

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
VANESSA APARECIDA DE SOUZA**

**A "AMBIGÜIDADE INSTITUCIONAL" NO CONSELHO
DELIBERATIVO DE FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (1990-
2002): AVANÇOS E RECUOS**

**PORTO ALEGRE
2007**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

VANESSA APARECIDA DE SOUZA

**A "AMBIGÜIDADE INSTITUCIONAL" NO CONSELHO
DELIBERATIVO DE FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (1990-
2002): AVANÇOS E RECUOS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Céli Regina Jardim Pinto

PORTO ALEGRE

2007

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

FOLHA DE APROVAÇÃO

Aos dezesseis dias do mês de outubro de 2007, reuniu-se a Banca Examinadora, a seguir especificada, para realizar arguição da Tese de Doutorado apresentada pela candidata Vanessa Aparecida de Souza, intitulada: **A "AMBIGÜIDADE INSTITUCIONAL" NO CONSELHO DELIBERATIVO DE FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (1990-2002): AVANÇOS E RECUOS**, deliberou pela (x) Aprovação () Reprovação. Tendo a candidata completado todos os requisitos necessários para receber o grau e o Diploma de Doutora em Ciência Política.

Prof.^a Dra. Céli Regina Jardim Pinto (Orientadora)
PPG em Ciência Política – UFRGS

Prof.^a Dra. Maria da Glória Gohn
PPG – UNICAMP

Prof.^a Dra. Soraya Maria Vargas Cortes
PPG em Sociologia – UFRGS

Prof. Prof.^a Dra. Mercedes Maria Loguercio Cánepa
PPG em Ciência Política – UFRGS

Porto Alegre, 16 de outubro de 2007.

*À minha avó Carmem, minha fortaleza,
meu porto-seguro, meu amor!*

In memoriam

AGRADECIMENTOS

O momento do agradecimento é o do reconhecimento dos esforços e das trocas vivenciadas ao longo de quatro anos. E o destaque é da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especialmente ao Departamento de Pós-Graduação em Ciência Política. A qualidade dos professores do departamento e o grande desenvolvimento acadêmico possibilitado aos alunos, bem como a convivência com pessoas de diferentes áreas e preocupações acadêmicas que estimulam e desafiam. A CAPES foi importantíssima pela bolsa de quase dois anos que oportunizou minha residência em Porto Alegre e, por consequência, o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço especialmente à Prof^a. Céli, possuidora de postura firme, desafiadora e instigante, que soube me conduzir na construção deste trabalho, bem como abriu portas para o conhecimento de uma ciência política densamente inovadora. Aos colegas da pós-graduação, especialmente ao meu grande amigo André Reis, não só um grande interlocutor pela inteligência, mas também uma fortaleza e um ombro amigo que se tornou durante a minha residência em Porto Alegre. Ao Nelson Montenegro, pelo companheirismo e pelos debates e discordâncias intermináveis. Ao Jorge Vieira, que propiciou grandes momentos de amizade e interlocução acadêmica. À Sandra Ledesma que sempre deu apoio, tanto para minha permanência em Porto Alegre, como no conhecimento da UFRGS.

Aos técnicos do CODEFAT, especialmente ao Flávio, que disponibilizou um riquíssimo material de pesquisa.

À FACINTER, instituição onde adquiri minha experiência profissional e pude vivenciar o "ser" cientista política, aos professores e amigos que compartilharam esses anos: Doacir Quadros, Carlos Simioni, Gerson Lima, Vilma Aguiar, João Defreitas, Márcio Mugnol, Kaciane Dalmaso, Everaldo Leonel, Daniele dos Santos, Maria Lúcia de Castro, Raaki Sunak, Vanda Fattori e Eloísa Ferreira. Aos amigos do SESI/PR, que me incentivaram ao longo desta jornada, especialmente à Maria Cristhina, Inara Francisco, Ariane de Jesus, Beatriz Fernandes, Daniele Farfus e ao Marcos Nascimento.

Especialmente ao Marquinhos, Raphael Fioravanti, amigos queridos e interlocutores no desenvolvimento deste trabalho. Ao Hélio Rubens, que colaborou no levantamento dos dados junto ao Codefat e à Gisele Veneri que me auxiliou na formulação das tabelas. E ao Gabriel Plácido, que teve o trabalho de revisar a tese. A todos, muito obrigada!

À minha família pelo apoio constante.

E ao amor do Eloi, que entrou em minha vida no final deste trabalho, o momento mais difícil, dando-me apoio.

Juca Pirama

*(...) Tu choraste em presença da morte?
Na presença de estranhos choraste?
Não descende o cobarde do forte;
Pois choraste, meu filho não és!
Possas tu, descendente maldito
De uma tribo de nobres guerreiros,
Implorando cruéis forasteiros,
Seres presa de via Aimorés.*

*Possas tu, isolado na terra,
Sem arrimo e sem pátria vagando,
Rejeitado da morte na guerra,
Rejeitado dos homens na paz,
Ser das gentes o espectro execrado;
Não encontres amor nas mulheres,
Teus amigos, se amigos tiveres,
Tenham alma inconstante e falaz!*

*Não encontres doçura no dia,
Nem as cores da aurora te ameiguem,
E entre as larvas da noite sombria
Nunca possas descanso gozar:
Não encontres um tronco, uma pedra,
Posta ao sol, posta às chuvas e aos ventos,
Padecendo os maiores tormentos,
Onde possas a fronte pousar.*

*Que a teus passos a relva se torre;
Murchem prados, a flor desfaleça,
E o regato que límpido corre,
Mais te acenda o vesano furor;
Suas águas depressa se tornem,
Ao contacto dos lábios sedentos,
Lago impuro de vermes nojentos,
Donde fujas com asco e terror!*

*Sempre o céu, como um teto incendiado,
Creste e punja teus membros malditos
E oceano de pó denegrido
Seja a terra ao ignavo tupi!
Miserável, faminto, sedento,
Manitôs lhe não falem nos sonhos,
E do horror os espectros medonhos
Traga sempre o cobarde após si.*

*Um amigo não tenhas piedoso
Que o teu corpo na terra embalsame,
Pondo em vaso d'argila cuidadoso
Arco e frecha e tacape a teus pés!
Sê maldito, e sozinho na terra;
Pois que a tanta vileza chegaste,
Que em presença da morte choraste,
Tu, cobarde, meu filho não és (...).*

Gonçalves Dias

SUMÁRIO

RESUMO	x
ABSTRACT	xi
RÉSUMÉ	xii
LISTA DE FIGURAS	xiii
LISTA DE QUADROS	xiv
LISTA DE TABELAS	xv
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xvi
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 OBJETIVOS, PROBLEMAS DE PESQUISA E HIPÓTESES.....	4
1.2 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	6
1.3 ESTRUTURA DA TESE	8
2 OS (DES)CAMINHOS DA ESFERA PÚBLICA: UM DEBATE TEÓRICO	11
2.1 CONCEPÇÃO DE ESFERA PÚBLICA.....	11
2.2 CONCEPÇÃO DE ESFERA PÚBLICA EM NANCY FRASER	17
2.2.1 Concepção de Esfera Pública: Um Debate	17
2.2.2 Problematizando o Conceito de Esfera Pública	20
2.2.3 A Igualdade Social: Condição para a Democracia Política?.....	24
2.2.4 A "Esfera Pública Compreensiva" e os Múltiplos Públicos	26
2.2.5 Problematizando o "Bem Comum" e o que são "Assuntos Privados".....	31
2.2.6 Separação entre Estado e Sociedade Civil: Uma Abordagem	38
2.2.7 Concepção Pós-Burguesa de Esfera Pública	42
2.2.8 Conversações em torno da Redistribuição e Reconhecimento	44
2.3 REPRESENTAÇÃO E PRESENÇA: UMA CONCEPÇÃO TEÓRICA	56
2.4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA E ESFERA PÚBLICA.....	61
2.5 ESFERA PÚBLICA NO BRASIL: O CASO DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	65
2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS (DES)CAMINHOS DA ESFERA PÚBLICA.....	92
3 "MUNDO DO TRABALHO" BRASILEIRO: MÚLTIPLOS PÚBLICOS E ESFERA PÚBLICA	94

3.1 SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E OS MÚLTIPLOS PÚBLICOS.....	94
3.1.1 Identidade e Trabalho.....	102
3.1.2 Mulheres em Busca da Igualdade.....	111
3.1.3 Negros e o Mercado de Trabalho: a Busca pelo Reconhecimento.....	117
3.1.4 A Inserção de Pessoas com Deficiência no Mercado de Trabalho: a Busca pelo Reconhecimento.....	122
3.1.5 Trabalho, Faixa Etária e Identidade.....	128
3.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E OS MÚLTIPLOS PÚBLICOS.....	131
4 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E EMPREGO NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO CODEFAT	133
4.1 Histórico do Ministério do Trabalho	133
4.2 A FORMAÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO DE FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	160
4.2.1 Processo de Construção do Codefat e as Políticas de Seguro-Desemprego.....	161
4.3 GESTÃO FINANCEIRA DO FAT.....	172
4.4 O PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO NO BRASIL (PROGER).....	178
4.4.1 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).....	181
4.4.2 O Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR).....	183
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O CODEFAT E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E EMPREGO	188
5 ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO NO CODEFAT: A "PRESENÇA" DA "AMBIGÜIDADE INSTITUCIONAL", AVANÇOS E RECUOS	191
5.1 CODEFAT: UM BALANÇO QUANTITATIVO DO PROCESSO DECISÓRIO	192
5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CODEFAT: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO.....	198
5.3 REFLEXÕES ACERCA DO PROCESSO DECISÓRIO DO CODEFAT: AUSÊNCIA E PRESENÇA, AVANÇOS E RECUOS E A "AMBIGÜIDADE INSTITUCIONAL".....	250
6 CONCLUSÃO	260
REFERÊNCIAS	267
APÊNDICES	
A - RELAÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1990-2002).....	285

