendida como uma criação de órgãos ou entidades específicas para esse diálogo social, como pensado inicialmente, mas sim como o fortalecimento dos agentes representativos, tornando a negociação eficaz. Na realidade, há, inclusive, uma crítica à ideia apresentada de diálogo social institucionalizado nos moldes de um conselho consultivo, pois suas decisões são não vinculantes e sofrem influência do governo, não podendo se falar em um efetivo diálogo social (OIT, 2007).

Esse caráter apenas consultivo verificado na maioria dessas câmaras pode aparentar a pouca relevância dada a essa institucionalização do diálogo social, já que, dependendo de seus aspectos institucionais de composição e de obrigatoriedade de consulta para determinados temas, esses conselhos podem servir apenas como homologadores e legitimadores das políticas públicas propostas pelo governo.

Portanto, a mera institucionalização do diálogo social não acarretará necessariamente uma ampliação da participação e uma mitigação do modelo hegemônico de democracia meramente procedimento. Na realidade, como apontado por Avritzer e Santos (2002), o que tende a ocorrer dentro do modelo de democracia hegemônico, é um processo de cooptação ou combate da participação social.

Nesse sentido, como a institucionalização por si só do diálogo social não quer dizer

um aumento da influência social nas decisões políticas e em razão do histórico apresentado, pode-se afirmar que o processo evolutivo da democracia brasileira para um sistema mais participativo apto a trazer grandes demandas para a discussão direta e efetiva pela sociedade acabou falhando, sendo que o sistema político e econômico possuiu uma grande influência para isso.

Da mesma forma, isso foi evidenciado no processo português, em que o Conselho de Portugal não teve o condão de ampliar a abertura do governo ao debate sobre as políticas públicas.

Como visto, foram reiteradas as críticas apresentadas pelo pleno do Conselho de Portugal ao caráter meramente formal das consultas formuladas e à limitação do debate pelo prazo pequeno para manifestação ou pela falta de fornecimento de informação efetiva que subsidiasse a tomada de decisões.

Isso também foi demonstrado no Conselho da Espanha e resta reforçado pela limitação de sua competência para ser apenas um órgão de consulta do governo, sem o propósito de promoção de concertação social.

Fleury (2006) apresentou duas possíveis razões para a perda do papel dialógico do Conselho do Brasil. Um dos motivos seria a inexistência de tradição de concertação social e de negociação no país, sendo que impera a tradição de conciliação pelas elites, eliminando os outros planos da política, como apresentado no momento em que se narra o contexto de sua criação.

No caso da Espanha, todavia, pôde-se perceber que, muito embora, existisse um certo histórico de diálogo social após a queda da ditadura, isso não foi suficiente para que esse papel dialógico restasse reforçado no seio do Conselho durante o período da crise de 2008, o que minora a importância desse histórico.

A outra justificativa, por ela apresentada, foi a existência de uma barreira intransponível relativa à necessidade de reconhecimento das lideranças oriundas dos movimentos populares como parte integrante dessa esfera pública ampliada. Essa barreira se demonstrou muito forte, já que partes que nunca foram chamadas para dialogar conjuntamente, foram unidas em uma mesma arena.

Isso certamente influenciou no insucesso inicial da experiência brasileira, já que, na Espanha, as partes foram se consolidando como interlocutores legitimados, através, inclusive, de legislações regulamentadoras da atividade sindical e empresarial. Ademais, a própria interferência direta do governo na nomeação dos conselheiros interferiu nesse grau de reconhecimento, já que é o próprio governo brasileiro quem estipula os legitimados para o

diálogo, sem a necessária representatividade de uma entidade de interesses coletivos.

No caso português, entretanto, apesar de a representatividade no Conselho e sua autonomia em relação ao governo ser parecida com a da Espanha, essa barreira ao diálogo social também se mostrou presente, mas ela apareceu dentro de outro aspecto que Santos (2005a) chama de sindicalismo de participação e sindicalismo de contestação. A dualidade do sindicalismo português acabou se mostrando uma forte barreira ao regular funcionamento do diálogo social e, principalmente, à efetividade da concertação social.

Como exposto, o Conselho do Brasil, em seu início de funcionamento, veio permeado por muita desconfiança, tanto da sociedade, quanto dos conselheiros, e isso interferiu em sua atividade inicialmente, existindo reiterados questionamentos de conselheiros quanto ao seu propósito meramente legitimador⁸⁰.

O próprio contexto de criação do Conselho do Brasil influenciou muito no funcionamento do diálogo social, pois, como Fleury (2006) afirma, os movimentos sociais apresentaram posições radicais em relação às discussões e, em contrapartida, levando-se em conta isto, os empresários que poderiam fazer valer seus interesses de outra forma, como o lobby no Parlamento, não demonstraram interesse em criar este diálogo.

Com o passar do período, todavia, foi criado, no Conselho do Brasil, um capital social com um pensamento voltado ao bem do país e não apenas aos interesses corporativos de cada classe representada, conforme apresentado pela conselheira Sônia Fleury na 17ª reunião ordinária, o que demonstra a mitigação da restrição histórica ao diálogo social no Brasil, apesar de não terem sido apresentadas propostas concretas.

Nesse sentido, percebe-se que o diálogo social, no Brasil, serviu mais como uma forma de se criar um pensamento mais amplo. Entretanto, isso não permitiu sua materialização em propostas concretas, permanecendo vigente interesses corporativos e visões preconcebidas a respeito de cada uma das classes, como Santos (2010) trouxe nas entrevistas feitas com alguns conselheiros, mencionadas no capítulo anterior.

A questão do Brasil foi que, como as questões debatidas eram amplas, tornou-se possível a criação de um capital social, o que não se materializou em políticas concretas. No caso português, em que as discussões traziam pontos concretos, como visto nos acordos, por exemplo, o capital social não foi evidenciado, existindo sempre o contraponto. Assim como o Conselho da Espanha, que ficou restrito a respostas a consultas.

80 Cf. 5ª, 7ª, 8ª, 10ª, 13ª, 15ª reuniões ordinárias.

Existem autores que trabalham as razões para a baixa representatividade social de espaços institucionalizados de participação popular sob outros enfoques, além dos já ressaltados.

Pinto (2004) critica a composição do Conselho do Brasil por ele espelhar as desigualdades sociais, sendo composto majoritariamente pelas forças econômicas que já possuem força política, trazendo uma dificuldade no acesso da população e movimentos sociais.

Neste aspecto, há uma clara demonstração da grande influência sofrida pelo Conselho e sua formação do sistema econômico em que ele está inserido, sendo que o poder econômico possui uma grande representatividade interna.

Essa representatividade majoritária das classes empresariais interferiu bastante no funcionamento do Conselho Brasileiro, tanto que as decisões eram buscadas inicialmente por consenso, como exposto por Fleury (2006), já que votações poderiam sofrer a interferência da representatividade excessiva de uma das classes. A questão é que os consensos foram extremamente limitados e as decisões acabaram sendo tomadas sob amplas perspectivas e sem votações nominais. Isso afetou a própria prestação de contas do diálogo social, já que não foi possível determinar qual política adotada pelo governo partiu de pontos apresentados pelo Conselho.

No caso português, o pleno do Conselho não é proporcional, no que tange à representação dos trabalhadores, empresários, governo e terceiro setor, sendo que isso foi objeto de crítica da própria UGT⁸¹, que teve sua postura marcada pelo reiterado consentimento com as posições do governo.

Apenas, no aspecto de concertação social, a proporcionalidade entre governo, empresários e trabalhadores foi resguardada. Isso, todavia, não foi suficiente para possibilitar a contraposição em relação ao poder econômico, pois, como visto, os acordos serviram muito mais para dar legitimidade a reformas que limitam direitos sociais e flexibilizam os direitos trabalhistas. Isso ocorreu muito pela atuação unitária do governo e empresários, em relação ao pensamento do mercado, e pela disposição da UGT de encampar as reformas neoliberais.

No caso do Conselho da Espanha, a proporcionalidade é vista em sua composição, mas, pela existência de múltiplos interesses representados no Grupo 3, pela unidade de atuação das confederações empresarias e pelas decisões serem tomadas por votações majoritárias, essa proporcionalidade foi afetada, existindo hipóteses em que o pleno aprovou

81 Cf. Parecer sobre Grande Opção de Planos de 2003.

matérias encaminhadas pelo governo, apesar de um dos principais atores sociais, empresários ou sindicatos, ter rejeitado integralmente a proposta.

Pires (2013) aponta outro motivo para a fragilidade do processo participativo, que seria o descolamento das práticas atuais de mobilização e militância social, ligadas às redes sociais, como Twitter e Facebook.

O Conselho Econômico e Social da Espanha (2014) corrobora este aspecto, ao asseverar que um dos grandes problemas para o fortalecimento do diálogo social é a própria falta de visibilidade social do Conselho através da mídia regular, o que tende a minar a própria legitimidade dos agentes. Para que seja dada a devida visibilidade, aquele Conselho adotou estratégias específicas de comunicação como elaboração de relatórios anuais em forma de comunicados de imprensa. Ele também abre anualmente conferências com a mídia para discussão da atuação do Conselho e, por fim, para também conferir visibilidade acadêmica, o Conselho realiza seminários em importantes universidades espanholas para apresentar os relatórios a estudantes, professores e pesquisadores, tendo o intuito, inclusive, de discutir a metodologia desses relatórios.

Nenhuma dessas medidas é vista de forma regular nos Conselhos congêneres ora estudados, o que dificulta o próprio controle social da atividade do conselho e o próprio aspecto de fomento do diálogo social com uma maior prestação de contas de sua atuação.

Outro problema existente é a necessidade de rápidas respostas para as crises econômicas.

Atualmente, nos tempos de crise, o diálogo social tende a ser visto como um impeditivo para sua solução, apesar de sua capacidade integradora e pacificadora da sociedade, com a perspectiva de soluções acordadas. Rompuy (2014) lembra que a própria OIT, que tem a promoção do diálogo social como um de seus objetivos estratégicos, traz cinco obstáculos ao diálogo social nos tempos de crise, o que tende a reforçar seu desaparecimento quando se atravessa por elas.

