



BREZİLYA SÜRDÜRÜLEBİLİR EKONOMİK VE SOSYAL KALKINMA KONSEYİ

1. Giriş

Brezilya'da "Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi" (*Council of Economic and Social Development*), İşçi Partisi (*Partido dos Trabalhadores*) iktidarında, dönemin başkanı Lula da Silva inisiyatifiyle 2003 yılında kurulmuştur. Konsey, aynı dönemde kurulan diğer vatandaş konseyleri gibi, politika-yapım süreçlerine toplumun katılımını ve halk ile iktidar arasında uzlaşının tesis edilmesini sağlamak amacıyla inşa edilmiştir. Söz konusu Konsey, akademisyenler, iş dünyası temsilcileri, sendika başkanları, sivil toplum kuruluşları ve kadın birliklerinden oluşmakta ve Devlet Başkanı'na yapılması öngörülen hukuki düzenlemelere ilişkin geri-bildirim vermektedir. Kurucu Başkan Lula'nın 2023'te tekrar iktidara gelmesiyle dinamikleşen Konsey, Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi (*Council of Economic and Social Sustainability*) ismiyle yeniden yapılandırılmıştır. Konsey, hiçbir Bakanlığa bağlı olmamakla birlikte, özellikle Siyasi Koordinasyon Bakanlığı gibi birçok kamu kurumu ile iş birliği içinde projelerini yürütmektedir.

2. Brezilya'da 1988 Anayasası ile Başlayan Demokratikleşme Dalgası ve Katılımcı Politika-Yapımına Geçiş

Brezilya siyaseti, 1964 Darbesi sonrası, 1985'e kadar sivil bir yönetime tanıklık etmemiş, bu süreçte vatandaşın siyasete katılımı engellenmiş ve kitlesel protestolar ise olabildiğince bastırılmıştır. Yirmi yıl süren askeri idare, 1980'li yıllarla birlikte yumuşamış ve Brezilya'da görece özgürlükçü bir ortam oluşmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, katılımcılığın esas alındığı, çoğulcu, demokratik ve kapsayıcılık ilkesine dayanan bir anayasa oluşturma fikri toplumun her kesimi tarafından benimsenmiş ve hükümet bu doğrultuda çalışmalar yürütmeye başlamıştır. Bu kapsamda, çeşitli sektörler, düşünce kuruluşları, ulusal seviyede faaliyet gösteren sosyal örgütler, çıkar grupları ve halkın katılımıyla yürütülen anayasa

¹ <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1453/Ekin+Keles>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

toplantıları sonucu ortaya çıkan anayasa metni ile Brezilya'da katılımcı demokrasinin temelleri atılmıştır.² 1988'de tamamlanan Brezilya Federal Anayasası'nda halkın politika-yapımına katılımı güvence altına alınmış, toplumsal katılımın sağlanması için çeşitli konseyler oluşturulmuş ve yerel, aynı zamanda da ulusal boyutta halka açık konferansların düzenlenmesi sağlanmıştır. Katılımcı demokrasinin kurumsallaşmaya başlamasıyla birlikte oluşturulan söz konusu konseyler ve vatandaşların katılımıyla gerçekleşen konferanslar, kamu politikaları oluşturulurken toplum ve devlet arasındaki uzlaşma ve diyalogu tesis eden kurumsal bir aygıt olarak işlev görmeye başlamıştır.

Bu doğrultuda yukarıda bahsedilen, demokratikleşme dalgası 1990'larda da devam etmiş ve demokrasinin pekiştirilmesini temin edecek kurumsal alt yapının inşası günümüze kadar devam etmiştir. Bu kapsamda, 2002'de İşçi Partisi'nin iktidara gelmesiyle, devlet politikaları korporatist³ yaklaşımlarla daha şeffaf ve kapsayıcı hale getirilmiştir. Dönemin Başkanı Lula, Partisi'nin yeni-korporatist eğilimlerine paralel şekilde, bölgesel ve ulusal boyutta faaliyet gösterecek ve toplumsal diyalogun kurumsallaşmasını sağlayacak yeni birtakım konseylerin daha oluşturulmasına imkân sağlamıştır. Bu doğrultuda, özellikle ekonomik ve sosyal kalkınma kapsamında çalışmalar yürütecek çeşitli kurumlar açılmıştır. Söz konusu politikalar sonucu, 2003'te "Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi" kurulmuş ve devlet, halk ve iş dünyası arasında bir uzlaşma zemininin oluşturulması hedeflenmiştir.