B - TIPOLOGIA DO DESEMPREGO	291
C - TIPOLOGIA DO SUBEMPREGO	292
D - PRINCIPAIS DIFERENÇAS METODOLÓGICAS ENTRE A PED E A PME	293
E - TABELA DO ÍNDICE DE EQÜIDADE DE GÊNERO (IEG)	294
F - TABELA REFERENTE ÀS PRINCIPAIS ENTIDADES VOLTADAS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	295
G - RECURSOS DE ALGUNS FUNDOS PÚBLICOS NO BRASIL.....	297
H - MINISTROS DO TRABALHO NO BRASIL (1930-2007).....	298
I - DISCUSSÃO SOBRE LEGISLATIVO E EXECUTIVO: O PAPEL DAS MPS.....	299
 ANEXOS	
A - ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO DO GOVERNO LULA (2007).....	305
B - LEI Nº 7.998, EM 20 DE JANEIRO DE 1990	306
C - LEI Nº 8.352, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1991	315
D - DECRETO Nº 3.101, DE 30 DE JUNHO DE 1999.	320
E - LEI Nº 8.900, DE 30 DE JUNHO DE 1994	324
F - QUADRO SINÓTICO DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL DO MOVIMENTO SINDICAL	326

RESUMO

O objetivo geral da pesquisa foi analisar a presença e/ou ausência de grupos sociais e instituições representativas que buscaram formular e/ou intervieram nas políticas públicas de trabalho que tratavam das mulheres, negros, pessoas com deficiência e trabalhadores com mais de 40 anos de idade (múltiplos públicos), no Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Estes públicos foram escolhidos por serem os mais vulneráveis ao ingresso no mercado de trabalho e poderiam se constituir como um dos principais focos na formulação de políticas públicas. O período analisado foi entre 1990 e 2002, compreendendo seu momento de formação até o término do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse contexto, analisamos, a partir do processo decisório ao longo de doze anos, se o Conselho pode ser compreendido como "esfera pública forte" em termos teóricos e empíricos, por ser deliberativo, ser paritário, tripartite e ter poder normativo para formular políticas públicas autonomamente, ao menos do ponto de vista formal. Assim, a principal questão foi perceber se o Conselho foi permeável à presença e representação dos múltiplos públicos no processo de formulação de políticas públicas, utilizando como base, especialmente, a teoria de Nancy Fraser, que realizou uma releitura da concepção de esfera pública em Habermas e privilegiou a análise de grupos socialmente vulneráveis. Coube também analisar o funcionamento do Conselho, captando a existência ou não de autonomia em relação ao Executivo, sendo que a partir do caso analisado e da revisão da literatura, apresentamos o conceito de "ambigüidade institucional" como uma proposta de modelo explicativo do funcionamento de esferas públicas no Brasil.

Palavra-chaves: CODEFAT, Políticas Públicas, Múltiplos Públicos, Esferas Públicas, Ambigüidade Institucional.

ABSTRACT

The general objective of this research was to analyze the presence and/or representative absence of social groups and institutions that tried to formulate and/or intervened in the public politics of work that dealt with women, black people, handicapped people and workers of 40 years old and over (multiple public), at the Deliberative Body of Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT) - Worker's Supporting Fund. These groups were chosen for being the most vulnerable to enter the job market and could be considered as being the main focus in the shaping of public policy. The period under analysis was between 1990 and 2002, comprising the beginning until the end of Fernando Henrique Cardoso government. In this context, the decision-making spreading twelve years was analyzed, in addition to whether the council can be considered as "strong public sphere" in theoretical and empirical terms, as being deliberative, as being equal, tripartite and as having normative power when autonomously formulating public policy, at least in the formal point of view. Thus, the main question was to analyze whether the council was permeable to the presence and representation of the multiple publics in the process of formulation of public policy, using as a base, especially, the theory of Nancy Fraser, who carried through a new conception of public sphere in Habermas and privileged the socially vulnerable group analysis. It was also possible to analyze the functioning of the council, observing the existence or inexistence of autonomy in relation to the Executive, based in the case in hand and the revision of literature, we presented the concept of "institutional ambiguity", as a proposal for a clarifying model of the functioning of public spheres in Brazil.

Keywords: CODEFAT, Public Politics, Multiple Public, Public Spheres, Institutional Ambiguity.

RÉSUMÉ

L'objectif générale de cette étude consistait d'analyser la présence et/ou l'absence de groupes sociaux et d'institutions représentatives visant à formuler et/ou intervenir dans les politiques publiques du travail qui traitent les femmes, les noirs, les personnes avec des incapacités, les travailleurs avec plus de 40 ans (publics multiples), dans le CODEFAT (Conseil Délibératif du Fond d'Assistance au Travailleur). Ces publics étaient choisis en raison d'être les plus vulnérables à l'entrée du marché du travail et peuvent être conçus comme une des principales cibles dans la formulation de politiques publiques. La période analysée s'étendait de 1990 à 2002, de la formation jusqu'à la fin du second gouvernement de Fernando Henrique Cardoso. Dans ce contexte, prenant comme point de repère le processus décisionnaire tout au long de douze ans, on a analysé si le Conseil peut être considéré comme "une sphère publique forte" en termes théoriques et empiriques, s'il est délibératif, partiel ou tripartite et s'il maintient la capacité normative de formuler les politiques publiques d'une manière autonome, au moins, du point de vue formel. Dans cette façon, la question principale était la suivante : le Conseil était-il perméable à la présence et à la représentation des publics multiples dans le processus de la formation de politiques publiques ? On a employé comme base en premier lieu, la théorie de Nancy Fraser qui a réalisé une relecture de la conception de la sphère publique à Habermas, privilégiant une analyse des groupes socialement vulnérables. Il est également convenu d'étudier le fonctionnement du Conseil, l'existence ou l'inexistence d'autonomie dans son rapport avec l'Exécutif, vu qu'on a formulé le concept d'*ambiguïté institutionnelle* à partir du cas en question et d'une révision de la littérature, comme un possible modèle explicatif du fonctionnement de la sphère publique au Brésil.

Mots-clés: CODEFAT, Politiques Publiques, Publics Multiples, Sphères Publiques, Ambiguïté Institutionnelle.

LISTA DE FIGURAS

1 - ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - 1990.....	153
2 - ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - 1992	155
3 - ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO - 1999	157
4 - COMPOSIÇÃO DO PATRIMÔNIO FINANCEIRO DO FAT	174
5 - DESENVOLVIMENTO ORÇAMENTÁRIO DO FAT - 1990-2002.....	176
6 - MEDIDAS PROVISÓRIAS ORIGINAIS CLASSIFICADAS POR TEMA E POR GOVERNO.....	301

LISTA DE QUADROS

1 - COMPOSIÇÃO FORMAL DO CODEFAT(1)	168
2 - TEMAS MAIS DEBATIDOS NO CODEFAT 1990-2002.....	193
3 - INSTITUIÇÕES EXTERNAS MAIS PRESENTES NAS REUNIÕES DO CODEFAT - 1990-2002.....	195
4 - DEBATES ANALISADOS NO CODEFAT -1990-2002.....	251
5 - RESUMO DA ORIGEM DOS DEBATES ANALISADOS NO CODEFAT	253

LISTA DE TABELAS

1 - EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO MUNDIAL DE 1980 A 2000.....	95
2 - DESEMPREGO ABERTO NO BRASIL - 1980-1999	98
3 - COMPOSIÇÃO DO DESEMPREGO ABERTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS - 1991-2002	100
4 - INSERÇÃO DAS MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL.....	111
5 - TAXA DE DESEMPREGO ABERTO, SEGUNDO GÊNERO - REGIÕES METROPOLITANAS -1999-2002.....	115
6 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO POR COR OU RAÇA - 1999	118
7 - ANOS DE ESTUDO POR COR, COM 15 ANOS DE IDADE E MAIS -1988 E 1996	120
8 - DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR NÍVEL DE INSTRUÇÃO SEGUNDO RAÇA E SEXO - 1998.....	121
9 - TAXAS DE DESEMPREGO TOTAL DAS POPULAÇÕES NEGRA E NÃO-NEGRA, SEGUNDO SEXO E POSIÇÃO NO DOMICÍLIO - 2001/2002.....	121
10 - TAXA DE DESEMPREGO ABERTO, SEGUNDO ATRIBUTOS PESSOAIS - IDADE E ESCOLARIDADE REGIÕES METROPOLITANAS - 1991-2002	129
11 - DESENVOLVIMENTO ORÇAMENTÁRIO DO FAT - 1990-2002.....	174
12 - PRINCIPAIS TEMAS DEBATIDOS NO CODEFAT - 1990-2002	196
13 - MEDIDAS PROVISÓRIAS ORIGINAIS CLASSIFICADAS POR TEMA E POR GOVERNO.....	300