O primeiro obstáculo apontado é a questão de o diálogo social demandar tempo, sendo que o mercado não pode esperar por esse tempo. O segundo é a questão da mudança muito rápida do contexto socioeconômico, o que tende a tornar sem efeito prático eventuais consensos atingidos. O terceiro obstáculo apontado é a incerteza no êxito dos acordos, podendo haver divergência no momento de seu cumprimento, pelo desenrolar de uma crise. O quarto decorre de eventuais questionamentos quanto à legitimidade de eventuais acordos, já que os mais afetados pela crise podem não ter sido ouvidos. Por fim, o quinto obstáculo é a independência restrita dos atores sociais, já que as decisões são impostas pelas instituições

financeiras internacionais.

Para suplantar esses impedimentos, entendem OIT e AICESIS (2013) que os países com instituições participativas devem garantir a liberdade de associação, com instituições democráticas. Também é necessária a existência de entidades fortes e representativas de trabalhadores e empregadores, com vontade política para se engajar em um diálogo social. É preciso, ainda, ter institucionalidade suficiente para assegurar a continuidade das políticas públicas, mesmo durante mudanças políticas. As práticas de confiança e habilidades de negociação e cooperação precisam ser exercidas de maneira recorrente. Outro ponto importante é a existência de informações precisas sobre o que está sendo proposto e a abertura para uma grande troca de informações. Por fim, os Conselhos Econômicos e Sociais nesses países precisam ter um perfil público para influenciar o processo político e para dar suporte à sociedade.

A probabilidade para suprir os impedimentos elencados e para o diálogo social funcionar mesmo em tempo de crises econômicas aumenta quando essas características estão presentes.

Destaque-se que a interferência da falta de uma institucionalidade suficiente para assegurar a continuidade do diálogo social, mesmo durante mudanças políticas, foi evidenciada no Brasil, conforme trazido no capítulo anterior. Com a mudança de governo, o Conselho do Brasil teve uma atuação extremamente mitigada e um dos fatores para isso é a baixa institucionalidade, em razão de sua dependência excessiva do governo.

A própria mudança dos Secretários-Gerais do Conselho do Brasil interferiu no funcionamento desse diálogo social, sendo que cada um conferiu um tratamento diferente àquela instituição. Nesse sentido, a falta de uma institucionalidade suficiente tendeu a interferir na forma em que o diálogo social no Conselho do Brasil foi posto.

No caso português, o aspecto apresentado pela OIT e AICESIS (2013) que mais influenciou no funcionamento do Conselho foi a vontade política para se engajar no diálogo social, pois muitas vezes o propósito de contestação restou evidenciado pela CGTP, sem qualquer perspectiva de composição, e o próprio governo, após a eclosão da crise de 2008, também se mostrou reticente quanto à viabilidade do diálogo social fornecer alternativas para superá-la, tendo ele adotado um discurso defensivo, em detrimento de uma disposição para a oitiva das opiniões emitidas.

Outro ponto muito criticado pelo Conselho de Portugal, em seus pareceres foi a falta de informações precisas do governo sobre o que deve ser analisado, sendo que o encaminhamento das questões foi feito reiteradas vezes de maneira precária, sem documentos

que subsidiassem uma opinião mais aprofundada. Essa crítica foi recorrente nos pareceres sobre as Grandes Opções de Plano.

Na Espanha, dois pontos mencionados pela OIT e AICESIS (2013) podem ser apresentados como faltantes e justificadores para a falta de um diálogo social perene e independente do governo.

O primeiro ponto é a fragilidade institucional, como apresentada por Molina e Miguélez (2014), já que a atuação do Conselho se restringe a responder consultas do governo, não tendo ele o propósito de possibilitar a concertação social. Essa fragilidade acabou ocasionando uma alternância na efetividade do diálogo social espanhol a depender do governo.

Outro ponto é a falta de informações precisas em algumas consultas encaminhadas pelo governo, bem como a limitação para a troca de informações decorrente muitas vezes do tempo pequeno para a apresentação de manifestação sobre temas complexos apresentados, como levantado pelo pleno em alguns *Dictámenes*.

De qualquer forma, merece ser frisado que o grande perigo do diálogo social, como verificado é:

[...] se o diálogo social continua a dar reconhecimento formal às diferenças de poder institucionalizado, acabará por legitimar as desigualdades, as formas de exclusão social, não contribuindo para o aprofundamento da democracia, nem para a implementação das práticas sociais emancipatórias. (FERREIRA, 2005, p.93)

Esse risco foi muito evidenciado nos casos da Espanha e de Portugal, em que o funcionamento de seus Conselhos serviu muito mais para possibilitar a adoção de reformas exigidas pelo mercado para a implementação efetiva de propostas neoliberais que tem o efeito contrário ao que se busca com o diálogo social.

No caso brasileiro, esse problema também é evidenciado pela composição majoritária do poder econômico, o que corrobora a perspectiva de o diálogo social servir apenas para dar sustentabilidade às desigualdades. A diferença foi que as questões postas em debate no Brasil foram mais amplas, o que acabou mitigando esse problema e tornou possível a construção de um capital social.

De qualquer forma, merece destaque que, nos casos analisados, a institucionalização do diálogo social acabou servindo muito mais para conferir legitimidade ao governo e às políticas econômicas impostas pelo mercado, do que influenciar e fortalecer práticas sociais emancipatórias, ou seja, o diálogo social serviu muito mais para dar sustentabilidade a um pensamento único do que a criar outras perspectivas.

O Conselho de Portugal é um bom exemplo disso, pois, em vários pareceres, como visto, é defendida a necessidade de políticas que deem sustentação a políticas econômicas ortodoxas e tragam confiança ao mercado. A confiança do mercado é reiteradamente defendida como algo necessário e que deve ser buscado a todo custo pelo governo.

Na Espanha, o diálogo social também é visto como instrumento para a implantação do pensamento único, seja pela necessidade de reformas que uniformizem as leis no âmbito da União Europeia, seja pela vinculação imposta para o funcionamento institucional, ficando ele adstrito a respostas técnicas às consultas formuladas pelo governo.

No Brasil, a prevalência do pensamento único não foi permanente, todavia. A questão é que, no momento em que ele não se manifestou, isso ocorreu por interesse e abertura do governo, em discutir um novo marco econômico e social, tendo ele pautado a discussão, e pelo poder de barganha existente para se pensar em um novo modelo, em razão do período econômico vivido pelo país anteriormente à crise de 2008, em que foi possível a discussão dos principais problemas sociais do país.

Assim, também no caso do Brasil, o diálogo social acabou não fortalecendo as práticas sociais emancipatórias, para que fosse possível pensar um modelo de democracia contra-hegemônico, como proposto por Avritzer e Santos (2002).

A “democracia de equilíbrio” permaneceu ativa e fortalecida em seus aspectos procedimentais, não tendo sido vista, nos modelos de Conselho analisados, a mudança para uma democracia participativa, com o resgate de seu valor moral, tanto que questionamentos de novos movimentos sociais têm surgido mesmo com a existência dessas instituições.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente foi analisar o papel exercido pelo diálogo social, sob a perspectiva de sua institucionalização em Conselhos Econômicos e Sociais, na Espanha, em Portugal e no Brasil, em um contexto neoliberal e de predomínio de um modelo democrático representativo e elitista, que tem, como premissa para seu funcionamento, a apatia política, apta à manutenção da desigualdade social e política.

Para que esse objetivo fosse atingido, foram apresentadas construções teóricas críticas ao modelo de democracia hegemônico e aos impactos da ideologia neoliberal sobre a democracia. Foi demonstrada a evolução democrática ocorrida, até o predomínio do modelo de “democracia de equilíbrio”, em que seria suficiente a adequação procedimental, com a garantia ao sufrágio universal e a votações regulares, para se falar em democracia, perdendo ela sua perspectiva moral de mudança da realidade da sociedade.

Com a ideologia neoliberal, as perdas do papel moral e a restrição à perspectiva procedimental da democracia foram acentuadas, gerando-se interferências diretas na realidade política, em que houve um aumento da alienação e da desigualdade política, já que poucos querem e podem participar, bem como se viu reforçada a descrença na possibilidade de alteração da realidade social através da política, gerando-se uma desconfiança em relação a ela.

Para tentar suplantiar esse modelo de democracia representativa elitista, foi apresentada a perspectiva de a ampliação da participação social impactar na realidade política, retomando-se o aspecto moral da democracia, o que poderia ser feito através do diálogo social institucionalizado, inclusive dentro de Conselhos Econômicos e Sociais.

Com o objetivo de se verificar como o diálogo social institucionalizado se deu, nesses Conselhos da Espanha, de Portugal e do Brasil, dentro de uma realidade de predomínio da ideologia neoliberal, trouxe-se o contexto de criação de cada um, tendo como marco inicial o período de redemocratização daqueles países, após a vigência de uma ditadura durante grande parte do século XX.

Dentro dessa realidade, foi possível perceber que a Espanha passou por um processo de redemocratização tendo como ponto marcante a construção de um diálogo social, independentemente de sua institucionalização prévia. Foi em um momento de ruptura desse diálogo, com a proliferação de greves gerais, e de necessidade de reformas para se adequar

aos países desenvolvidos da União Europeia que o Conselho Econômico e Social foi criado por lá.

Em Portugal, a transição democrática acabou sendo mais turbulenta do que a espanhola, com tentativas de golpes reiterados, e sem a construção de um processo favorável para o diálogo social. Isso somente veio a ser possível com a criação do Conselho Permanente de Concertação Social, quando foram vistos acordos sobre temas trabalhistas. Foi também em um momento de grande instabilidade que o Conselho Econômico e Social foi criado por lá, com o objetivo também de se adequar aos ditames da União Europeia.

No Brasil, a transição democrática já se deu de forma distinta dos dois casos acima mencionados, tendo ocorrido uma interação inicial entre a elite e os militares para que a transição fosse possível. Outro ponto, ressaltado no contexto de criação do Conselho do Brasil, foi a inexistência de um diálogo social prévio, o que trouxe grande desconfiança em relação àquela instituição criada por Lula, tão logo empossado no cargo de Presidente da República, sendo que ele também não contava com a confiança do mercado.