Portekizce "Büyük Meclis" (*Conselhao*) anlamına gelen Konsey, toplumsal sözleşmenin temelini inşa etmek amacıyla, iş insanları, dini organizasyonlar, işçiler, sendikalar, kamu görevlileri ve sivil toplum kuruluşlarını bir araya getirmiş ve demokratik bir niteliğe sahip toplum-devlet arası diyalog ortamı tesis etmek amacıyla çalışmalar yürütmeye başlamıştır.⁴ Brezilya'da, hatta Latin Amerika'da bir benzeri olmayan söz konusu organizasyon meydana getirilirken İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Avrupa'da baş gösteren yeni-korporatist eğilimlerden ilham alınmıştır. Özellikle Fransa Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Konseyi⁵ ve Hollanda Ekonomik ve Sosyal Konseyi⁶'nin yapılanması ve işlevlerini örnek alan Konsey, Brezilya siyasetine yeni bir katılımcı demokrasi yaklaşımı sunmaktadır. Konsey'in açılış töreninde Başkan Lula⁷şu ifadeleri kullanmıştır:

Bu Konsey'deki hiçbir üye benim arkadaşım ya da İşçi Partisi'nin dostu olduğu için seçilmemiştir. Bu Konsey, bir arkadaşlar kulübü değildir. Bu teşkilat, yeni ve belirli hedeflerin tartışılacağı bir ortam sunmaktadır. Konsey; vatandaşlar, farklı sosyal sınıflar, değişik bakış açıları ve çıkarılara sahip çeşitli üretim sektörlerini tek bir amaçla bir araya getirmektedir. Bu hedef; Brezilya'da gerekli tüm reformların gerçekleştirilmesine olanak tanıyacak şartların yaratılması, mevcut krizin aşılması, ekonomik kalkınmanın yeniden ivmelenmesi ve sürdürülebilir bir yaklaşımla sosyal adaletin tesis edilmesidir.⁸

² Bkz. Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America, *the Constitution of Brazil in Context: History, Politics, Design*, s. 54-87.

³ Burada korporatizm; sermaye, emek ve devlet arasında gönüllülük esasından oluşan bir siyasi düzen olarak ifade edilmektedir. Bkz. Doctor, *Lula's Development Council*, s. 133-138.

⁴ *Ibid*

⁵ Bkz. Hollanda Ekonomik ve Sosyal Konseyi, 2023, TEPAV, <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10559>

⁶ Bkz. Fransa Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Konseyi, 2023, TEPAV, <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10562>

⁷ *Ibid*

⁸ Başkan Lula'nın Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi Açılış Konuşması, 2003, bkz. <http://www.relnet.com.br>

3. Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi'nin Görevleri, İşleyişi ve Yapısı

3.1. Konsey'in Görevleri

Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi, başta Devlet Başkanı olmak üzere hükümete ve yasama erkine, yapılması öngörülen hukuki düzenlemeleri ilişkin tavsiye vermek amacıyla kurulmuştur. Bu kapsamda, yasa tasarıları ve çeşitli hukuki düzenlemelere ilişkin tasarılar öncelikle Konsey'e iletilmekte ve Konsey'in geri-bildirimleri göz önüne alınarak yeniden incelenmektedir. Piyasa-devlet-kamuoyu ilişkilerinde bir diyalog platformu olarak çalışmakta olan Konsey, kamu politikalarının söz konusu sektörlerin ortak çıkarını göz önünde bulundurarak oluşturulmasına aracı olmaktadır. Bu doğrultuda, Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi'nin başlıca çalışma alanları:

- Ekonomi politikalarının üretilmesi,
- Faiz oranlarının belirlenmesi,
- Döviz kuruna ilişkin düzenlemelerin yapılması,
- Banka kredileri ve uzun vadeli finans uygulamaları,
- İflas süreçlerine ilişkin düzenlemelerin yapılması,
- Sanayi politikalarının oluşturulması,
- İnovasyon ve teknoloji politikalarının düzenlenmesi,
- Vergi ve sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması,
- Altyapı çalışmalarının yürütülmesi,
- Biyo-enerji politikalarının iyileştirilmesi,
- Sosyal sorunlara ilişkin araştırmaların yürütülmesi,
- Oda ve borsaların yeniden canlandırılması,
- İstihdam yaratılmasından oluşmaktadır.