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	- Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
ANASSELBA	- Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência
AMs	- Associação de Moradores
ANG	- Associação Nacional de Gerontologia
BASA	- Banco da Amazônia
BB	- Banco do Brasil
BNB	- Banco do Nordeste
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BIRD	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAGED	- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CDB	- Certificado de Depósito Bancário
CEF	- Caixa Econômica Federal
CET	- Conselho Estadual do Trabalho
CFESS	- Conselho Federal de Serviço Social
CGT	- Confederação Geral dos Trabalhadores
CGU	- Corregedoria-Geral da União
CISSET	- Secretaria de Controle Interno
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CNA	- Confederação Nacional da Agricultura
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CNC	- Confederação Nacional do Comércio
CNIF	- Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
CNT	- Conselho Nacional do Trabalho
CODEFAT	- Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador
COOPERFAT	- Cooperativas e Associações de Produção
CONCLAT	- Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras
CONTAG	- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CORDE	- Coordenadoria Nacional para Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência
CTASP	- Comissão Permanente de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
DEMAB	- Departamento de Operações do Mercado Aberto
DRT	- Delegacia Regional do Trabalho
DRU	- Desvinculação de Recursos da União
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FETAEP	- Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Paraná
FINEP	- Financiadora de Estudos e Projetos
FIPE	- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FGTAS	- Fundação Gaúcha do Trabalho e Assistência Social
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FONSET	- Fórum Nacional de Secretários de Trabalho
GAP	- Grupo de Apoio Permanente
GTDEO	- Grupo de Trabalho para Eliminação Nacional da Discriminação no Emprego e na Ocupação
GTI	- Grupo de Trabalho Interministerial
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBASE	- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-DI	- Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INAMPS	- Instituto de Assistência Médica da Previdência Social
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIBOR	- London Interbank Offered Rate (Taxa Interbancária do Mercado de Londres)
MAPA	- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MIPMFAT	- Micro e Pequena Empresa
MNMMR	- Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP	- Medida Provisória
MPs	- Medidas Provisórias
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
MPO	- Ministério do Planejamento e Orçamento
MPS	- Ministério da Previdência Social
Mtb	- Ministério do Trabalho
MTb	- Ministério do Trabalho
MSTR	- Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
OMS	- Organização Mundial de Saúde
ONGs	- Organizações Não-Governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
PASEP	- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	- População Economicamente Ativa
PED	- Pesquisa sobre Emprego e Desemprego
PEQ	- Planos Estaduais de Qualificação
PFL	- Partido da Frente Liberal
PIS	- Programa de Integração Social
PLANFOR	- Plano de Educação Profissional
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	- Plano Pluri-Anual
PPNES	- Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais
PR	- Estado do Paraná
PRODEMFA	- Programa de Desenvolvimento Municipal

PROEDUC	- Programa de Educação para a Competitividade
PROGER	- Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROTRABALHO	- Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador a Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
RAIS	- Relação Anual de Informações Sociais
SAS	- Secretaria de Assistência Social
SDS	- Social Democracia Sindical
SEADE	- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE	- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEFOR	- Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SEINFAT	- Setor Informal
SELIC	- Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SENAC	- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	- Sistema Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	- Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEPURB	- Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento
SESC	- Serviço Social do Comércio
SESI	- Serviço Social da Indústria
SEST	- Serviço Social do Transporte
SFP	- Secretaria de Formação Profissional
SINE	- Sistema Nacional de Emprego
SOF	- Secretaria de Orçamento Federal
SPES	- Secretaria de Políticas de Emprego e Salário
SPPE	- Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
STF	- Superior Tribunal Federal
TCU	- Tribunal de Contas da União
TJLP	- Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	- Taxa de Referência
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

1 INTRODUÇÃO

A organização dos processos de discussão que envolve o mercado de trabalho é desenvolvida de forma clássica, isto é, a partir da relação entre capital e trabalho, o primeiro representado pelos empresários e o segundo pelos trabalhadores organizados em sindicatos formados por categorias. Atualmente, com a complexificação da sociedade e por consequência das relações sociais, o que se tem percebido é que as discussões entendidas como corporativas, ao se falar em capital e trabalho, têm sido cada vez mais substituídas por um processo de debate via identidade. Ao fazer referência a desigualdades, pode-se pensar na área trabalho, naqueles que não estão incluídos no processo de trabalho ou naqueles que dele foram excluídos. De acordo com Nadya Guimarães, o desemprego¹, no caso brasileiro, não somente aumentou, mas também tem se diversificado ao atingir

(...) desigualmente os indivíduos segundo as suas características de sexo, idade, categoria socioprofissional e escolaridades, variáveis tão caras à análise sociológica e sociodemográfica das desigualdades. Ou seja, o desemprego, além de involuntário, como queria o nosso modelo clássico de cultura normativa do trabalho, é hoje fortemente seletivo, visto que as chances de emprego estão desigualmente distribuídas entre os diferentes grupos sociais (GUIMARÃES, 2002, p.108).

Pode-se pensar na presença da mulher, do negro, das pessoas com deficiência e trabalhadores acima de quarenta anos como partícipes nos debates em torno da situação de ingresso e permanência no mercado de trabalho, que é o argumento para o desenvolvimento desta tese. Estes públicos foram escolhidos por serem os mais vulneráveis, conforme a literatura e os dados analisados, para a entrada no mercado de trabalho e poderiam se constituir como um dos principais focos na formulação de políticas públicas no Executivo, no Legislativo e em outras esferas públicas.

Tendo como base, dentre outros fatores, a diversidade, um processo voltado para a realização da democracia participativa foi desenhado no Brasil no

¹ No capítulo 3 deste trabalho discutiremos com mais detalhes os caminhos do desemprego estrutural (Chadad, 2006, p. 382).

final da década de 1980. Esse viés participativo teve como objetivo colocar em xeque a representação como algo sedimentado somente nos legislativos, procurando colocar em pauta a expressão de interesses diversos por meio dos grupos sociais dispersos no campo político que procuram soluções frente a um quadro de desigualdade social. É nesse contexto da chamada crise de representação² que ocorre o surgimento de identidades que representam interesses e expressam diferenças, com intuito de desconstruir processos de exclusão naturalizados frutos em parte, da democracia liberal representativa. A proposta como contrapartida a esta crise de representação não foi da construção de esferas normativas sedimentadas que pudessem radicalizar a democracia participativa, mas sim de uma concepção em que as identidades poderiam circular se constituindo como "múltiplos públicos" e que se fizessem presentes em inúmeras esferas de discussão³, especialmente, as que possuíssem poder deliberativo para mudar e construir agendas que não estariam mais restritas somente ao Executivo ou ao Legislativo.

No final da década de 1980, momento histórico da transição democrática ocorrida no Brasil, os atores políticos vislumbraram outras possibilidades de representação além da via partidária, e um dos mecanismos criados foram os conselhos

² Um dos autores a discutir a crise de representação foi Paul Hirst, ao apontar a necessidade da existência de eleições amplas, de competição multipartidária e de um Estado que detém o monopólio do uso legítimo da violência, no entanto, ocorre que a democracia representativa tem funcionado mais como uma forma de legitimação do poder governamental e não como uma forma do governo prestar contas e de se abrir para a população (Hirst, 1992, p. 11). Numa outra perspectiva, Benhabib aponta a emergência da democracia deliberativa como um modelo que pode atender à resolução dos dilemas multiculturais, sendo para tanto, necessário três condições normativas: a) reciprocidade igualitária; b) auto-atribuição; c) liberdade de associação (Benhabib, 2002, p. 106). Leydet também realizou uma reflexão sobre a crise de representação citando três sintomas nesta linha: 1) a emergência da reivindicação de direitos específicos (mulheres, minorias, grupos raciais, etc.); 2) a pretensão de grupos da sociedade civil representarem de forma mais autêntica do que os Parlamentos a vontade popular; 3) as medidas que permitem que os cidadãos expressem diretamente suas demandas como nos referendos (LEYDET, 2004, p. 67).

³ Nesse contexto, poderíamos falar num sentido "(...) sempre figurado, de auto-representação. Esse é o caso quando operários desejam ser representados por operários, mulheres por mulheres, negros por negros, etc. É claro que essa segunda forma enuncia uma radicalização da exigência da presença. Ela nasce geralmente do sentimento de decepção experimentado pelos grupos marginalizados, diante das poucas mudanças concretas conseguidas por sua ascensão ao sufrágio e à elegibilidade" (LEYDET, 2004, p. 79).

gestores de políticas públicas como esferas em que formas alternativas de representação poderiam ser ouvidas. Neste sentido, existiram dois movimentos. O primeiro foi com os grupos sociais marcados identitariamente, que se organizaram e buscaram representação junto ao Estado, ao Legislativo e em esferas públicas decisórias. O segundo foi à representação "tradicional" realizada por meio dos sindicatos de classe, no caso dos trabalhadores⁴. Assim, o desenvolvimento desta pesquisa tem como objetivo acompanhar esses dois movimentos, num primeiro momento percebendo o processo de formação do Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e, em outro, a presença dos aqui denominados, com base em Nancy Fraser, "múltiplos públicos", no processo de construção de agenda e de formulação de políticas públicas de trabalho, bem como, a configuração do Conselho como "público forte", ou seja, capacidade de decisão. O interessante é perceber os vários movimentos vivenciados pelas entidades representativas, bem como, as transformações provocadas pela "consolidação" da democracia no Brasil, especialmente com a Carta Constitucional de 1988, que estimulou a formação de esferas públicas decisórias. A partir deste quadro, pretendem-se traçar paralelos entre o complexo e cambiante "mundo do trabalho" no Brasil, os "múltiplos públicos", a construção e o funcionamento da esfera pública do Codefat, bem como, sua relação com os demais poderes constituídos e o processo de representação das entidades formalmente presentes no Conselho, e identificar a presença ou não dos "múltiplos públicos".

Assim, a principal questão é perceber, além do funcionamento do Conselho em si (enquanto público forte), sua relação, especialmente com o Executivo, e detectar a permeabilidade ou a não representação dos "múltiplos públicos" no processo de formulação de políticas públicas. A respeito de esferas públicas organizadas com o debate sobre a área trabalho, Joshua Cohen chama a atenção para a relevância de:

⁴ DOIMO, 1995, p. 67.

(...) organizações e arenas que não se localizam completamente no interior do Estado podem funcionar como solucionadores de problemas, acrescentando, conseqüentemente, competência de regulação de políticas, elemento particularmente importante tendo em vista as limitações atuais colocadas às capacidades estatais. Podemos ver [nisto], por exemplo, o papel desempenhado conjuntamente pelos sindicatos e pelas associações de empregados no estabelecimento de padrões para treinamento de trabalhadores (...) (COHEN, 2000, p.164).

É com base nessa contextualização que desenvolveremos este trabalho, cabe agora apresentar de forma detalhada os objetivos, problemas e hipóteses que balizam essa proposta.