Levando em conta o contexto, foram expostas as características institucionais de cada Conselho, para que se pudesse analisar como o diálogo social ocorreu a partir da criação de cada uma das instituições.

Como demonstrado, o Conselho da Espanha é caracterizado, principalmente, como uma instituição autônoma com função consultiva, composição proporcional e sem a presença direta do governo. As análises feitas se assentam mais em questões técnicas, sem questionamentos fortes quanto à legitimidade das proposições.

A evolução do diálogo social, na Espanha, a partir da criação do Conselho, foi marcada pela diferenciação entre a função consultiva, que foi exercida institucionalmente, e a concertação social, que ocorreu fora do Conselho. Outrossim, o diálogo social, na Espanha, serviu, em grande parte, para adequação aos preceitos da União Europeia e às premissas neoliberais, de necessidade de ampliação da concorrência, com a reforma do Estado, modificando-se os direitos sociais e flexibilizando-se a relação de trabalho. Com a crise de 2008, houve uma evidente interrupção do diálogo social, tendo o governo efetuado reformas sem qualquer participação prévia.

O Conselho de Portugal, distintamente do espanhol, traz o governo em sua composição e não possui uma proporcionalidade entre os componentes, por ser muito heterogênea a representatividade, apesar de constar definido na própria lei quem fará parte do pleno. Ele é uma instituição autônoma, também, e com funções tanto consultivas, quanto de concertação social, sendo esta última exercida pela Comissão Permanente de Concertação

Social. Diferentemente dos outros dois Conselhos analisados, ele possui previsão constitucional.

O diálogo social ocorrido em Portugal foi marcado por uma dualidade do sindicalismo, com a UGT tendo consentido com grande parte das mudanças propostas pelo governo e a CGTP manifestado contrariamente. Essa conduta também foi verificada nos acordos feitos, em que a CGTP recorrentemente não os encampou. Outro ponto marcante trazido foi a preocupação reiterada, apresentada pelo pleno, com a confiança do mercado, o que tornariam necessárias medidas de ajuste pelo governo, conferindo maior competitividade à economia portuguesa.

Com o agravamento da crise iniciada em 2008, assim como na Espanha, o diálogo social institucionalizado, em Portugal, foi muito restringido, na matéria consultiva, a questões orçamentárias e, na matéria de concertação social, à fixação de bases para acordos futuros.

Portanto, em nenhum dos dois países como visto, o diálogo social foi utilizado como instrumento para trabalhar a crise econômica vivida a partir de 2008, o que trouxe questionamentos judiciais ou através de manifestações, decorrentes da criação de novos movimentos sociais, em relação às políticas de ajuste fiscal impostas.

O caso brasileiro se mostrou distinto dos demais, em alguns pontos, sendo isso muito justificável pelo contexto da eleição de Lula para a Presidência da República, em que havia muita desconfiança do mercado e inexistia uma construção prévia do diálogo social.

Quanto ao aspecto institucional, o Conselho do Brasil não possui autonomia em relação ao governo, podendo este determinar quem serão os membros, sem qualquer estipulação quanto à proporcionalidade e quanto à representatividade de cada setor da sociedade, tendo sido verificado um predomínio das classes empresariais. Outrossim, a institucionalidade do Conselho do Brasil é fraca, por ter sido criado através de uma medida provisória que regulamentou toda a estrutura política do Poder Executivo e por estar regulado em apenas um artigo.

Esse caráter institucional precário e a forma de sua criação, sem uma discussão prévia, acabaram trazendo grandes desconfianças no início do funcionamento, já que a sociedade, a mídia e o próprio Poder Legislativo não tiveram a oportunidade de entender a função desse Conselho, pois inexistiu qualquer discussão a seu respeito no processo legislativo, como visto na Espanha e em Portugal.

Por isso, o início de funcionamento acabou se mostrando um período de construção da legitimidade do Conselho, tendo o governo assentado reiteradas vezes a função que ele exerceria. Outro ponto, visto inicialmente, foi o discurso do governo centrado para o mercado,

no sentido de que não haveria qualquer ruptura com a política econômica, o que era temido durante a campanha.

Esse compromisso com o mercado, neste início, trouxe uma série de críticas dos especialistas, membros do Conselho, e dos empresários ligados à produção, inclusive com questionamentos quanto à necessidade do Conselho, já que a perspectiva de geração de um novo pacto social, inicialmente sugerida não se consumou, pois o governo permaneceu pautado pela ideologia neoliberal.

Foi com o decorrer do mandato do Presidente Lula, em que conquistada a confiança do mercado e existente um espaço para a barganha, que foi pensada alguma forma de se ampliar o diálogo social e, para isso, foi construída a Agenda Nacional de Desenvolvimento, tendo sido fixada, como pressuposto básico para as políticas públicas, a luta contra a desigualdade.

A discussão da Agenda Nacional de Desenvolvimento poderia ser entendida como o momento em que o diálogo social teria conseguido superar a limitação imposta pela ideologia neoliberal, mas isso não foi possível extrair da pesquisa, seja pela amplitude dos temas tratados nela, sem fixar políticas específicas para se atingir os objetivos, seja pela sua estrutura institucional precária, sendo mais provável que sua construção tivesse o intuito apenas de conferir legitimidade a políticas pensadas pelo governo.

No período da crise de 2008, o Conselho do Brasil já se demonstrou mais presente do que os da Espanha e de Portugal, tendo sido apresentada, inclusive, uma moção com as políticas econômicas básicas que o governo deveria seguir. O isolamento do diálogo social, todavia, foi visto com a mudança do governo, tendo sido diminuídas as reuniões realizadas e limitada a abertura para o debate, o que demonstrou a precariedade da instituição criada e sua vinculação excessiva ao governo.

Na sequência, foram trazidos apontamentos de autores e da OIT quanto aos problemas encontrados no diálogo social para que ele pudesse gerar uma ampliação da democracia, tendo sido apontada, por alguns autores, a tendência de cooptação ou de interrupção forçada do diálogo social. Outro ponto relevante trazido foi a insuficiência institucional dos Conselhos analisados para darem suporte ao diálogo social em períodos de crise, tendo sido constatada a ausência de algumas das características essenciais elencadas pela OIT em cada um dos Conselhos analisados.

Assim, percebe-se a grande dificuldade de o diálogo social institucionalizado funcionar como um meio para se buscar um modelo contra-hegemônico de democracia, sendo que a experiência dos Conselhos Econômicos e Sociais vista, no presente trabalho,

demonstrou a grande influência sofrida, na construção do diálogo, pelos poderes econômicos e políticos.

O diálogo social, em um contexto neoliberal, acabou servindo mais para conferir uma aprovação às políticas de flexibilização de direitos trabalhistas e reformas de direitos sociais, como a reforma previdenciária, discutida também no Conselho do Brasil, do que como instrumento para construção de um pensamento alternativo para os problemas sociais e econômicos vividos na Espanha, em Portugal e no Brasil.

Ademais, a fragilidade institucional de cada um dos Conselhos acabou influenciando na capacidade do diálogo social se solidificar, pois foi verificada uma forte influência da agenda do governo sobre os temas analisados pelos Conselhos, sendo que a pauta foi apresentada muito mais por ele, do que pelos parceiros sociais, inclusive na Espanha, como visto, em que o governo não faz parte da composição e o Conselho teria características para funcionar de maneira mais autônoma.

Essa fixação da agenda pelo governo, em um contexto de predomínio da ideologia neoliberal e de um modelo de democracia representativa elitista, em que a vinculação política do governo com poder econômico que financiou a campanha é muito grande, acabou fazendo com que as discussões internas se centrassem nas preocupações e soluções impostas pelo mercado e por agentes externos, sem a perspectiva de permitir o surgimento de pensamentos alternativos que um diálogo efetivo poderia ter.

Outro impacto, no diálogo social desses países, decorrente da dominação ideológica, foi a preponderância da atuação negativa dos sindicatos⁸², como trazida por Santos (2005a), já que o discurso acabou sendo fortalecido em favor da desregulação dos direitos trabalhistas, na Espanha e em Portugal, e de diminuição dos direitos sociais, na Espanha, em Portugal e no Brasil. A abertura para manifestação se limitou apenas à possibilidade de contraposição a essas políticas, sem a perspectiva de se discutir políticas alternativas.

A diferença acabou sendo verificada, no Brasil, em um momento, após garantida a credibilidade do governo com medidas de ajuste fiscal e a aprovação da reforma da previdência, quando, então, vislumbrou-se a possibilidade de discussão de uma agenda política própria, com a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento. O diálogo social, naquela oportunidade, conseguiu construir um capital social, como asseverado por alguns conselheiros, e as discussões não se centraram mais em interesses corporativistas, mas sim no melhor desenvolvimento do Brasil.

⁸² Seria a atuação dos sindicatos para evitar a perda de direitos, em vez de uma atuação para a conquista de direitos.

O ponto foi que, mesmo com o capital social gerado, o diálogo social não trouxe a possibilidade de fixação de políticas públicas específicas, decorrentes de uma concertação social, permanecendo neste aspecto sem muita eficácia, deixando a cargo do próprio governo sua definição e execução. Naquele momento, também não foi dada abertura à discussão da política econômica do governo, já que, caso isso viesse a ocorrer, poder-se-ia gerar uma crise de confiança em relação mercado.

Outrossim, esse capital social não foi suficiente para dar sustentabilidade ao diálogo social institucionalizado e permanente, no Brasil, já que a alternância do governo acarretou uma grande mudança em sua continuidade, sendo, neste aspecto, muito marcante a fragilidade institucional do Conselho do Brasil.

Na Espanha e em Portugal, em virtude da vinculação existente com as políticas fixadas pela União Europeia, o diálogo social não conseguiu apresentar um pensamento alternativo, tendo ele servido mais como instrumento de chancela dessas políticas voltadas à necessidade de reformas para o aumento da competitividade dos países, no contexto de integração europeia.

Assim, um dos pontos interessantes a se perceber, após todo apanhado histórico feito, foi que o Conselho com a maior fragilidade institucional acabou se mostrando aquele em que o diálogo social trouxe o maior fruto para a sociedade, com a criação, em um momento, de um capital social com aptidão para possibilitar a discussão dos principais problemas do país.