Konsey uluslararası boyutta ise diğer ülke ve Ekonomik ve Sosyal Konseylerle birlikte; uluslararası yönetim, toplumsal katılım, gıda ve enerji güvenliği, ekonomik kriz ve sürdürülebilir kalkınma alanlarında faaliyet göstermektedir.⁹

3.2. Konsey'in Üyeleri

Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi, ilk bölümde bahsedildiği üzere, toplumun her kesiminin dâhil edildiği bir uzlaşma alanı yaratmak amacıyla, birçok farklı sektör ve kuruluş temsilcisinden meydana gelmektedir. Üyeler doğrudan Devlet Başkanı tarafından atanmakta ve söz konusu üyeler, iki yıl süreyle Konsey'de çalışmalarını yürütmektedir. Başkan, Konsey üyelerini; iş insanları, sendika başkanları, bağımsız araştırmacılar, sanatçılar ve kanaat önderleri arasından seçmektedir.¹⁰ Yüz sekiz üyenin bulunduğu Konsey'de, ağırlıklı olarak iş dünyası temsilcilerine yer verilmekte ve Konsey'in bünyesinde aynı zamanda on iki Devlet Bakanı ve Merkez Bankası Başkanı bulunmaktadır. Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi'nin üye dağılımı:

- İş dünyasından 54 temsilci,
- Sendikalardan atanan 18 temsilci ve

⁹ Bkz. *Economic and Social Development Council – CDES; Social Dialogue in Brazil*, SEDES, 2012.

¹⁰ Bkz. Brezilya Hükümeti Resmi Sitesi, *Konsey Üyeleri*, <https://www.gov.br/sri/pt-br/cdessa/acesso-a-informacao/membros-do-conselho>.

- Sivil toplum örgütleri, akademisyen ve diğer çalışma gruplarından oluşan 18 temsilci şeklinde belirlenmiştir.

Oyların %50'sini elinde bulunduran iş sektörünün bu oranda güce sahip olmasının nedeni, ekonominin ve yatırım şartlarının iyileştirilmesi ve bu şekilde hükümetin ekonomik reform programlarına ilişkin popüler desteğin artırılması olarak ifade edilmiştir.¹¹ Bu sayede, işçi haklarına ilişkin reform çalışmaları yapılırken sendika ve sektör temsilcilerinin işbirliği içinde çalışması amaçlanmaktadır.

3.3. Konsey'in Yapısı ve İşleyişi

Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi, iki yıllık Konsey dönemi boyunca yılda dört defa olacak şekilde toplanmaktadır. Bu toplantılar; tematik çalışma grupları, seminer, atölye ve konferans şeklinde yürütülmektedir. Gündem, Konsey'in yayınladığı strateji planları kapsamında işaret edilen sorunları içermektedir. Bazı durumlarda ise toplantı gündemi, doğrudan Devlet Başkanı tarafından belirlenmektedir. Son olarak, söz konusu çalışma grupları ve toplantılarda tartışılan konulara ilişkin rapor, fikir ve öneriler, Konsey'in genel kurul toplantısında oya sunulmaktadır. Genel kurul toplantıları, seminerler, çalışma gruplarının faaliyetleri ve İdare Komitesi'nin (*Management Committee*) çalışmaları, Konsey'in resmi sitesinde yer almaktadır.¹²

3.3.1. İdari Sekretarya

Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi İdari Sekretaryası (*Executive Secretariat of the Economic and Social Sustainability*) ulusal ve uluslararası düzeyde, Konsey'in faaliyetlerini sürdürmesi için destek vermektedir. Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi'nin Kurulmasına İlişkin Genelge'nin 15. Maddesinde¹³, Sekretaryanın görevleri:

- Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi'nin ulusal ve uluslararası organizasyonlara katılımını izlemek ve faaliyetlerini düzenlemek,
- Devlet Başkanı'na, Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi'ni ilgilendiren konularda tavsiye vermek ve politika-yapım sürecinde yardımcı olmak,
- Konsey üyelerini, faaliyet yürütme ve proje üretme konularında yönlendirmek ve söz konusu projelerin gerçekleştirilmesi kapsamında üyelere gerekli yardımları sağlayarak lojistik destek vermek,
- Konsey'e, yasa tasarıları ve hükümet politikalarına ilişkin usul anlaşmalarının oluşturulması kapsamında gerekli olan bilgi ve araştırma metinlerini temin etmek,
- Sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmanın tesis edilmesi için gereken belirli politika ve yönergelerin tasarlanma sürecinde yürütülecek çalışmaları düzenlemek ve teşvik etmek,
- Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi'nin faaliyetlerini desteklemek ve bir toplumsal diyalog ve uzlaşma ortamının oluşturulmasını mümkün kılacak çeşitli yöntem ve teknikleri geliştirmek şeklindedir.