1.1 OBJETIVOS, PROBLEMAS DE PESQUISA E HIPÓTESES

O objetivo geral da pesquisa é analisar a presença de grupos sociais que possuem a possibilidade de atuar no processo de formulação de políticas públicas de trabalho, no Codefat, que tratem das mulheres, negros, pessoas com deficiência e trabalhadores com mais de 40 anos de idade, desta forma, procura-se:

- a) compreender e explicar se o Conselho pode ser entendido como "público forte" em termos teóricos e empíricos, por ser deliberativo, paritário, tripartite e possuir poder normativo, ao menos no nível formal, para formular políticas públicas;
- b) analisar o funcionamento do Conselho e suas relações com outros Poderes, especialmente, o Executivo, percebendo a partir deste quadro empírico a constituição ou não do Conselho como "público forte", a partir dos representantes formalmente constituídos, bem como, do Codefat como instituição;
- c) explicar a presença de "múltiplos públicos" no Codefat, participando e/ou interferindo no processo de formulação de políticas públicas de trabalho.

Tendo como base os objetivos apresentados para o desenvolvimento desta pesquisa, pretendemos responder aos seguintes problemas:

- 1) demonstrar "se" e "como" o Conselho pode ser compreendido como "público forte" em termos teóricos e empíricos, a partir da sua atuação enquanto instituição;

- 2) com base na formulação teórica de Nancy Fraser, explicar a natureza da representação (presença) ou ausência dos "múltiplos públicos" no Conselho, tendo como eixo a concepção e função das esferas públicas;
- 3) qual o grau de interferência no processo de formulação de políticas públicas quando ocorre a presença de "múltiplos públicos", além daqueles grupos sociais normativamente definidos?
- 4) quais as relações do Codefat com o Executivo e qual seu grau de autonomia perante esse poder?

Com base nos problemas de pesquisa, foram elaboradas as seguintes hipóteses:

- 1) o Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador é um "público forte" (Fraser) por ter poder deliberativo, ser tripartite e paritário do ponto de vista da legislação e pela perspectiva teórica, no entanto, a partir da análise dos dados, essa possibilidade não se concretizou, em função da forte presença do Executivo, que imprimiu a lógica da "ambigüidade institucional"⁵;
- 2) O Conselho possui um papel ambíguo desenhado a partir das suas relações com o Executivo e pautado, em parte, no problema de "onde" está a "verdadeira representação" (sufrágio universal). Isto fez com que o Conselho tenha encontrado dificuldades para desenvolver a vocação institucional para a qual fora criado, a que seria, conforme desenho da Constituição de 1988, um aprofundamento da democracia participativa, entendido aqui pela presença da sociedade civil e por consequência também dos "múltiplos públicos" em esferas decisórias deliberativas;
- 3) A baixa capacidade de contestação dos conselheiros frente ao Executivo e a ausência dos "múltiplos públicos" fragilizaram o Codefat enquanto ator político, para que se apresentasse não somente em termos teóricos e jurídicos, como "público forte", mas também na análise dos dados, havendo então prevalência do Executivo como ator político

⁵ Esse conceito será desenvolvido ao longo do trabalho como nosso principal argumento.

chave na formulação de políticas públicas de trabalho, apresentando uma identidade, aqui denominada, de "ambigüidade institucional".

1.2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Para o desenvolvimento deste trabalho utilizamos como eixo a análise das atas do Conselho desde sua fundação, em 1990, até o último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, em 2002, isso com intuito de encerrar a análise no final de um período de governo em que poderíamos captar seu funcionamento dentro da lógica do mesmo. O método de análise das atas, que são fundamentalmente fontes primárias (ECO, 2001, p.39), foi utilizar como "filtro", primeiramente, as relações do Conselho com o Executivo, especialmente as medidas que caracterizassem sua autonomia ou a preponderância de outras esferas de Poder sobre o Codefat, bem como, os embates internos, sendo importante frisar que, dentro da teoria de Fraser, o que sustenta uma remodelagem do conceito de esfera pública é sua compreensão como um espaço de conflito. Cabe destacar que o Codefat, como já dissemos, foi criado em 1990, fruto de debates ocorridos na Constituinte de 1986, como órgão colegiado de poder deliberativo vinculado ao Ministério do Trabalho, tendo como objetivo principal formular políticas públicas de trabalho e emprego, especialmente as destinadas ao pagamento do seguro-desemprego. Assim, em geral, as discussões aqui apresentadas e problematizadas foram as que geraram debates e polêmicas internamente e externamente ao Codefat, ou que fossem caracterizadas como interferência, especialmente do Executivo, como será percebido no capítulo 5.

Ainda, do ponto de vista da organização para o levantamento das informações, todos os dados aqui trabalhados foram extraídos do *site* do Ministério do Trabalho, como exemplo: as atas, as resoluções, o histórico, relatórios gerenciais e toda legislação referente ao funcionamento do Codefat⁶. Sabendo da fragilidade metodológica na utilização de atas, por serem um documento fruto de um momento

⁶ As dúvidas quanto ao acesso aos documentos foram sempre tiradas por e-mail e, especialmente, pelo telefone.

de discussão em que seu redator funciona também como um "filtro" dos debates, solicitamos ao Secretário de Políticas Públicas, por meio do Secretário Executivo do Conselho, se, enquanto pesquisadora, eu poderia participar de reuniões do Codefat para conhecer o processual, bem como entrevistar alguns conselheiros e aprofundar aspectos do funcionamento do Conselho, mas infelizmente o pedido não foi atendido, pois não são permitidas presenças que não passem por convite de algum dos membros do Conselho ou de membros do Ministério do Trabalho⁷. Certamente, esse contato mais próximo poderia ter elucidado alguns pontos, no entanto, conseguimos, por meio tão-somente das atas, localizar discussões e relações institucionais "intra" e "extra" poderes que apresentaram de forma plena o funcionamento do Codefat, mas considero válida a tentativa do aprofundamento do debate por meio da minha presença no Codefat, no entanto, é preciso considerar que tive um contato muito expressivo com um técnico que trabalha junto ao Codefat, que facilitou o fluxo de informações necessárias para o desenvolvimento desta tese, inclusive disponibilizando materiais que ainda não estavam no *site* do Ministério do Trabalho. Muito disposto este técnico, encurtou caminhos ao indicar com quem eu poderia conversar para localizar determinados documentos e, inclusive, esclarecer parte do processual do Conselho. Em grande medida, foi assim que funcionou a coleta, sistematização e análise dos dados.

Ainda do ponto de vista metodológico, por se tratarem de atas e por consequência de atores políticos debatendo, optamos por apresentar as instituições representadas no Codefat, e quando a discussão era dirigida com frequência por determinado conselheiro, o nominamos em nota de rodapé. Tal procedimento foi adotado também quando o ator era externo ao Conselho, assim, buscou-se destacar a instituição e não a pessoa. Outro fator que contribuiu para adoção desta medida foi às mudanças que ocorreram entre titulares e suplentes no processual do Conselho, assim, apresentamos no anexo C a relação nominal dos conselheiros de 1990 até

⁷ No fechamento deste trabalho, em julho de 2007, após muita insistência, recebi uma autorização para participar de uma reunião, no entanto, pelo adiantado do trabalho, declinamos da autorização tardiamente concedida.

2002, para que o leitor possa verificar em momentos não mencionados quem eram os componentes do Codefat anualmente.

Com isso, o tipo de conduta adotado foi de "estudo de caso", como forma de entender decisões, mudanças e relações de influência e poder (HAGUETE, 2001, p.131), com intuito de analisar a trajetória e a capacidade de decisão do Conselho e dos seus membros internamente e externamente ao Codefat, bem como, a presença de outros atores políticos, os avanços e recuos no funcionamento dessa esfera pública.

1.3 ESTRUTURA DA TESE

A tese foi desenvolvida em quatro capítulos, contando com esta introdução e uma conclusão. A introdução é apresentada como capítulo 1, contendo o balizamento para o desenvolvimento deste trabalho.

No capítulo 2 traçamos uma discussão teórica que tem como ponto de partida a conceituação habermasiana de esfera pública e, especialmente, a releitura de Nancy Fraser sobre esta teoria. Neste capítulo são apresentados os conceitos que sustentaram e permitiram o desenvolvimento e a reflexão sobre o Codefat, especialmente, o conceito de esfera pública, múltiplos públicos, "público forte", redistribuição e reconhecimento, tendo sempre como "pano de fundo" o conceito de justiça. Analisamos também a constituição das esferas públicas no Brasil, a partir de um "estado da arte", demonstrando antecipadamente, por meio da revisão da literatura, traços do que aqui denominamos, "ambigüidade institucional" como uma presença estruturante do Executivo sobre formas participativas.

No capítulo 3 apresentamos um panorama da situação no mercado de trabalho no Brasil, especialmente os índices de desemprego e como ele afeta cada um dos "múltiplos públicos" aqui apresentados, ou seja, mulheres, negros, pessoas com deficiência e trabalhadores que sofrem discriminação etária. Com o objetivo de analisar a relação entre a construção de identidades e seu processo de representação junto aos formuladores de políticas públicas destinadas a melhorar os mecanismos de inserção no mercado de trabalho brasileiro, procuramos demonstrar a importância da categoria trabalho como base identitária e de formação de vínculos sociais, numa perspectiva sociológica.

No capítulo 4 realizamos uma discussão histórica demonstrando o tratamento dispensado no Brasil e a formulação de políticas públicas de trabalho, especialmente do ponto de vista da construção de aparatos e/ou estruturas vinculados ou subordinados ao Executivo, que tivessem como eixo o encaminhamento e decisões a respeito dos trabalhadores, assim, traçamos um histórico do processo de formação do Ministério do Trabalho no Brasil. Após essa discussão, demonstramos a criação do Codefat como uma esfera "vinculada" ao Ministério do Trabalho e voltada à formulação de políticas públicas de trabalho e emprego. Realizamos também uma análise do funcionamento financeiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador, sendo que a gestão financeira é uma das principais atribuições do Codefat. E terminamos este capítulo apresentando uma pequena descrição e análise sobre os três principais programas financiados pelo Codefat desde o seu período de formação: o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e, por fim, o Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor).