A fragilidade institucional, no Brasil, entretanto, se mostrou relevante no momento da perpetuação desse capital social e da própria fixação de políticas específicas para solução dos problemas comumente encontrados, sendo que, na Espanha e em Portugal, a despeito da vinculação aos ditames da União Europeia, o diálogo social institucionalizado se mostrou mais perene, mesmo com mudanças de governo, sem, todavia, resultados expressivos no que tange aos efeitos que a ampliação da participação poderia trazer para a realidade social desses países, conforme correntes teóricas apresentadas por Lüchmann (2014).

Com o agravamento dos efeitos da crise de 2008, nos países ora analisados, o diálogo social que subsistia se esvaiu e a imposição de políticas de austeridade fiscal pelo mercado e agentes externos foi a tônica política, o que acarretou questionamentos grandes quanto à legitimidade dos governos eleitos.

Na Espanha e em Portugal, cresceram as manifestações da população contra as políticas implantadas e, no Brasil, houve um aumento da instabilidade política, com o curso de um processo de impeachment, questionado por muitos, da Presidente da República eleita, para que as políticas de austeridade fiscal pudessem ser implantadas de maneira completa.

Nesses países, portanto, o diálogo social não foi utilizado como instrumento para fazer frente aos questionamentos dos cidadãos, sendo que a retomada com toda força de um pensamento único, após a crise de 2008, principalmente quanto à importância da implantação imediata de políticas de austeridade fiscal para que esses países tenham condições de pagar seus credores, minou ainda mais a perspectiva da retomada de concertos sociais, como visto em todos países analisados, mas devendo ser destacado o caso da Espanha, que já possuía uma tradição de utilização do diálogo social como garantia à governabilidade.

Com isso, percebe-se que a utilização do diálogo social, durante esse predomínio da ideologia neoliberal, ocorreu de forma intermitente, sendo pautado muito pelas necessidades do mercado e dos agentes externos, sem perspectiva de abertura para a construção de um discurso contra-hegemônico e, nesse sentido, os Conselhos Econômicos e Sociais da Espanha, de Portugal e do Brasil não serviram para dar sustentabilidade e independência ao processo de participação social.

No Brasil, o caso excepcional verificado, ao possibilitar a construção de um pensamento maior e alternativo, ocorreu muito mais pela garantia de ganhos ao mercado e pela própria abertura conferida ao governo, do que pela força institucional do Conselho ou dos participantes.

Ante o exposto, verifica-se a incapacidade do diálogo social ser sustentado apenas através de sua institucionalização, para a criação de um modelo democrático mais participativo, sendo corroborada, no caso, a conclusão apresentada pelo estudo da OIT (2007), ao asseverar que não basta a criação de uma instituição para que o diálogo social seja fortalecido, ainda mais, em um contexto de predomínio da ideologia neoliberal, em que uma das premissas básicas é o enfraquecimento de um dos atores sociais (sindicatos), como apresentado por Anderson (2008).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2008. p. 9-23.

AVILÉS, Antonio Ojeda. ¿Que Consejo Economico y Social?. In: AVILÉS, Antonio Ojeda (Coord.). **Los Consejos Económicos y Sociales**. Madrid: Editorial Trotta, 1992. p. 93-112.

AVRITZER, Leonardo. Um Balanço da Participação Social no Brasil Pós-Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiência Democrática, Sistema Político e Participação Popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 11-20.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

BECKERT, Jens; ZAFIROVSKI, Milan. **Internacional encyclopedia of economic sociology**. New York: Routledge, 2011.

BRASIL. Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jun. 2003a.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2014.

_____. Decreto nº 8.645, de 27 de janeiro de 2016. Altera o Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003, que dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da**

Répública Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 dez. 1993.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 mai. 2003b.

_____. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jan. 2003c.

_____. Medida Provisória nº 259, de 21 de julho de 2005. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003, altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2005.

_____. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2015.

_____. Termo de Referência para a Formação da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF: Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2003d.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento**. Brasília, DF: SEDES, 2010a.

_____. **Ata da 1ª Reunião Ordinária**. Brasília, DF: SEDES, 2003a.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária**. Brasília, DF: SEDES, 2003b.

_____. **Ata da 3ª Reunião Ordinária**. Brasília, DF: SEDES, 2003c.

_____. **Ata da 4ª Reunião Ordinária**. Brasília, DF: SEDES, 2003d.

_____. **Ata da 5ª Reunião Ordinária**. Brasília, DF: SEDES, 2003e.

_____. **Ata da 6ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2004a.

_____. **Ata da 7ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2004b.

_____. **Ata da 8ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2004c.

_____. **Ata da 9ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2004d.

_____. **Ata da 10ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2004e.

_____. **Ata da 11ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2005a.

_____. **Ata da 12ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2005b.

_____. **Ata da 13ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2005c.

_____. **Ata da 14ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2005d.

_____. **Ata da 15ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2005e.

_____. **Ata da 16ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2006a.

_____. **Ata da 17ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2006b.

_____. **Ata da 18ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2006c.

_____. **Ata da 19ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2006d.

_____. **Ata da 20ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2006e.

_____. **Ata da 21ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2007a.

_____. **Ata da 22ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2007a.

_____. **Ata da 23ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2007b.

_____. **Ata da 24ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2007c.

_____. **Ata da 25ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2008a.

_____. **Ata da 26ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2008b.

_____. **Ata da 28ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2008c.

_____. **Ata da 30ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2009a.

_____. **Ata da 31ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2009b.

_____. **Ata da 32ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2009c.

_____. **Ata da 33ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2010b.

_____. **Ata da 34ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2010c.

_____. **Ata da 35ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2010d.

_____. **Ata da 37ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2011a.

_____. **Ata da 38ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2011b.

_____. **Ata da 39ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2012.

_____. **Ata da 40ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2013a.

_____. **Ata da 42ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2014a.

_____. **Ata da 43ª Reunião Ordinária.** Brasília, DF: SEDES, 2014b.

_____. **1ª Carta de Concertação.** Brasília, DF: SEDES, 2003f.

_____. **3ª Carta de Concertação.** Brasília, DF: SEDES, 2003g.

_____. **4ª Carta de Concertação.** Brasília, DF: SEDES, 2003h.

_____. **5ª Carta de Concertação.** Brasília, DF: SEDES, 2003i.

_____. **6ª Carta de Concertação.** Brasília, DF: SEDES, 2004f.

_____. **Discurso do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Alexandre Padilha, na 36ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: SEDES, 2010e.

_____. **Discurso do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, José Múcio Monteiro Filho, na 27ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: SEDES, 2008d.

_____. **Discurso do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, José Múcio Monteiro Filho, na 29ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Seminário Internacional sobre Desenvolvimento.** Brasília, DF: SEDES, 2009d.

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na 41ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Seminário Internacional sobre Desenvolvimento – 10 anos de CDES.** Brasília, DF: Palácio do Itamaraty, 2013b.

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na 44ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2016a.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2003j.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 2ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2003k.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 7ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2004g.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 8ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2004h.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 9ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2004i.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 11ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2005f.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 15ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2005g.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 27ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2008e.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 29ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Seminário Internacional sobre Desenvolvimento.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2009e.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 36ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2010f.

_____. **Fala da Conselheira Luiza Helena Trajano (Magazine Luiza), na 44ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: SEDES, 2016b.

_____. **Fala do Conselheiro Márcio Lopes Freitas (OCB), na 44ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: SEDES, 2016c.

_____. **Fala do Conselheiro Vagner Freitas (CUT), na 44ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, DF: SEDES, 2016d.

_____. **Message from the President of AICESIS, Mr. Mohamed Seghir BABES, For the Celebration of the CDES 10th Anniversary.** Brasília, DF: SEDES, 2013c.

_____. **Moção ao Presidente da República sobre a Composição do Conselho Monetário Nacional.** Brasília, DF: SEDES, 2005h.

_____. **Moção sobre a Aplicação dos Recursos do Fundo Social do Pré-Sal.** Brasília, DF: SEDES, 2010g.

_____. **Moção sobre Bioenergia e Biocombustíveis.** Brasília, DF: SEDES, 2010h.

_____. **Moção sobre a Crise Financeira Internacional.** Brasília, DF: SEDES, 2008f.

_____. **Moção sobre o Fundo de Desenvolvimento da Educação (Fundeb).** Brasília, DF: SEDES, 2006f.

_____. **Moção sobre o Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária.** Brasília, DF: SEDES, 2008g.

_____. **2º Parecer sobre Reforma Política.** Brasília, DF: SEDES, 2014c.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os três ciclos da sociedade e do estado. **Perspectivas**, v. 41, p. 13-51, jan./jun. 2012.

_____. **Desenvolvimentistas, liberais e sua preferência pelo consumo imediato.** 2014. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=5596>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ESPANHA. The work of the spanish ESC in the period 2012-2014: An experience of institutionalised social dialogue in times of crisis. In: ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL OF SPAIN. **The Economic and Social Councils in Latin America and the European Union: Practical experiences of social dialogue.** Madri:

EUROsociAL Programme, 2014, p. 147-154.

CORREA, Jaime Montalvo. A Experiência do Conselho Econômico e Social Espanhol: funções e estrutura. In: CORREA, Jaime Montalvo *et al.* **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 19-43.

DINIZ, Eli; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os empresários industriais brasileiros depois do fim da hegemonia neoliberal.** São Paulo: EESP/FGV, 2013.

DOWBOR, Ladislau. Brasil: um outro patamar. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, José Carlos; ALENCAR, Joana. **Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula.** Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 295-334.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do *Welfare State*: a urgência de um novo pacto. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 171-183, 1998.

ESPAÑA. **Dictamen 1/93 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica parcialmente la financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1993a.

_____. **Dictamen 2/93 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1993b.

_____. **Dictamen 3/93 sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1993c.

_____. **Dictamen 4/93 sobre el Plan de Desarrollo Regional para las regiones incluidas en el Objetivo nº1, 1994-1999, aprobado por el Pleno en sesión ordinaria de 30 de septiembre de 1993.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1993d.

_____. **Dictamen 5/93 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica determinados artículos de la Lei 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo y de la Ley 8/1988, de 7 de abril de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Pleno en sesión ordinaria de 7 de octubre de 1993.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1993e.