¹¹ Bkz. Doctor, Lula's Development Council, s. 139.

¹² Brezilya Hükümeti Resmi Sitesi, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

¹³ Brezilya Hükümeti Resmi Sitesi, 11.364 No'lu Genelge. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11364.htm

3.4. Konsey'in Sosyal Diyalog, Kalkınma, Küresel Ekonomik Kriz ve Vergi Reformu'na İlişkin Çalışmaları

Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi, kurulduğu yıl beş adet “Mutabakat Metni” (*Letters of Concertation*) yayımlamış ve bu metinlerde üyelerin siyasi, ekonomik ve toplumsal sorunlara ilişkin vermiş olduğu görüş ve tavsiyeler yer almıştır.¹⁴ Bu metinler aynı zamanda, Konsey'in vaat ettiği toplumsal birliği tesis etme hedefi için bir temel oluşturmuştur. Konsey aynı zamanda söz konusu metinlerle birlikte, ekonomik kalkınmanın sağlanması için on adet tedbirden oluşan bir eylem planı açıklamıştır. Bu eylem planı, reform politikalarını şekillendirmek ve finansal çevrelerden gelen baskıyı azaltmak amacıyla hükümet tarafından kullanılmıştır.

Konsey 2004'te, “Ulusal Kalkınma Gündemi” (*National Development Agenda*) ile Konsey'in değer, hedef ve ilkelerini içeren bir tüzük yayımlayarak Brezilya'nın geleceği için bir yol haritası çizmiştir.¹⁵ Bu doğrultuda bir dizi “Strateji Yönergesi” (*Strategic Directives*) oluşturularak kalkınma için gerekli olan politikalar belirlenmiştir. Aynı zamanda, 2008 Dünya Ekonomik Krizi sırasında Konsey, krizin gidişatının izlenmesi için özel bir grup kurmuştur. Söz konusu grup, krizin üstesinden gelinmesi için çeşitli çalışmalar yapmış ve kamu yatırımı, istihdamın korunması ve kredi artırımına yönelik bir dizi öneri hazırlamıştır. Grup tarafından hazırlanan bu öneriler, hükümetin ekonomi politikaları paketinde yer almaktadır.¹⁶ Brezilya hükümeti bu politikalar sayesinde krizi atlattığı ve ekonomik büyümeyi sağlayan gerekli şartların oluşmasına imkân verilmiştir.

Konsey 2008-2009 yılları arasında ekonomik krizle birlikte yoğunlaşan vergi tartışmaları kapsamında, Anayasa'da yer alan vergi düzenlemelerinin alt gelir grubu için son derece adaletsiz olduğuna ve vergi sisteminin en kısa zamanda yeniden yapılandırılması gerektiğine işaret etmiştir. Bu doğrultuda hükümetin vergi reformuna ilişkin başlatmış olduğu toplumsal tartışmalara sivil toplum örgütleri ve sendikalar Konsey aracılığı ile katılım göstermiştir.¹⁷ Vergi reformu çalışmalarından sonra Devlet Başkanı Lula, “Yeni Kalkınma Dönemi Gündemi” (*Agenda for the New Development Cycle*) ile kalkınma ve büyümenin derinleştirilmesi için halkın katılımıyla birlikte çalışmalar yürütmeye devam etmiştir.

Konsey, Lula Hükümeti'nin 2023 yılında yeniden iktidara gelmesiyle canlandırılmış ve toplumsal eşitlik kapsamında da çalışmalara başlamıştır. Bu kapsamda Konsey, “Eşitlik Üzerine Diyalog” (*Dialogues on Equality*) toplantılarıyla özellikle ırksal eşitlik üzerine araştırmalar yapılmasını ve bu araştırmalar sonucu yeni devlet politikalarının oluşturulmasını hedeflemektedir.¹⁸ Devlet yetkililerinin de katılım gösterdiği bu toplantılarda aynı zamanda kamu görevlileri, sivil toplum kuruluşu temsilcileri, yabancı uzmanlar ve Brezilyalı araştırmacılar yer almaktadır. Yeniden yapılandırma süreci kapsamında hükümet, Konsey'in çalışma alanının genişletilmesi için yeni birçok komite ve çalışma grubu kurulmasına karar vermiştir. Bu kapsamda oluşturulan Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi Ekonomik İlişkiler Komitesi, kamu görevlileri, sektör ve sendika temsilcileriyle çalışmalar

¹⁴ Bkz. *Economic and Social Development Council – CDES; Social Dialogue in Brazil*, SEDES, 2012.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Uluslararası İş Örgütü Çalışma Metni (International Labor Organization Working Paper), *Social dialogue during the financial and economic crisis: Results from the ILO/WB inventory using a Boolean analysis on 44 countries*, s. 19.