No capítulo 5 realiza-se a análise do processo decisório no Codefat com base nos documentos emitidos pelo Conselho ao longo de doze anos, especialmente as atas, resoluções e decretos, que foram utilizadas como principal recurso metodológico, buscando por um lado compreender a forma de atuação do Conselho e de sua relação com os demais poderes constituídos, especialmente o Executivo, tendo, ou não, a variável da sua constituição como "público forte". E, por outro, verificar a presença dos múltiplos públicos no processo de formulação de políticas públicas e na própria formação de agenda do Codefat, bem como, os avanços e recuos na relação entre o Codefat e o Executivo. Acompanhamos também a forte presença do Executivo no Conselho, por meio da emissão de Medidas Provisórias, que limitaram, sobremaneira, a caracterização dessa esfera pública como "público forte", à medida que grande parte dos *outputs* importantes emitidos pelo Codefat teve como origem decisões do Executivo Federal, o que nos levou a caracterizar a natureza do Conselho como de "ambigüidade institucional", lógica impressa por dualismos como ausências e presenças, avanços e recuos, como foi indicado no título desta tese.

Por fim, na última parte deste trabalho, chamada de conclusão, realiza-se o encerramento da análise, apresentando as limitações e os avanços que a tese aponta quanto ao funcionamento do Codefat e da sua relação com o Executivo, bem como, a reflexão sobre a causa das ausências, presenças, avanços e recuos no funcionamento do Conselho, seus dualismos, contradições e limites. Demonstramos que nossa análise não se limita a um estudo de caso, ela revela sim uma interpretação sobre a lógica que impera no funcionamento dessas esferas públicas no Brasil, à medida que identifica e explica o porquê da natureza dessas esferas serem da "ambigüidade institucional".

2 OS (DES)CAMINHOS DA ESFERA PÚBLICA: UM DEBATE TEÓRICO

2.1 CONCEPÇÃO DE ESFERA PÚBLICA

A democracia⁸ tem passado por transformações importantes em países de capitalismo periférico ou em vias de desenvolvimento, como o Brasil. Há uma literatura brasileira em ciências sociais⁹, considerável, a respeito da crescente organização da sociedade civil brasileira, e é a partir desta perspectiva que destacamos a importância de discutir a concepção habermasiana de esfera pública, para nos inserirmos no debate acerca das transformações sofridas pela democracia no Brasil e qualificá-la no que diz respeito às relações especialmente entre capital e trabalho. Realizaremos tal tarefa a partir da releitura proposta por Nancy Fraser¹⁰ a respeito da concepção habermasiana de esfera pública. Logo, é a partir da perspectiva do atendimento à população estigmatizada, aqui entendida como negros, as mulheres, as pessoas com deficiência e trabalhadores que sofrem discriminação etária, que pretendemos refletir sobre o Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), enquanto "público forte"¹¹. Bem como, verificar se esses grupos podem se constituir identitariamente nesses espaços traduzindo essa presença em políticas públicas que atendam às suas demandas.

A categoria esfera pública, fortemente problematizada neste capítulo, é apresentada em termos da pluralidade, sendo uma forma indispensável para compreender e explicar o funcionamento da democracia, considerando a presença dos interesses do capital, do trabalho e do Estado, destacando desta forma o recorte empírico desta pesquisa. Levando em consideração tal fato, apresentaremos de

⁸ Há na tese um subitem específico para discussão sobre democracia deliberativa tanto da perspectiva teórica como dos dados empíricos do Conselho.

⁹ Ver Draibe, 1989; Esmeraldo & Said, 2002; Fuks, 2002; Raichelis, 2000; Tatagiba, 2002.

¹⁰ Esclarecemos que, ainda que Nancy Fraser seja parte mais importante de nosso referencial teórico, nos apoiaremos em outros autores como Seyla Benhabib, Ernesto Laclau, entre outros, apontados ao longo deste trabalho.

¹¹ Este conceito será precisado ao longo deste capítulo.

forma breve, nesta primeira parte, a concepção habermasiana da formação e do início da degeneração da esfera pública, pois, no campo teórico, toda problematização, neste sentido, parte de Habermas, por ser o principal autor a localizar este debate e, posteriormente, as críticas de Nancy Fraser à concepção de Habermas.

Nesse sentido, Nancy Fraser nos apresenta um referencial teórico que pode contribuir para a compreensão e explicação das relações presentes na dinâmica e no funcionamento em termos identitários do Codefat. Assim, é necessário um primeiro esforço na compreensão das categorias habermasianas de esfera pública para posteriormente entrarmos nas críticas de Nancy Fraser. Habermas¹², por sua vez, analisa a esfera pública burguesa entendendo-a como uma categoria típica da época, logo, não pode ser retirada do contexto dessa sociedade burguesa, sendo, portanto uma categoria histórica. É a partir desta identificação que Habermas procura distinguir essa esfera pública da esfera pública altamente regulamentada das sociedades industrializadas.

A categoria "pública" é de origem grega, mas surge etimologicamente no século XVIII, nascendo vinculada à sociedade burguesa. A idéia de público é estabelecida a partir da noção de conversação, que pode ser por meio de um conselho, tribunal ou numa *práxis* comunitária. Ao longo da história, os modelos de público e privado tiveram como fonte o Direito Romano e a noção de esfera pública foi apresentada como "*res publica*". Essas categorias passaram a ter uma aplicação processual jurídica com o surgimento do Estado Moderno e com a sociedade civil como esfera separada dele. No entanto, segundo Habermas, os fundamentos dessa esfera pública estão se diluindo, isto porque ela se ampliou e passou a ter menos força. Mas ainda assim, ela continua sendo um princípio organizacional de nosso ordenamento político¹³.

Habermas descreve a construção de espaços de discussão na França a partir de cafés, salões e associações que configuraram a construção de uma esfera

¹² Utilizamos as teorias de Habermas, especialmente a discussão contida no livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública* de 1962.

¹³ Habermas, 1984, p.17.

pública burguesa, pois nesses espaços, socialmente reconhecidos, é que a burguesia sentava-se junto com a aristocracia francesa, ainda que desprovidos de influência¹⁴. Nesse momento, o público se apresenta como um grupo fixo de interlocutores, mas não como equivalente ao grande público, ainda que reivindicasse aparecer como seu porta-voz, educador ou mesmo representá-lo; a partir deste cenário se apresenta, segundo a percepção habermasiana, a nova configuração da representação burguesa.

Habermas descreve as mudanças ocorridas na sociedade acompanhando as transformações identificáveis nos jornais, nas fachadas das casas, na extensão do consumo literário na criação do "gosto"; mas a questão é: como essas transformações atingem a esfera política? O público formado por indivíduos conscientizados produz uma crítica contra o poder do Estado, ocorre uma "(...) refuncionalização da esfera pública literária, que já era dotada de um público possuidor de suas próprias instituições e plataformas de discussão" (HABERMAS, 1984, p.68). A idéia da representação de interesses surge na esfera privada da pequena-família, diferente do modelo grego, que surgiu na própria esfera pública. Assim, em relação à esfera grega, essa esfera burguesa deslocou as atividades políticas de uma comunidade de cidadãos, que agem em conjunto para as tarefas mais propriamente civis, de uma sociedade que debate publicamente. Deste modo, a tarefa política da esfera pública burguesa é regulada pela sociedade civil em oposição a *res publica*.

Assim que as pessoas privadas não se entendem entre si apenas enquanto seres humanos no plano de sua subjetividade, mas gostariam de determinar, enquanto proprietários, o poder público em seu interesse comum, a humanidade da esfera pública literária serve de instância mediadora à efetividade da esfera política. *A esfera pública burguesa desenvolvida baseia-se na identidade fictícia das pessoas privadas reunidas num público em seus duplos papéis de proprietários e de meros seres humanos* (HABERMAS, 1984, p.74 - grifo no original).

Uma esfera pública funcionando politicamente aparece primeiramente na Inglaterra no final do século XVIII. As forças que buscavam influenciar o poder estatal apelavam para o público letrado para que suas reivindicações fossem legiti-

¹⁴ Habermas, 1984, p.50.

mas. Os partidos políticos passaram a apelar e levar os conflitos para a esfera pública, especialmente quando esses partidos eram mais fracos¹⁵.

Os direitos fundamentais garantem: as esferas do público e do privado (com a esfera íntima como o seu cerne); as instituições e instrumentos do público por um lado (imprensa e partidos) e a base da autonomia privada (família e propriedade) por outro lado; por fim, as funções das pessoas privadas: as suas funções políticas enquanto cidadãos, bem como as suas funções econômicas enquanto donos de mercadorias e enquanto 'seres humanos' a função da comunicação individual, por exemplo, através da inviolabilidade da correspondência (HABERMAS, 1984, p.103).

É nesse contexto, para Habermas, que a esfera pública se constituiu como o princípio organizador para os procedimentos dos órgãos de Estado, e a partir da publicidade dos debates parlamentares foi possível assegurar uma conexão entre os deputados e eleitores como parcela de um público único. O surgimento da esfera pública burguesa ocorreu a partir de um contexto histórico em que a sociedade estava separada do Estado, o social constituía-se numa esfera própria que era a reprodução da vida, mas, por outro lado, o setor privado em conjunto passou a ter uma relevância pública à medida que as leis gerais da relação entre as pessoas passaram a ser uma questão pública. A partir do diálogo de pessoas privadas com o poder público, a esfera pública burguesa passou a ter uma função política¹⁶. De acordo com Habermas, é nesse contexto que se apresentaram tendências neocorporativas, isto é,

(...) a ativação do potencial de direção não estatal das grandes associações, em primeiro lugar das organizações empresariais e dos sindicatos. A transferência de competências parlamentares normativamente regulamentadas para sistemas de negociação que meramente funcionam faz do Estado um parceiro de negociação entre outros. Esse deslocamento da competência para o interior da zona cinzenta do neocorporativismo retira cada vez mais os temas sociais de um modo de decisão que segundo normas constitucionais está obrigado a considerar [equanimente] todos os interesses afetados em cada oportunidade (HABERMAS, 1987, p.110).