_____. **Dictamen 6/93 sobre el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos,**

aprobado por el Pleno en sesión ordinaria de 9 de diciembre de 1993. Madrid: Consejo Económico y Social, 1993f.

_____. **Dictamen 7/93 sobre el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, aprobado por el Pleno en sesión ordinaria de 9 de diciembre de 1993.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1993g.

_____. **Dictamen 8/93 sobre el Plan del Objetivo 3 para España fuera de las Regiones de Objetivo 1, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria de 21 de diciembre de 1993.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1993h.

_____. **Dictamen 9/93 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifican determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria de 21 de diciembre de 1993.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1993i.

_____. **Dictamen 10/93 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1993j.

_____. **Dictamen 1/94 sobre el Anteproyecto de Ley sobre Subrogación y Modificación de Préstamos Hipotecarios.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1994a.

_____. **Dictamen 2/94 sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1994b.

_____. **Dictamen 3/94 sobre el Plan del Objetivo 4 para España fuera de las regiones de Objetivo 1.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1994c.

_____. **Dictamen 4/94 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agrolimentarias.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1994d.

_____. **Dictamen 5/94 sobre el Anteproyecto de Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1994e.

_____. **Dictamen 6/94 sobre el Actualización del Programa de Convergencia.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1994f.

_____. **Dictamen 7/94 sobre el Normas Laborales y de Seguridad Social, del**

Anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias, Sociales, de Gestión Financiera, del Personal al servicio de las Administraciones Públicas y de Organización. Madrid: Consejo Económico y Social, 1994g.

_____. **Dictamen 8/94 sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de los Riesgos Laborales.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1994h.

_____. **Dictamen 9/94 sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de los Seguros Privados.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1994i.

_____. **Dictamen 10/94 sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1994j.

_____. **Dictamen 1/95 sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1995a.

_____. **Dictamen 2/95 sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre Sociedades.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1995b.

_____. **Dictamen 3/95 sobre el Proyecto de Real Decreto, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1995c.

_____. **Dictamen 4/95 sobre el Proyecto de Real Decreto de Desarrollo de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1995d.

_____. **Dictamen 5/95 sobre el III Plan Nacional de Investigación y Desarrollo (I+D).** Madrid: Consejo Económico y Social, 1995e.

_____. **Dictamen 6/95 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1995f.

_____. **Dictamen 7/95 del Consejo Económico y Social, sobre los Proyectos de Ley General Presupuestaria y de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, em aquellas cuestiones que le afectan.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1995g.

_____. **Dictamen 8/95 del Consejo Económico y Social, sobre el Libro Blanco de la Industria. “Una Política Industrial para España”.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1995h.

_____. **Dictamen 9/95 del Consejo Económico y Social, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las Disposiciones de la Ley General Tributaria en materias de infracciones y sanciones y fraude de Ley.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1995i.

_____. **Dictamen 1/96 sobre el Anteproyecto de Ley sobre derechos de información y consultas de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1996a.

_____. **Dictamen 2/96 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la responsabilidad empresarial en orden a las prestaciones en el Régimen General de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1996b.

_____. **Dictamen 3/96 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1996c.

_____. **Dictamen 4/96 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1996d.

_____. **Dictamen 5/96 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los precios o márgenes correspondientes a la dispensación al público de especialidades farmacéuticas de uso humano.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1996e.

_____. **Dictamen 6/96 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establece el precio o margen correspondiente a los almacenes mayoristas por la distribución de especialidades farmacéuticas de uso humano.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1996f.

_____. **Dictamen 7/96 sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1996g.

_____. **Dictamen 8/96 sobre el Anteproyecto de Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1996h.

_____. **Dictamen 1/97 sobre los Textos normativos de implementación del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1997a.

_____. **Dictamen 2/97 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifican diversos artículos reglamentarios del IRPF y del Impuesto de Sociedades, y en el que se establece el porcentaje de ingreso a cuenta sobre derechos de imagen establecido en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1997b.

_____. **Dictamen 3/97 por propia iniciativa, sobre el Proyecto de Ley por el que se establece el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1997c.

_____. **Dictamen 4/97 por propia iniciativa, sobre el Proyecto de Ley de Régimen del suelo y valoraciones.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1997d.

_____. **Dictamen 5/97 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1997e.

_____. **Dictamen 6/97 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1997f.

_____. **Dictamen 7/97 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan de Contabilidad de las entidades aseguradoras y las normas para la formulación de las cuentas de los grupos de entidades aseguradoras.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1997g.

_____. **Dictamen 1/98, por propia iniciativa, sobre el Proyecto de Ley del Sector de Hidrocarburos.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998a.

_____. **Dictamen 2/98 sobre el Anteproyecto de la Ley de Cooperativas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998b.

_____. **Dictamen 3/98 sobre el Anteproyecto de la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998c.

_____. **Dictamen 4/98 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se amplía la selección de los medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998d.

_____. **Dictamen 5/98 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo de los contratos de las Administraciones Públicas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998e.

_____. **Dictamen 6/98 sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998f.

_____. **Dictamen 7/98 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998g.

_____. **Dictamen 8/98 sobre el Proyecto de Real Decreto de Actualización de la cuantía de las sanciones em el Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998h.

_____. **Dictamen 9/98, por propia iniciativa, sobre el Proyecto de Ley de Introducción del Euro.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998i.

_____. **Dictamen 10/98 sobre el Anteproyecto de Real Decreto-Ley de Medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo em relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998j.

_____. **Dictamen 11/98 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Sistema de Precios de Referencia em la financiación de medicamentos con cargo a fondos de la Seguridad Social o a Fondos Estatales afectos a la Sanidad.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998k.

_____. **Dictamen 12/98, por propia iniciativa, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los pagos a cuenta em el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades em matéria de retenciones e ingresos a cuenta.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1998l.

_____. **Dictamen 1/99 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril sobre derechos de información y consulta de los trabajadores em las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999a.

_____. **Dictamen 2/99 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el artículo 5 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las familias numerosas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999b.

_____. **Dictamen 3/99 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el artículo 92.2 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por real Decreto-Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, referido a la extensión de convenios colectivos.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999c.

_____. **Dictamen 4/99 sobre el Anteproyecto de Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999d.

_____. **Dictamen 5/99 a iniciativa propia, sobre el Proyecto de Ley de Ordenación de la Edificación.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999e.

_____. **Dictamen 6/99 sobre el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil derivada de actividades con incidencia ambiental.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999f.

_____. **Dictamen 7/99 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones aprobado por el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999g.

_____. **Dictamen 8/99 sobre el Anteproyecto de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999h.

_____. **Dictamen 9/99 sobre el Anteproyecto de la Ley de Instituciones de Inversión Colectiva.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999i.

_____. **Dictamen 10/99 sobre el Anteproyecto de Ley sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional que transpone la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999j.

_____. **Dictamen 11/99 sobre el Anteproyecto de Ley de Pesca Marítima y de Bases de Ordenación del Sector Pesquero y comercialización de los Productos de Pesca.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999k.

_____. **Dictamen 12/99 sobre el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003).** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999l.

_____. **Dictamen 13/99 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999m.

_____. **Dictamen 14/99 sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales Europeos.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999n.

_____. **Dictamen 15/99 sobre el Plan del Objetivo 3 del Fondo Social Europeo.** Madrid: Consejo Económico y Social, 1999o.

_____. **Dictamen 1/2000 sobre el proyecto de Orden del Ministro de Sanidad y Consumo, por la que se determinan los conjuntos homogéneos de las presentaciones de especialidades farmacéuticas y por la que se aprueban los precios de referencia previstos en el Real Decreto 1035/1999, de 18 de junio, por el que se regula el sistema de precios de referencia en la financiación de medicamentos con cargo a fond.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2000a.

_____. **Dictamen 2/2000 sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2000b.

_____. **Dictamen 3/2000 sobre el Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo nº 2 de los Fondos Estructurales Europeos.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2000c.

_____. **Dictamen 4/2000 sobre el proyecto de Real Decreto sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2000d.

_____. **Dictamen 5/2000 sobre el anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2000e.

_____. **Dictamen 6/2000 sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento y Promoción de la Cinematografía y el Audiovisual.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2000f.

_____. **Dictamen 1/2001 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de seguridad social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2001a.

_____. **Dictamen 2/2001 sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y las Cualificaciones.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2001b.

_____. **Dictamen 3/2001 sobre el anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2001c.

_____. **Dictamen 4/2001 sobre el Anteproyecto de Ley Concursal y el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Reforma Concursal.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2001d.

_____. **Dictamen 5/2001 sobre el Proyecto de Orden Ministerial, por la que se determinan los conjuntos homogéneos de las presentaciones de especialidades farmacêuticas, se aprueban los correspondientes precios de referencia y se revisan los precios de referencia aprobados por Orden de 13 de julio de 2000.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2001e.

_____. **Dictamen 1/2002 sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002a.

_____. **Dictamen 2/2002 sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002b.

_____. **Dictamen 3/2002 sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002c.

_____. **Dictamen 4/2002 sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transporte por carretera, por la que se modifica, parcialmente, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002d.

_____. **Dictamen 5/2002 sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002e.

_____. **Dictamen 6/2002 sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención del consumo indebido de bebidas alcohólicas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002f.

_____. **Dictamen 7/2002 sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002g.

_____. **Dictamen 8/2002 sobre el Proyecto de Real Decreto sobre Transposición de la Directiva 1999/42/CE por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de Liberalización y de medidas transitorias.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002h.

_____. **Dictamen 9/2002 sobre el Proyecto de Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo por la que se determinan nuevos conjuntos homogéneos de presentaciones de especialidades farmacéuticas y se aprueban los correspondientes precios de referencia.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002i.

_____. **Dictamen 10/2002 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002j.

_____. **Dictamen 11/2002 sobre el Proyecto de Real Decreto para la regulación de la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria establecido en la Ley 21/2001, de 21 de diciembre, por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2002k.

_____. **Dictamen 1/2003 sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003a.

_____. **Dictamen 2/2003 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003b.

_____. **Dictamen 3/2003 sobre el Anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003c.

_____. **Dictamen 4/2003 sobre el Anteproyecto de Ley de Disposiciones Específicas em Materia de Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003d.