¹⁷ Bkz. Salvador, *the Role of Brazilian Civil Society in the Tax Reform Debates*, s. 4.

¹⁸ Bkz. Brezilya Hükümeti Resmi Sitesi, *Haberler*, <https://www.gov.br/sri/pt-br/cdcss/noticias-cdcss/mais-noticias/conselho-aprova-instauracao-de-cinco-comissoes-tematicas-e-16-grupos-de-trabalho>.

yürütmekte ve ülke ekonomisini takip etmektedir. Bu kapsamda Komite, faiz oranlarının indirilmesi ve vergi reformunun derinleştirilmesi için faaliyet yürütmeye başlamıştır.¹⁹

4. Sonuç

2002 yılında İşçi Partisi'nin Brezilya'da iktidara gelmesiyle birlikte kurulan Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi, Hükümete ve Devlet Başkanı'na tavsiye vermek ve en önemli toplumsal sorunların bir uzlaşma ortamında çözülmesini sağlamak adına kurulmuştur. Özellikle sosyal, ekonomik ve siyasi konular üzerine çalışma yürüten Konsey, vergi ve sosyal güvenlik sistemlerini düzenlemek, ekonomik kalkınma ve sosyal eşitliği sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedir. Hem yerel hem de ulusal düzeyde, belirlenen sorunların çözülmesi ve ortak hedeflere ulaşılması için devlet ve toplum arasında birleştirici kurumsal bir aygıt görevi gören Konsey, aynı zamanda uluslararası boyutta da çalışmalarını yürütmektedir.

İşçi Partisi iktidarının sona ermesiyle eski dinamizmini kaybeden Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi, özellikle Bolsonaro döneminde faaliyetlerini yürütmeye devam edemese de Lula hükümetinin 2023 yılının Ocak ayında tekrar seçilmesi sonucu çalışmalarına yeniden başlamış ve Konsey'e bağlı yeni komitelerin de kurulmasıyla çalışma kapsamını genişletmiştir. Bu doğrultuda, yenilenen Konsey aracılığıyla daha önce ele alınmayan toplumsal sorunların da gündeme getirilmesi hedeflenmektedir. Sonuç olarak, Sürdürülebilir Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi, kurulduğu günden bu yana, Brezilya Devleti'nin demokratikleşmesi, bireyler arası eşitliğin sağlanması ve kapsayıcı bir kalkınma modelinin oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır.

¹⁹ Brezilya Hükümeti Resmi Sitesi, Haberler, <https://www.gov.br/sri/pt-br/cdessa/noticias-cdessa/mais-noticias/ministro-de-relacoes-institucionais-cumpra-agenda-em-goias-e-destaca-parceria-com-o-governo-federal>.

5. Referanslar

AICESIS (The International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions), *Social Dialogue in Brazil*, <https://aicesis.org/> sitesinden alındı.

Baccaro, L., & Heeb, S. (2011). Social dialogue during the financial and economic crisis: Results from the ILO/World Bank inventory using a Boolean analysis on 44 countries.

Ciconello, A. (2008). Social participation as a democracy-consolidating process in Brazil. *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World. Oxfam International*, 207-217.

Doctor, M. (2007). Lula's development council: neo-corporatism and policy reform in Brazil. *Latin American Perspectives*, 34(6), 131-148.

Keleş, E. (2023), Fransa Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Konseyi, *TEPAV*. <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10562>

Keleş, E. (2023), Hollanda Ekonomik ve Sosyal Konseyi, *TEPAV*. <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10559>

Salvador, E. (2012). The Role of Brazilian Civil Society in the Tax Reform Debate: INESC's Tax Campaign. *International Budget Partnership Impact Case Study*.

Pereira, T. (2022). The Constitution of Brazil in Context: History, Politics, and Design.

Brezilya Hükümeti Resmi Sitesi, Members of *CDES*, <https://www.gov.br/sri/pt-br/cdess/aceso-a-informacao/membros-do-conselho> sitesinden alındı.

Brezilya Hükümeti Resmi Sitesi, News, <https://www.gov.br/sri/pt-br/cdess/noticias-cdess/mais-noticias/ministro-de-relacoes-institucionais-cumpre-agenda-em-goias-e-destaca-parceria-com-o-governo-federal> sitesinden alındı.