¹⁵ Habermas, 1984, p.76.

¹⁶ Habermas, 1984, p.153.

Habermas cita movimentos sociais constituídos na Alemanha, de idosos, jovens, mulheres, desempregados, homossexuais e pessoas com deficiência, que procuravam recusar posições neoconservadoras representados pela administração Reagan e o governo de Margaret Thatcher, sendo que estas posições tinham três componentes essenciais. O primeiro, uma política econômica orientada para o aperfeiçoamento do processo de acumulação; o segundo, a tolerância a taxas elevadas de desemprego; e por último, um processo de distribuição de renda que sobrecarregava a população mais pobre e beneficiava os detentores do capital¹⁷. A forma de reflexão possível nesse contexto foi a emergência de esferas públicas autônomas auto-organizadas, mas que possuíam a difícil tarefa de

(...) viabilizar a universalização democrática das posições de interesse e uma justificação universalista das normas já sob o limiar dos aparelhos partidários autonomizados em grandes organizações e que por assim dizer migraram no interior do sistema político. Um pluralismo surgido naturalmente de subculturas defensivas, resultado apenas da desobediência espontânea, teria de desenvolver-se ao largo das normas da igualdade civil. Resultaria então apenas uma esfera que dispor-se-ia especularmente diante das cinzentas zonas neocorporativas (HABERMAS, 1987, p.112).

Nesse campo político, segundo Habermas, Claus Offe situa três arenas. A primeira é constituída de elites políticas que buscam suas resoluções no interior do aparelho do Estado. A segunda é composta por um grupo de anônimos e de atores coletivos que exercem influência um sobre os outros, controlando o acesso aos meios de comunicação e produção. E, por último, arenas políticas que se constituem

¹⁷ Ver Habermas, 1987, p.110. Numa perspectiva mais recente, Chantal Mouffe, criticou o processo neoliberal demonstrando como ele tem interferido na democracia liberal aprofundando o impacto na esquerda, partindo-a e redefinindo-a como centro-esquerda. O objetivo da criação de um consenso de centro tem sido um tipo de adaptação política às novas informações na sociedade, disseminando as forças do conservadorismo. A autora está convencida, ao contrário dos teóricos da terceira-via, que essa obscura fronteira entre direita e esquerda colocam em risco o futuro da democracia (MOUFFE, 2000, p.12).

em torno da cultura política¹⁸. Nesse trabalho, a direção que nos interessa é a que constitui a segunda arena.

Nesta arena não se luta diretamente por dinheiro ou poder, mas por definições. Trata-se da integridade e da autonomia de estilos de vida, como, por exemplo, a defesa de subculturas tradicionalmente estabelecidas ou a transformação da gramática de formas de vida legadas. Exemplos de um oferecem os movimentos regionais e, de outro, os movimentos feministas ou ecologistas. Essas lutas permanecem quase sempre latentes, elas [têm] lugar nos microdomínios da comunicação cotidiana, apenas de vez em quando [se condensam] em discursos públicos e em intersubjetividades de nível mais alto. Em tais teatros podem constituir-se esferas públicas autônomas, que também se põem em comunicação umas com as outras tão logo o potencial é aproveitado para a auto-organização e para o emprego auto-organizado dos meios de comunicação. Formas de auto-organização reforçam a capacidade coletiva de agir sob um limiar no qual os objetivos das organizações deslocam-se das orientações e das concepções de seus membros e tornam-se dependentes do interesse de resguardar a existência de organizações que se fizeram autônomas. A capacidade de ação das organizações mais próximas da base fica sempre aquém da sua capacidade de reflexão. Isso não deve ser obstáculo para a realização dessa tarefa que se eleva o primeiro plano com a continuação do projeto do Estado social. As esferas públicas autônomas teriam de alcançar uma combinação de poder e autolimitação mediada que poderia tornar os mecanismos de auto-regulação do Estado e da economia suficientemente sensíveis diante dos resultados [orientados a] fins da formação radicalmente democrática da vontade. Provavelmente isso só pode dar certo se os partidos políticos renunciarem irremediavelmente (isto é, sem dar lugar sequer a um equivalente funcional) a uma de suas funções: a produção da lealdade das massas (HABERMAS, 1987, p.113/4).

Para Habermas, de acordo com o contexto apresentado acima, a esfera pública funciona como um conceito normativo, em que as associações livres se formariam enquanto espaços de comunicação autônomos que surgem em esferas públicas. Essas associações difundiriam convicções práticas, apresentando temas que fossem relevantes para o conjunto da sociedade, apontariam possíveis soluções para os problemas, forneceriam interpretação de valores, produziram bons funda-

¹⁸ Offe chama a atenção que o formato desenvolvido de representação de interesses estava ligado a parâmetros ideológicos, econômicos e políticos que acabavam determinando a forma e o conteúdo das organizações de interesse, como exemplo, as associações patronais, comerciais, etc. (OFFE, 1989, p. 225).

mentos e desqualificariam outros¹⁹. É importante ressaltar que as únicas esferas que Habermas aprecia enquanto produtoras dessa normatividade seriam aquelas distantes do Estado, e não como esferas, como o Conselho Deliberativo de Fundo do Amparo ao Trabalhador, que se apresentam enquanto esfera pública, e que em sua maioria são formadas no Brasil por força da Carta Constitucional de 1988²⁰. Habermas falava em instâncias autônomas na promoção da circulação de idéias, inclusive atribuindo destaque para o papel do Legislativo. É a partir desse contexto, em que os aspectos políticos são acentuados, que podemos examinar as percepções diferenciadas de Habermas e Nancy Fraser quanto à esfera pública na próxima seção.

2.2 CONCEPÇÃO DE ESFERA PÚBLICA EM NANCY FRASER

2.2.1 Concepção de Esfera Pública: Um Debate

Há nos Estados Unidos uma discussão em torno dos limites da democracia e essas reflexões vêm adquirindo urgência para pensar a democracia liberal em sistemas sociais de países que passaram pelo socialismo, como o Estado soviético, as ditaduras militares enfrentadas na América Latina e os regimes de dominação racial da África do Sul. Deste modo, segundo Nancy Fraser, para se debater e pensar os limites teóricos da democracia, um recurso indispensável é o trabalho que Habermas elaborou em 1962, apresentando o conceito de esfera pública. Para Fraser é importante que este conceito seja re-situado e não abandonado, assim, o conceito de esfera pública de Habermas vem sendo apropriado de uma forma que tem causado confusão entre os movimentos sociais e as teorias políticas ligadas a eles. Um exemplo tem sido a tradição marxista e socialista que distingue aparelho de Estado e arenas públicas de discussão dos cidadãos. Um segundo problema tem sido a confusão terminológica que envolve a expressão esfera pública em uma

¹⁹ Habermas, 1990, p. 110.

²⁰ Esses aspectos serão aprofundados no subitem referente à análise do Codefat.

noção que é menos precisa e menos usual do que em Habermas. A expressão esfera pública tem sido utilizada por muitas feministas para se referir a tudo que está fora da esfera doméstica ou familiar. Ao se fazer essas generalizações, o termo esfera pública acaba sendo confundido com três coisas que são analiticamente distintas: o Estado; a economia formal e assalariada; e arenas de discurso público.

De acordo com Fraser, a confusão relacionada a esses três itens não é meramente teórica, pois acarretam consequências políticas práticas, como exemplo, campanhas para desprivatização do trabalho doméstico e do cuidado das crianças por parte das mulheres. Ao se conduzir a questão dessa forma, para Fraser, ocorre um fechamento da discussão para gênero e a lógica do mercado e do Estado é utilizada para promover a liberação da mulher. A concepção de esfera pública de Habermas pode ajudar a superar esses problemas, mas é preciso refinar o conceito apontando à esfera pública como o espaço em que os cidadãos deliberam sobre questões comuns, e por isso se constitui como uma "arena institucionalizada" de interação discursiva. Esta arena é distinta do Estado, funcionando inclusive como uma esfera crítica ao Estado. Ela também é distinta da economia, não sendo uma arena de relações de mercado, mas, primeiramente às de relações discursivas, é o espaço da deliberação e do debate antes que da compra e venda. Neste caso, o conceito de esfera pública nos permite distinguir entre aparelho de Estado, mercados econômicos e associações democráticas; distinções essenciais para a discussão da teoria democrática.

É a partir desta perspectiva teórica que o Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador é analisado, pois ele se apresenta como um espaço institucionalizado de discussão política que não é Estado, nem tampouco mercado, e se traduz num caminho que deve ser observado quanto à perspectiva democrática que aponta para a presença das identidades no processo de formulação de políticas públicas.

Uma das premissas do trabalho de Fraser é que a idéia de esfera pública de Habermas é indispensável para uma teoria crítica social e para a prática política democrática, no entanto, sua análise não tem sido satisfatória, por não conseguir

explicar a complexidade das sociedades atuais. Assim, é preciso questionar o conceito de esfera pública habermasiano, pois, revisitado, ele pode auxiliar na compreensão e na análise do funcionamento e dos limites empíricos e teóricos presentes na democracia atual. Para a autora, Habermas trabalha com a gênese da esfera pública burguesa e com um modelo liberal de esfera pública burguesa, mas é preciso verificar sua ineficácia explicativa a partir da formação da "democracia de massa" e do "Estado de Bem-Estar Social"²¹. Para salvar a função crítica da esfera pública, se requer atualizações teóricas dessas concepções. Assim, de acordo com ela, Habermas não desenvolveu um "modelo pós-burguês" de esfera pública, tampouco problematizou hipóteses para demarcarem esse modelo. O resultado é que após a transformação estrutural não temos uma concepção de esfera pública que seja distinta suficientemente da concepção burguesa e que possa ser aproveitada nas necessidades da teoria crítica atual.²²

É nesse sentido que utilizando como referência a concepção teórica de Nancy Fraser, entende-se ser possível ultrapassar a concepção habermasiana de esfera pública, buscando incluir a presença de públicos, e não excluindo-os, como originalmente em Habermas, atentando, assim, para o processo de complexificação das sociedades por meio da emergência das identidades que podem circular em esferas públicas, em busca de reconhecimento, redistribuição e justiça. Desta forma, cabe compreender outros mecanismos de mediação entre a sociedade civil e o Estado que não aqueles exclusivamente pensados na concepção burguesa de esfera pública, ou seja, de um público composto de pessoas privadas individuais, porém, agora, de um público de pessoas privadas organizadas com forte carga identitária circulando pelas esferas públicas.