_____. **Dictamen 5/2003 sobre el Anteproyecto de Ley de Protección Patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria con esta finalidad.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003e.

_____. **Dictamen 6/2003 sobre el Proyecto de Real Decreto sobre el Estatuto del Becario de Investigación y de Tercer Ciclo.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003f.

_____. **Dictamen 7/2003 al Anteproyecto de Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003g.

_____. **Dictamen 8/2003 sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la emisión por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de informes motivados relativos al cumplimiento de requisitos científicos y tecnológicos a efectos de aplicación e interpretación de deducciones fiscales por actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003h.

_____. **Dictamen 9/2003 sobre el V Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003i.

_____. **Dictamen 10/2003 sobre el Proyecto de Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se determinan los nuevos conjuntos de presentaciones de especialidades farmacéuticas y se aprueban los correspondientes precios de referencia.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003j.

_____. **Dictamen 11/2003 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2003k.

_____. **Dictamen 1/2004 sobre los Proyectos de Reales Decretos por los que se aprueban el Reglamento del Sector Ferroviario, el Estatuto del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2004s.

_____. **Dictamen 2/2004 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2004b.

_____. **Dictamen 3/2004 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2004c.

_____. **Dictamen 4/2004 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2004d.

_____. **Dictamen 5/2004 sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2004e.

_____. **Dictamen 1/2005 sobre el anteproyecto de Ley sobre las cláusulas de los Convenios Colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2005a.

_____. **Dictamen 2/2005 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2005b.

_____. **Dictamen 3/2005 sobre el Anteproyecto de Ley sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2005c.

_____. **Dictamen 4/2005 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de competencia estatal.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2005d.

_____. **Dictamen 5/2005 sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la ley 40/2003 de 18 de noviembre de protección a las familias numerosas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2005e.

_____. **Dictamen 6/2005 sobre el Proyecto de Orden Ministerial por el que se establecen las condiciones y requisitos necesarios para la homologación del material rodante ferroviario y el régimen de autorización y funcionamiento de los Centros de Mantenimiento de dicho material, así como las cuantías de la tasa por certificación del referido material.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2005f.

_____. **Dictamen 7/2005 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2005g.

_____. **Dictamen 8/2005 sobre el Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2005h.

_____. **Dictamen 9/2005 sobre el Anteproyecto de Ley de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2005i.

_____. **Dictamen 10/2005 sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los ciudadanos**

españoles en el exterior. Madrid: Consejo Económico y Social, 2005j.

_____. **Dictamen 1/2006 sobre el Anteproyecto de Orden Ministerial por la que se desarrolla la Ley del Sector Ferroviario en materia de condiciones y requisitos necesarios para la obtención de los títulos y las habitaciones exigibles al personal que realice funciones, en el ámbito ferroviario, relacionadas con la seguridad, y del régimen de autorización y funcionamiento de los centros para la formación y la certificación de valoración de la aptitud psicofísica de dicho personal.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006a.

_____. **Dictamen 2/2006 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de exención de determinadas categorías de acuerdos de intercambio de información sobre morosidad.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006b.

_____. **Dictamen 3/2006 sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006c.

_____. **Dictamen 4/2006 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006d.

_____. **Dictamen 5/2006 sobre el Anteproyecto de ley del IRPF y de modificación parcial del Impuesto sobre Sociedades.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006e.

_____. **Dictamen 6/2006 sobre el Anteproyecto de Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/17/CE y la Directiva 92/13/CEE.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006f.

_____. **Dictamen 7/2006 sobre el Anteproyecto de Ley de Defensa de la competencia.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006g.

_____. **Dictamen 8/2006 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de igualdad entre mujeres y hombres.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006h.

_____. **Dictamen 9/2006 sobre el Anteproyecto de Ley de concurrencia y prelación de créditos en caso de ejecuciones singulares.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006i.

_____. **Dictamen 10/2006 sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006j.

_____. **Dictamen 11/2006 sobre el Anteproyecto de Ley de la Lectura, del libro y de las bibliotecas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006k.

_____. **Dictamen 12/2006 sobre el Proyecto de Real Decreto regulador de la publicidad de los protocolos familiares.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006l.

_____. **Dictamen 13/2006 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006m.

_____. **Dictamen 14/2006 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006n.

_____. **Dictamen 15/2006 sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto del trabajo autónomo.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006o.

_____. **Dictamen 16/2006 sobre el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Medioambiental.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2006p.

_____. **Dictamen 1/2007 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas en Materia de Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2007a.

_____. **Dictamen 2/2007 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2007b.

_____. **Dictamen 3/2007 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración General del Estado.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2007c.

_____. **Dictamen 4/2007 sobre el Anteproyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2007d.

_____. **Dictamen 5/2007 sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de**

Reserva de la Seguridad Social. Madrid: Consejo Económico y Social, 2007e.

_____. **Dictamen 6/2007 sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2007f.

_____. **Dictamen 7/2007 sobre el Anteproyecto de Ley de modificaciones estructurales de las Sociedades Mercantiles.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2007g.

_____. **Dictamen 8/2007 sobre proyecto de Real Decreto por el que se incorpora al ordenamento español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, modificada por la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2007h.

_____. **Dictamen 9/2007 sobre el Proyecto de Ley por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2007i.

_____. **Dictamen 10/2007 sobre la Estrategia española de desarrollo sostenible.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2007j.

_____. **Dictamen 11/2007 sobre el Anteproyecto de Ley de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2007k.

_____. **Dictamen 1/2008 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Régimen legal de la competencia desleal para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2008a.

_____. **Dictamen 2/2008 sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2008b.

_____. **Dictamen 1/2009 del Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social modificada por las Leys Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2009a.

_____. **Dictamen 2/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2009b.

_____. **Dictamen 3/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista y otras normas complementarias.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2009c.

_____. **Dictamen 4/2009 del Proyecto de Orden por la que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos, sus precios de referencia, y se revisan los precios de referencia determinados por Orden SCO/3803/2008, de 23 de diciembre.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2009d.

_____. **Dictamen 5/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2009e.

_____. **Dictamen 6/2009 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2009f.

_____. **Dictamen 1/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010a.

_____. **Dictamen 2/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos de Crédito al Consumo.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010b.

_____. **Dictamen 3/2010 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se crea y regula el Consejo de la representatividad de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos en el ámbito estatal y se establece la composición y régimen de funcionamiento y organización del Consejo del Trabajo Autónomo.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010c.

_____. **Dictamen 4/2010 sobre el Anteproyecto de Ley del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010d.

_____. **Dictamen 5/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010e.

_____. **Dictamen 6/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Tasas Consulares.** Madrid:

Consejo Económico y Social, 2010f.

_____. **Dictamen 7/2010 sobre el Anteproyecto de Ley General de Salud Pública.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010g.

_____. **Dictamen 8/2010 sobre el Proyecto de Orden por la que se determinan los conjuntos de medicamentos, y sus precios de referencia, y por la que se regulan determinados aspectos del sistema de precios de referencia.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010h.

_____. **Dictamen 9/2010 del Anteproyecto de Ley de la Calidad Agroalimentaria.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010i.

_____. **Dictamen 10/2010 del Anteproyecto de Ley de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010j.

_____. **Dictamen 11/2010 sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la jurisdicción Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010k.

_____. **Dictamen 12/2010 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establece el marco español de cualificaciones para la educación superior.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010l.

_____. **Dictamen 13/2010 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2010m.

_____. **Dictamen 1/2011 relativo al Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2011a.

_____. **Dictamen 2/2011 del Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistam de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2011b.

_____. **Dictamen 3/2011 sobre el Anteproyecto de Ley Integral para la igualdad de trato y la no discriminación.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2011c.

_____. **Dictamen 4/2011 del Anteproyecto de Ley sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2011d.

_____. **Dictamen 5/2011 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social em el Régimen General de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2011e.

_____. **Dictamen 6/2011 sobre el Anteproyecto de Ley de supervisión de los seguros privado.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2011f.

_____. **Dictamen 7/2011 sobre el Anteproyecto de Ley de Contrato de Seguro.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2011g.

_____. **Dictamen 8/2011 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2011h.

_____. **Dictamen 9/2011 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2011i.

_____. **Dictamen 10/2011 sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Funerarios.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2011j.

_____. **Dictamen 1/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la comunicación audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los canales públicos de televisión autonómica.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2012a.

_____. **Dictamen 2/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2012b.

_____. **Dictamen 3/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2012c.

_____. **Dictamen 4/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2012d.

_____. **Dictamen 5/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2012e.

_____. **Dictamen 1/2013 sobre el Anteproyecto de Ley de asistencia jurídica gratuita.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013a.

_____. **Dictamen 2/2013 sobre el Anteproyecto de Ley, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2010/84/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, sobre farmacovigilancia, y 2011/62/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal, y se modifica la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013b.

_____. **Dictamen 3/2013 sobre el Anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013c.

_____. **Dictamen 4/2013 del Proyecto de Orden por la que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos y sus precios de referencia y se procede a la revisión de los precios de referencia fijados para los conjuntos determinados con anterioridad.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013d.

_____. **Dictamen 5/2013 del Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013e.

_____. **Dictamen 6/2013 sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013f.

_____. **Dictamen 7/2013 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013g.

_____. **Dictamen 8/2013 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema de precios de referencia y agrupaciones homogéneas de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013h.

_____. **Dictamen 9/2013 sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013i.

_____. **Dictamen 10/2013 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013j.

_____. **Dictamen 11/2013 sobre el Anteproyecto de ley de servicios y colégios profesionales.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2013k.

_____. **Dictamen 1/2014 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2014a.

_____. **Dictamen 2/2014 sobre el Anteproyecto de Ley de Patentes.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2014b.

_____. **Dictamen 3/2014 sobre el Anteproyecto de Ley de Protección a la Infancia.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2014c.

_____. **Dictamen 4/2014 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Protección a la Infancia.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2014d.

_____. **Dictamen 5/2014 sobre el Anteproyecto de Ley del Código Mercantil.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2014e.