²¹ A definição mais comum de *Welfare State* preconiza que é responsabilidade do Estado garantir bem-estar básico para os cidadãos, especialmente a respeito de dois pontos: a) num *Welfare State* genuíno as atividades rotineiras do Estado estão voltadas para o bem-estar das famílias; b) ele consiste num modelo universalista de atendimento a toda população, não somente quando a família e o mercado são insuficientes. Para aprofundamento, ver Sping-Andersen, 1991, p.104.

²² Fraser, 1996, p. 110/112.

2.2.2 Problematizando o Conceito de Esfera Pública

Segundo Nancy Fraser, a compreensão habermasiana de esfera pública era de um corpo de pessoas privadas reunidas para discutir assuntos comuns ou de interesses comuns. Essa idéia adquiriu força na Europa Moderna quando a constituição de uma esfera pública burguesa era utilizada como contraponto ao Estado Absolutista. Esse público mediava as relações entre sociedade e Estado, havendo a possibilidade da responsabilidade do Estado perante a sociedade por meio da publicidade. Para que isso ocorresse, era necessário que se conhecesse o funcionamento do Estado e que ele se tornasse acessível para que suas atividades pudessem ser objeto de escrutínio crítico por parte da opinião pública, bem como uma forma de transmitir o que era considerado como "interesse geral" da sociedade burguesa e as formas legalmente garantidas de "discurso livre", "livre imprensa", "assembléia livre" e, eventualmente, o cuidado com as instituições parlamentares e de representação governamental. Então, neste nível, a idéia de esfera pública designava a institucionalização de mecanismos de racionalização da dominação política para apresentar a responsabilidade do Estado perante os cidadãos. Mas, em outro nível, designava um tipo específico de interação discursiva em que a esfera pública tinha uma conotação ideal, que era uma discussão racional irrestrita sobre matérias públicas, onde interesses meramente privados eram inadmissíveis, desigualdades de *status* eram suportadas e as discussões no processo de deliberação eram igualadas. O resultado girava em torno de uma discussão para a formação de uma opinião pública com base no consenso e no bem comum. Nesse sentido específico, a concepção de Habermas é de um "ideal" de esfera pública aberta e acessível a todos, sendo que os debatedores eram considerados como iguais.

De acordo com Habermas, o pleno potencial utópico da concepção burguesa de esfera pública não foi realizado na prática. A concepção burguesa de esfera pública teve como premissa uma clara separação entre sociedade e Estado, supondo uma forma de discussão pública que exclui interesses privados. No entanto, pondera Fraser, essas condições foram erodidas quando os não burgueses acessaram a esfera pública, assim a luta de classes, a questão social e a fragmentação do público acabaram com a idéia de compromissos entre pessoas

privadas debatendo racionalmente o "bem comum". Nesse quadro, com a emergência da democracia de massas e do Estado de Bem-Estar Social, sociedade e Estado se tornaram mutuamente intervenientes, e a publicidade a partir de um senso crítico de escrutínio do Estado passou a manipular a opinião pública.

Nancy Fraser contrapõe-se à concepção habermasiana de esfera pública a partir do desenvolvimento de uma revisão historiográfica da formação de outros canais comunicativos, como o da emergência da identidade das mulheres, dos negros, dos ambientalistas, homossexuais, etc. Essa identificação, em grande medida, teve início com autores como Joan Landes, Mary Ryan e Geoff Eley, que a partir de revisões teóricas quanto à formação de esferas públicas, demonstraram por meio de dados que Habermas "idealizou" a esfera pública liberal e que apesar do discurso da publicidade e da acessibilidade, a esfera pública permaneceu com um número importante de exclusões, que veremos com parcimônia nos subitens a seguir. Nessa mesma linha, Joan Landes demonstrou como questão principal a exclusão de gênero, pois os salões femininos eram considerados artificiais e aristocráticos, a esfera pública era masculina, tendo como formato a exclusão da mulher da vida política. Geoff Eley demonstrou que as operações de exclusão foram essenciais para a esfera pública liberal e vieram acompanhadas de outros processos de exclusão da formação de uma classe. Para a classe masculina burguesa, as associações e clubes serviram como treinamento para o exercício do governo. Assim, a elaboração de uma distinção cultural de associações da esfera pública implicou num processo de formação de uma classe burguesa que marcou um *ethos* de "distinção"²³.

Além disso, segundo Fraser, Habermas não somente idealizou uma esfera pública burguesa, como faltou a ele examinar outras esferas como as não-liberais, as não-burguesas e as esferas públicas em competição. Assim, Habermas ao não examinar outras esferas públicas, acabou idealizando a burguesa, como veremos a seguir, pois, a partir da revisão da literatura, percebe-se que várias identidades que se manifestavam não eram reconhecidas. Fraser utiliza autores da corrente revisionista

²³ Para aprofundamento, ver o conceito desenvolvido por Pierre Bourdieu como uma via para definir a emergência de uma elite (BOURDIEAU, 1979).

para apresentar melhor este debate. Como exemplo, a autora se apóia no trabalho de Mary Ryan²⁴, que analisou uma variedade de documentos do século XIX, na América do Norte, nos quais as mulheres e várias classes étnicas construíram uma rota de acesso a uma vida política pública, buscando escapar da exclusão da esfera pública oficial. No caso de uma elite burguesa feminina, fora envolvida na construção de espaços alternativos como associações voluntárias e entidades filantrópicas²⁵. O estudo de Mary Ryan demonstrou que, na falta de uma participação política formal, por meio do voto, foram criadas outras formas de acesso à vida pública e uma multiplicidade de arenas públicas. Desta forma, após revisão fica claro que o público burguês nunca foi "o" público. Pelo contrário, contemporaneamente ao público burguês, desenvolviam-se outros públicos que competiam enquanto contra-públicos, como públicos nacionalistas, públicos camponeses, públicos da elite feminina e públicos da classe trabalhadora. Consoante a isso, Habermas privilegiou uma análise da competição entre os públicos de formação estritamente burguesa.

A competitividade entre públicos e as relações entre o público burguês e outros públicos apresenta uma dimensão de conflito. Os grupos ao se constituírem enquanto "contra-públicos" contestam as normas exclusivas do público burguês, elaborando estilos alternativos de comportamento político e como uma alternativa às normas do discurso público. Fraser ilustra com base em Geoff Eley²⁶, que a emergência de um público burguês não define somente a luta contra o Absolutismo, mas coloca a questão do refreamento da participação popular e, nesse contexto, segundo Eley, podemos afirmar que a esfera pública é um percurso constituído pelo conflito. Assim, essa historiografia revisionista sugere uma visão conflitiva de esfera pública diferentemente do que sugere o estudo de Habermas.

²⁴ Ver Mary P. Ryan. *Women in Public: Between Banners and Ballots (1825-1880)*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1990.

²⁵ Fraser, 1996, p. 113/115.

²⁶ Ver Geoff Eley. Nations, Publics, and Political Cultures: Placing Habermas in the Nineteenth Century. In: *Habermas and the Public Sphere*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.

Após essas considerações, cabe pensar: Como essa crítica à concepção de esfera pública burguesa de Habermas pode apresentar também uma crítica aos limites da democracia existente? Podemos concluir que a esfera pública foi uma boa concepção, mas que não pôde ser realizada na prática, ainda que, mantenha uma força emancipatória? Enfim, a idéia de esfera pública é um instrumento de dominação ou ideal utópico? A resposta dada por Fraser é que talvez sejam ambas, mas no momento nenhuma. Ela propõe uma alternativa nuançada, pois, a partir da historiografia revisionista, não é possível solapar nem defender a esfera pública de Habermas, entretanto a partir desta revisão é possível demonstrar que há quatro percepções que são centrais na concepção burguesa e masculina de esfera pública:

- 1) A hipótese de que é possível para os interlocutores em uma esfera pública agrupar *status* diferenciados e deliberar como se eles fossem socialmente iguais. Assim, apresenta-se a hipótese de que a igualdade social não é uma condição necessária para a democracia política;
- 2) A hipótese de que a proliferação de uma multiplicidade de públicos em competição está necessariamente mais distante do que próximo ao aumento da democracia. Assim, uma única "esfera pública compreensiva" é sempre preferível a múltiplos públicos;
- 3) A hipótese de que o discurso na esfera pública deve estar restrito à deliberação sobre o "bem comum", e nesse quadro, a apresentação de interesses privados²⁷ é sempre indesejável;

²⁷ Há várias formas de se pensar o ingresso de questões privadas na esfera pública relacionadas à área trabalho como o corporativismo e o neocorporativismo. Aqui, nos aproximamos do conceito de Ernesto Laclau que discute o universalismo e o particularismo, em termos de uma reflexão da esfera pública, como dimensões inerradicáveis da construção das identidades políticas. Para o autor, o universal não tem conteúdo próprio, ele consiste na idéia de plenitude que emerge do particular, pois somente da negação do conteúdo particular ele se transforma em universal. O universal em si mesmo é vazio, é necessária uma relação entre ele e o particular considerando diferentes contextos e o antagonismo (Laclau, 1996, p.33/34). A mediação entre particular e universal deve ser hegemônica, o que implica na compreensão do universal enquanto lugar vazio. A partir dessa relação ocorre a transformação das identidades tanto do particular como do universal.