_____. **Dictamen 6/2014 sobre el Anteproyecto de Ley de medidas em materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2014f.

_____. **Dictamen 7/2014 sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2014g.

_____. **Dictamen 1/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de voluntariado.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015a.

_____. **Dictamen 2/2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015b.

_____. **Dictamen 3/2015 del Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015c.

_____. **Dictamen 4/2015 sobre el Anteproyecto de Ley ordenadora del sistema de inspección de trabajo y seguridad social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015d.

_____. **Dictamen 5/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de resolución alternativa de conflictos de consumo.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015e.

_____. **Dictamen 6/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Sociedades Laborales y Participadas.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015f.

_____. **Dictamen 7/2015 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica y actualiza la normativa em materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del Trabajo Autónomo y de la Economía Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015g.

_____. **Dictamen 8/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015h.

_____. **Dictamen 9/2015 sobre el Anteproyecto de Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015i.

_____. **Dictamen 10/2015 sobre el Proyecto de Real Decreto de desindexación de la economía española.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015j.

_____. **Dictamen 11/2015 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la protección social de los trabajadores del sector marítimo-pesquero.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015k.

_____. **Dictamen 12/2015 sobre el proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015l.

_____. **Dictamen 13/2015 sobre el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.** Madrid: Consejo Económico y Social,

2015m.

_____. **Dictamen 14/2015 sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.** Madrid: Consejo Económico y Social, 2015n.

_____. Lei nº 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. **Boletín Oficial del Estado**, Gobierno de España, Madrid, 18 de junio de 1991.

ESTANQUE, Elísio. A questão social e a democracia no início do século XXI. **Revista Finisterra**, Lisboa, v. 55/56/57, p. 77-99, 2006.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 9, p. 20-63, jan./jun. 2003.

FERREIRA, António Cassimiro. Diálogo social: notas de reflexão europeia e portuguesa. In: ESTANQUE, Elísio *et al.* **Mudanças no trabalho e ação sindical: Brasil e Portugal no contexto da transnacionalização.** São Paulo: Cortez, 2005. p. 71-95

FIORI, José Luís. Globalização e governabilidade democrática. **Physis: revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 137-161, 1997.

_____. Sobre o Poder Global. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 73, p. 61-72, nov. 2005.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 79-105.

FUKUYAMA, Francis. **The end of History?** 1989. Disponível em: <<http://www.wesjones.com/eoh.htm>>. Acesso em: 28 set. 2013.

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

_____. **Crise Democrática Democracia Direta.** 2011. Disponível em: <<http://tarsogenro.com.br/crise-democratica-e-democracia-direta>>. Acesso em: 15 de out. 2014.

GOMES, Eduardo R. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (NEDLAC) da África do Sul, o Conselho Nacional de Assessoramento (NAC) da Índia e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil: novas capacidades estatais para o desenvolvimento na semiperiferia?** Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

GÓMEZ, Antonio Santana. El Consejo Economico y Social Español. In: AVILÉS, Antonio Ojeda (Coord.). **Los Consejos Económicos y Sociales**. Madrid: Editorial Trotta, 1992. p. 11-33.

HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. **A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

HOUTART, François. Os movimentos sociais e a construção de um novo sujeito histórico. In: BORON, Atilio Alberto; AMADEO, Javier; GONZALEZ, Sabrina. **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2007. p. 459-469.

INTERLOCUCIÓN social en el marco de la Constitución. **CAUCES**: Cuaderno del Consejo Económico y Social. Madri/Espanha, nº 6-7, p. 20-33, 2008.

ISLAM, Iyanatul. The rise and decline of the fiscal austerity doctrine: Implications for the Euro area crisis. In: PAPADAKIS, Konstantinos; GHELLAB, Youcef. **The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland: Social dialogue actors and institutions in times of crisis**. Genebra: OIT, 2014. p. 43-62.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Por que se importar com a desigualdade. **DADOS**: revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 649-675, 2002.

_____. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 53, p. 131-142, out. 2003.

KOWARICK, Lúcio. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um processo em construção**. 2003. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/522/pag-350/o-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-lucio-kowarick.html>>. Acesso em: 13 jan. de 2015.

KÜFNER, Ronaldo. The Economic and Social Council for Development: ten years of dialogue and partnership. In: ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL OF SPAIN. **The Economic and Social Councils in Latin America and the European Union: practical experiences of social dialogue**. Madri: EUROsociAL Programme, 2014. p. 77-83.

KUNRATH, Romerio Jair. **Os Conselhos Econômicos e Sociais em perspectiva comparada: os casos da Espanha e do Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/site/evento/SociologiaPolitica/Gts-ONLINE/GT2/EixoII/conse-lhos-economicos-sociais-RomerioKunrath.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. Os Contextos de Origem e de Criação dos Conselhos Economicos e Sociais da Espanha e do Brasil em Perspectiva Comparada. In: CONGRESSO URUGUAIO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 4., 2012, Montevideo. **Anais...** Montivideo: Associação Uruguaia de Ciência Política, 2012a. Disponível em: <http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/11141512%20-%20Kunrath,%20Romerio%20Jair.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2014.

_____. **Os Conselhos Econômicos e Sociais em Perspectiva Comparada: os casos da Espanha e do Brasil**. 2012. 331 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.

LA NEGOCIACIÓN Colectiva en la crisis. **CAUCES: Cuaderno del Consejo Económico y Social**. Madri/Espanha, nº 23, p. 19-29, 2013.

LIMA, Maria da Paz Campos; NAUMANN, Reinhard. Pactos sociais em Portugal: da legitimação de projectos políticos globais à negociação de reformas das “relações industriais”? In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 4., 2000, Coimbra. **Anais...** Coimbra: Associação Portuguesa de Sociologia, 2000.

LOPES, Ernâni Rodrigues. Concertação social e política económica: o caso português 1974-1992. In: CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL. **Os acordos de concertação social em Portugal**. Lisboa: Conselho Económico e Social, 1993, v. 1. p. 10-46.

LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto. instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 565-587

LOPEZ, Federico Durán. 15 años del CES: la difícil institucionalización del diálogo social. **CAUCES: Cuaderno del Consejo Económico y Social**, Madri, Madri, n. 6-7, p. 10-13, 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 159-178, jun. de 2014.

MACPHERSON, Crawford Brough. **The life and times of liberal democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1979.

MARUGÁN, Francisco Fernández. Pactos sociais na Espanha. In: CORREA, Jaime Montalvo *et al.* **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 45-77.

MAZZUCHELLI, Frederico. A crise em perspectiva: 1929 e 2008. **Novos Estudos**, São Paulo n. 82, p. 57-66, nov. 2008.

MENEGUELLO, Rachel. Sistema Político, Democracia e Opinião Pública. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiência Democrática, Sistema Político e Participação Popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 111-119.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 4, p. 148-163, out./dez. 1998.

MOLINA, Oscar; MIGUÉLEZ, Fausto. From negotiation to imposition: social dialogue in times of austerity in Spain. In: PAPADAKIS, Konstantinos; GHELLAB, Youcef. **The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland: social dialogue actors and institutions in times of crisis**. Genebra: OIT, 2014. p. 87-107.

MONTALVO, Jaime. El Consejo Económico y Social em el trigésimo aniversario de la Constitución española. **CAUCES: Cuaderno del Consejo Económico y Social**, Madri, n. 6-7, p. 14-19, 2008.

MUÑOZ, José M. Gómez. El Comité Economico y Social en la Comunidad Europea. In: AVILÉS, Antonio Ojeda (Coord.). **Los Consejos Económicos y Sociales**. Madrid: Editorial Trotta, 1992. p. 35-52.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social**. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007.

_____. **Diálogo Social Nacional Tripartido: um guia da OIT para melhor governação**. Turim: OIT, 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT; ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DOS CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS E INSTITUIÇÕES SIMILARES – AICESIS. **The role and impact of Economic and Social Councils and**

Similar institutions (ESC-Sis) in the response to the global, financial, economic and jobs crisis. Madri: Governance and Tripartism Department: Internacional Labour Organisation, 2013.

PAPADAKIS, Konstantinos; GHELLAB, Youcef. Introduction: Policy reform in southern Europe and Ireland and the role of social dialogue. In: PAPADAKIS, Konstantinos; GHELLAB, Youcef. **The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland: social dialogue actors and institutions in times of crisis.** Genebra: OIT, 2014. p. 1-12.

PAULA, Ana Paul Paes de. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PENADA, José Albino da Silva. Social dialogue as a new method of governance in Portugal. In: ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL OF SPAIN. **The Economic and Social Councils in Latin America and the European Union: practical experiences of social dialogue.** Madri: EUROsocial Programme, 2014. p. 203-207.

PINTO, Céli Regina Jardim. A Sociedade Civil “Institucionalizada”. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 101-117, out. 2004.

PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. A Experiência do CDES como espaço de concertação nacional para o desenvolvimento. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, José Carlos; ALENCAR, Joana. **Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula.** Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 255-294.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. A Participação Social no Nível Nacional: Desafios a um Projeto Inacabado. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 35-46.

PORTUGAL. **Acordo de concertação social de curto prazo.** Lisboa: Conselho Econômico e Social, 1996a.

_____. **Acordo de concertação estratégica 1996-1999.** Lisboa: Conselho Econômico e Social, 1996b.

_____. **Acordo sobre modernização de protecção social e acordo sobre a introdução de limites opcionais às contribuições para o sistema de repartição.** Lisboa: Conselho Econômico e Social, 2001a.

_____. **Acordo sobre política de emprego, mercado de trabalho, educação e formação.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2001b.

_____. **Acordo sobre condições de trabalho, higiene e segurança no trabalho e combate à sinistralidade.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2001c.

_____. **Acordo bilateral visando a dinamização da contratação colectiva.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2005a.

_____. **Acordo sobre a fixação e evolução da remuneração mínima mensal garantida (RMMG).** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2006a.

_____. **Acordo sobre a reforma da segurança social.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2006b.

_____. **Acordo sobre as linhas estratégicas de reforma da segurança social.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2006c.

_____. **Acordo bilateral sobre formação profissional.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2006d.

_____. **Acordo para a reforma da formação profissional.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2007a.

_____. **Acordo tripartido para um novo sistema de regulação das relações laborais, das políticas de emprego e da protecção social em Portugal.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2008a.

_____. **Acordo tripartido para a competitividade e emprego (UGT, CAP, CCP, CIP e CTP).** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2011a.

_____. **Acordo tripartido “Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego”.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2012a.

_____. **Acordo relativo à atualização da retribuição mínima mensal garantida, competitividade e promoção do emprego.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2014a.

_____. **Acordo relativo à aplicação da retribuição mínima mensal garantida.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2016a.

_____. **Declaração conjunta sobre um acordo tripartido para a competitividade e emprego (UGT, CCP, CIP e CTP).** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2011b.

_____. **Decreto-Lei nº 90/1992, de 21 de maio. Regulamenta a Lei nº 108/1991, de 17 de agosto.** Lisboa, 21 mai. 1992.

_____. **Lei nº 108/1991, de 17 de agosto. Lei do Conselho Económico e Social.** Lisboa, 17 ago. 1991.

_____. **Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro. Aprova a revisão do Código do Trabalho.** Lisboa, 12 fev. 2009a.

_____. **O Conselho Económico e Social: legislação, constituição, composição.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1993.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 1997.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1996c.

_____. **Parecer sobre o rendimento mínimo garantido.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1997a.

_____. **Parecer sobre a globalização – implicações para o desenvolvimento sustentável.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1997b.

_____. **Parecer sobre a política das cidades.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1997c.

_____. **Parecer sobre as implicações para Portugal do alargamento da UE.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1997d.

_____. **Parecer sobre a proposta de criação de uma empresa pública florestal.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1997e.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 1998.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1997f.

_____. **Parecer sobre a execução em 1996 do Quadro Comunitário de Apoio 1994/99.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1998a.

_____. **Parecer sobre a agenda 2000 da União Europeia e Portugal.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1998b.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 1999.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1998c.

_____. **Parecer sobre o relatório de execução anual do QCA II em 1997.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1999a.

_____. **Parecer sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social – PNDES.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1999b.

_____. **Parecer sobre o Plano de Desenvolvimento Regional - PDR.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1999c.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2000.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2000a.

_____. **Parecer sobre o relatório de execução anual do QCA II em 1998.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2000b.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano 2001.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2000c.

_____. **Parecer conjunto CNADS-CES sobre organismos geneticamente modificados.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2000d.

_____. **Parecer sobre a política de defesa da concorrência.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2001d.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2002.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2001e.

_____. **Parecer sobre Grandes Opções para a Política Económica e Social.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2002a.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2003.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2002b.

_____. **Parecer de iniciativa sobre a responsabilidade social das empresas.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2003a.

_____. **Parecer sobre o envolvimento dos trabalhadores na associação europeia.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2003b.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2004.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2003c.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2005.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2004a.

_____. **Parecer de iniciativa sobre a Estratégia de Lisboa.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2005b.

_____. **Parecer de iniciativa sobre as Grandes Opções do Plano e Estratégia de Desenvolvimento.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2005c.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2005-2009.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2005d.

_____. **Parecer de iniciativa sobre os serviços de interesse geral (parte I).** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2006e.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2007.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2006f.

_____. **Parecer sobre imigração, desenvolvimento e coesão social em Portugal.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2006g.

_____. **Parecer sobre o QREN: Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2006h.

_____. **Parecer sobre o Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 – programas operacionais.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2007.

_____. **Parecer sobre o PNPOT (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território).** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2007b.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2008.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2007c.

_____. **Parecer sobre a conta geral do estado de 2005.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2007d.

_____. **Parecer sobre o PNAI 2006-2008 (Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008).** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2007e.

_____. **Parecer sobre a conta geral do estado de 2006.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2007f.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções de Plano para 2009.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2008b.

_____. **Parecer de iniciativa sobre pessoas com deficiência: mobilidade, educação e trabalho.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2008c.

_____. **Parecer sobre a proposta de orçamento do estado para 2009.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2008d.

_____. **Parecer sobre o plano nacional de acção para a inclusão 2008-2010.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2008e.

_____. **Parecer sobre a conta geral do estado de 2007.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2008f.

_____. **Parecer sobre a proposta de lei n.º 247/x – iniciativa para o investimento e o emprego.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2009b.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano 2010-2013.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2010a.

_____. **Parecer sobre o orçamento do estado para 2010.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2010b.

_____. **Parecer sobre a conta geral do estado de 2008.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2010c.

_____. **Parecer de iniciativa sobre o futuro da zona Euro.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2010d.

_____. **Parecer sobre a proposta de orçamento do estado para 2011.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2010e.

_____. **Parecer sobre a conta geral do estado de 2009.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2011c.

_____. **Parecer sobre a Proposta de Grandes Opções do Plano para 2012-2015.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2011d.

_____. **Parecer sobre a proposta de orçamento do estado para 2012.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2011e.

_____. **Parecer sobre a conta geral do estado de 2010.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2012b.

_____. **Parecer sobre o documento de estratégia orçamental 2012-2016.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2012c.

_____. **Parecer sobre a proposta de Grandes Opções do Plano para 2013.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2012d.

_____. **Parecer sobre a proposta de lei n.º 81/XII.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2012e.

_____. **Parecer sobre a conta geral do estado de 2011.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2012f.

_____. **Parecer sobre a proposta de orçamento do estado para 2013.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2012g.

_____. **Parecer de iniciativa sobre a competitividade das cidades, coesão social e ordenamento do território.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2013a.

_____. **Parecer de iniciativa sobre as consequências económicas, sociais e organizacionais decorrentes do envelhecimento da população.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2013b.

_____. **Parecer sobre o Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017 (DEO).** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2013c.

_____. **Parecer sobre “Orçamento Retificativo do OE para 2013”.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2013d.

_____. **Parecer sobre conta geral do estado de 2012.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2013e.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2014.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2013f.

_____. **Parecer sobre a proposta do orçamento de estado para 2014.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2013g.

_____. **Parecer sobre o Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2014-2018.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2014b.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2015.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2014c.

_____. **Parecer sobre a proposta de lei do orçamento de estado para 2015.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2014d.

_____. **Parecer sobre a conta geral do estado 2013.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2015.

_____. **Parecer sobre o programa nacional de reformas no quadro do semestre europeu.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2015a.

_____. **Parecer sobre a conta geral do estado de 2014.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2015b.

_____. **Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2016.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2016b.

_____. **Parecer sobre o orçamento do estado para 2016.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 2016c.

PRZEWORSKI, Adam, A Social-Democracia como fenómeno histórico. **Lua Nova**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 41-81, jul./set. 1988.

_____. A falácia neoliberal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 209-225, abr. 1993.

PRZEWORSKI, Adam *et al.* O que mantém as democracias? **Lua Nova**, São Paulo, n. 40/41, p. 115/135, 1997.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma. Portuguese Labour Law and Industrial Relations During the Crisis. In: PAPADAKIS, Konstantinos; GHELLAB, Youcef. **The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland: social dialogue actors and institutions in times of crisis.** Genebra: OIT, 2014. p. 147-161.

RIOS, Alfredo Villavicencio. Los Consejos Economicos y Sociales en Los Paises Europeos. In: AVILÉS, Antoni Ojeda (Coord.). **Los Consejos Económicos y Sociales.** Madrid: Editorial Trotta, 1992. p. 53-71.

RODRIGUES, Nascimento. Prefácio. In: CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL. **Os Acordos de Concertação Social em Portugal.** Lisboa: Conselho Económico e Social, 1993. p. 4-9.

ROMPUY, Herman van. El Papel del Diálogo Social y Los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares em Respuesta a la Crisis. **CAUCES: Cuaderno del Consejo Económico y Social**, Madri, n. 26, p. 17-23, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado.** Coimbra: Oficina do Centro de Estudo Sociais, 1999.

_____. Teses para a renovação do sindicalismo em Portugal, seguidas de um apelo. In: ESTANQUE, Elísio *et al.* **Mudanças no Trabalho e Ação Sindical: Brasil e Portugal no Contexto da Transnacionalização**. São Paulo: Cortez, 2005a. p. 167-188.

_____. A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 72, p. 7-44, out. 2005b.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, José Carlos dos. Entrevistas com conselheiros: revisitando agendas para o desenvolvimento. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, José Carlos; ALENCAR, Joana. **Diálogos para o desenvolvimento: A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula**. Brasília: IPEA, 2010, p. 139-251.

SANTOS, Theotônio dos. Em busca de uma nova aliança política para o desenvolvimento. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 31-58.

SCHNEIDER, Ben Ross. **O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

SECCO, Lincoln. Introdução: a transição democrática na Espanha. In: CORREA, Jaime Montalvo *et al.* **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 11-17.

SECRETARIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – SEDES. Estratégias para o novo ciclo de desenvolvimento: uma visão do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, José Carlos; ALENCAR, Joana. **Diálogos para o desenvolvimento: A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula**. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 127-138.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **Carta ao Povo Brasileiro**. 2002. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

SILVA, Marcelo Kunrath; ZANATA JÚNIOR, Rui. Desigualdade e associativismo: proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil. **Revista**

Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Recife, v. 10, n. 2, p. 115-131, nov. 2008.

SIPIONI, Marcelo Eliseu; SILVA, Marta Zorzal e. Reflexões e Interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 147-158, jun. de 2013.

SOFIA, Julianna. **Mercado desconfia de Lula injustamente, diz Sardenberg**. Out. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2010200232.htm>>. Acesso em: 17 maio 2015.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço público**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy index 2015: democracy in an age of anxiety**. 2016. Disponível em: <http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015>. Acesso em: 27 jan. 2016.

THEUER, Daniela; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. esp., p. 811-829, dez. 2012.

VEGARA, Antonio Gutiérrez. A concertação social na Espanha a partir da transição democrática. In: CORREA, Jaime Montalvo *et al.* **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 79-95.

WELZ, Christian; BROUGHTON, Andrea. Impact of the crisis on industrial relations in Europe. In: PAPADAKIS, Konstantinos; GHELLAB, Youcef. **The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland: social dialogue actors and institutions in times of crisis**. Genebra: OIT, 2014. p. 13-32.