- 4) A hipótese de que o funcionamento democrático da esfera pública necessita da separação entre sociedade civil e Estado.

A autora revisa cada um dos quatro pontos mencionados quanto à concepção de uma esfera pública burguesa, em Habermas, sendo todas discutidas nos subitens a seguir.

2.2.3 A Igualdade Social: Condição para a Democracia Política?

Na primeira premissa revisada por Fraser, Habermas afirma que na concepção burguesa de esfera pública o acesso estava assegurado a todos, mas a partir da revisão historiográfica realizada por Mary Ryan e Geoff Eley, sobre a qual Fraser se apoiou, como já foi em parte demonstrado, nem todas as pessoas tinham acesso à esfera pública, pois as mulheres de todas as classes, os grupos étnicos e homens plebeus também estavam excluídos da participação por causa da sua condição financeira. Desse modo, as exclusões podem ser caracterizadas em termos de gênero, propriedade e etnia, logo, não se realizou uma esfera pública burguesa de livre acesso. Para Fraser, a questão do livre acesso não pode ser resolvida simplesmente por presença ou ausência formal de exclusões, é necessário olhar para os processos de interação discursiva formal em arenas públicas. Entende-se, neste trabalho, que essas percepções podem ser verificadas realizando a análise do Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador, que possui além dos grupos institucionalizados outros grupos que podem circular por aquela esfera em busca da representação dos seus interesses. A autora destaca que a concepção burguesa de esfera pública requer a quebra das desigualdades de *status*, assim, a esfera pública precisa ser uma arena de interlocução que apresente as características e as diferenças de origem e riqueza e se comunique com pessoas de outras origens sociais e econômicas, mas isso não implica na "dissolução" da desigualdade entre os interlocutores, e sim, na "equiparação"²⁸.

²⁸ Fraser, 1996, p. 117/119.

Mas será que elas podem ser realmente equiparadas? Segundo Fraser, a historiografia revisionista sugere que não, desta forma, a interação discursiva com a esfera pública burguesa controla protocolos de estilos e *status* de desigualdade. Nesta dimensão, revelam-se impedimentos de ordem informal na participação paritária, ainda que estejam formalmente legalizados. Como exemplo, pesquisas de feministas têm demonstrado, por meio de documentação, que em encontros em que o corpo deliberativo é misto, os homens interrompem as mulheres e as mulheres não interrompem os homens; os homens falam mais do que as mulheres e as intervenções das mulheres são freqüentemente ignoradas. Fraser afirma ter encontrado uma série de dificuldades na concepção burguesa de esfera pública desde a questão das desigualdades sociais nos procedimentos deliberativos até a forma de participação não paritária. Assim, é preciso salientar que somente o discurso formal da igualdade não resolve o problema de desequilíbrios nos processos deliberativos, especialmente nessa análise, referente ao Codefap, pois não podemos esquecer que o Conselho enquanto esfera é institucionalizado, ou seja, há um grau de igualdade formal do qual se parte. Cabe observar, com base na análise dos dados, os limites dessa igualdade formal, bem como a forma de interlocução dos múltiplos públicos, "como" e "se" as incursões desses atores ocorrem em espaços de discussão que aferem normativamente as mesmas condições para diferentes grupos sociais.

Como exemplo, em sociedades estratificadas ocorre desigualdade no *empowerment*²⁹ de grupos sociais e isso desenvolve estilos culturais diferenciados. O resultado é o desenvolvimento de um poder informal que marginaliza as contribuições de membros de grupos subordinados, como no caso, a "fala" das mulheres. Nas esferas públicas, ocorrem a circulação de pontos de vista, mas grupos sociais

²⁹ O conceito de *empowerment* tem sido muito utilizado na literatura em ciência política, mas sem que haja uma precisão. A origem deste conceito é multidisciplinar e tem como base a luta de movimentos sociais em busca dos direitos civis e da organização dos movimentos feministas. Cabe ressaltar que a tradução não é tida como consensual, pois podem surgir termos como: "apoderamento", "empoderamento" ou emancipação, que possuem significados distintos. Utilizaremos o termo "empoderamento", compreendendo-o como delegação de poder de decisão, autonomia, descentralização e participação das pessoas ou grupos sociais nas mais diversas formas de organização social sem nenhum tipo de tutela.

subordinados não têm igualdade de acesso a um material persuasivo para que ocorra uma participação igualitária. Nesse sentido específico, segundo Fraser, uma condição necessária para a participação paritária é que as desigualdades sociais sistêmicas sejam eliminadas. Do ponto de vista teórico, a contribuição de Fraser assenta-se na possibilidade de localizar e demonstrar essas contradições no funcionamento da sociedade. Esse ponto da análise de Fraser é de suma importância para o estudo realizado nos próximos capítulos, pois a questão a se pensar no caso do Conselho é "como" e "se" as desigualdades podem ser eliminadas na composição do capital e do trabalho, que são historicamente desiguais, especialmente em grupos que possuem a possibilidade de se apresentar identitariamente e lutam pela formulação de políticas públicas. Assim, o que caracterizaria esses espaços seriam as fortes relações de poder que devem ser detalhadamente estudadas no funcionamento do Codefat em "si", e a partir da "presença" ou "não" de "múltiplos públicos" na esfera pública do Conselho, percebendo os graus de interferência que os grupos podem ter, tendo como pano de fundo a perspectiva tanto teórica quanto empírica da representação.

Na perspectiva do referencial teórico desta tese o que percebe-se é que sem estes princípios não há como desenvolver o funcionamento de uma esfera pública, pois se pode efetivamente partir de uma igualdade formal, mas é preciso observar o seu funcionamento e a possibilidade real de igualdade gerada, senão a concepção torna-se "afuncionalizada". É com base nessas referências que continuaremos refletindo a releitura de esfera pública.

2.2.4 A "Esfera Pública Compreensiva" e os Múltiplos Públicos

A segunda premissa revisada por Fraser, esta argumenta que Habermas pensou a esfera pública no singular, e como contraponto, é importante destacar a necessidade teórica da proliferação de "múltiplos públicos" para o avanço da democracia. A partir desta perspectiva, ela procurou analisar os méritos do "público

compreensivo" *versus* "múltiplos públicos" em dois tipos de sociedades modernas: as estratificadas e as igualitárias multiculturalmente³⁰. Desta forma, ao se considerar as sociedades estratificadas em que a base institucional e as estruturas geram desigualdade entre os grupos sociais e uma relação estrutural de dominação e subordinação uma única esfera pública pode aumentar a desigualdade e a dominação, uma vez que os que se encontram numa posição de subordinação, não têm espaço para deliberar. A questão para Fraser é saber qual a forma de vida pública próxima do ideal? Que arranjos institucionais podem ajudar no *gap* de participação paritária entre grupos dominados e subordinados? A questão é que os efeitos do processo de subordinação são exacerbados numa esfera pública compreensiva. Neste caso, os membros dos grupos subordinados têm nas arenas deliberativas necessidades, objetivos e estratégias, mas os processos comunicativos acontecem sob supervisão dos grupos dominantes, e essa seria a única forma de atuação na esfera pública compreensiva³¹.

A historiografia revisionista da esfera pública tem demonstrado como grupos sociais subordinados – mulheres, negros, minorias sexuais e os trabalhadores³² – têm encontrado vantagens em se constituírem enquanto contra-públicos, formando identidades e discursos. A proposta é chamá-los de contra-públicos subalternos que expressam contra-discursos na formulação de interpretações, identidades, interesses e necessidades. Como exemplo, no século XX, foi constituído o grupo das feministas nos Estados Unidos, enquanto "contra-público subalterno", com uma variedade de jornais, livros, publicações, filmes, vídeos, pesquisas, programas acadêmicos, conferências, convenções e festivais. A partir deste

³⁰ No caso brasileiro, nosso encaixe é na sociedade estratificada em função de possuímos estruturas que geram desigualdade e subordinação.

³¹ Fraser, 1996, p. 122/123.

³² Anibal Quijano, citado por José Nun (2000, p.57) ao analisar o setor informal, considerou que o achado mais importante da sua pesquisa foi ter encontrado em operação uma identidade de grupo dentro desse setor informal (étnica, religiosa, regional, familiar ou política) como o principal suporte da coesão da unidade de atividade econômica e como uma forma de resistência à situação.

tipo de esfera pública, as mulheres feministas têm inventado novos termos para descrever a realidade social. Segundo Fraser, a partir deste cenário as desigualdades têm sido reduzidas, entretanto, elas não estão sendo eliminadas.

Mas isso não pode ser mal-compreendido, pois nem sempre os contra-públicos são virtuosos, por vezes eles são anti-democráticos e anti-igualitários. Os contra-públicos emergem para responder a exclusões do público dominante e para expandir seu discurso no espaço. Desta forma, a proliferação de contra-públicos subalternos é importante no processo de contestação discursiva, e isso é importante em sociedades estratificadas. Segundo Fraser, nas sociedades estratificadas os contra-públicos subalternos têm caráter dual. De um lado, funcionam como espaços de reagrupamento, e de outro, assumem a base do treinamento das atividades. De acordo com a autora, é precisamente na dialética entre essas duas funções que o potencial de emancipação³³ reside. No entanto, essa dialética de contra-públicos subalternos não erradica a participação privilegiada dos membros dos grupos dominantes nas sociedades estratificadas. De acordo com Fraser, em sociedades estratificadas o ideal de participação paritária não é realizável, mas ele aproxima-se de arranjos que permitem a contestação entre uma pluralidade de públicos que competem na esfera pública compreensiva. É claro que a contestação entre públicos que competem supõe a interação de um discurso inter-público, mas como compreender essa interação?³⁴ Geoff Eley, citado por Fraser, sugere que se pense na esfera pública em sociedades estratificadas como uma estrutura de contestação ideológica e cultural, procurando a contraposição ou a negociação entre uma variedade de públicos.

³³ Para Laclau, a emancipação se constitui a partir da mediação entre o universal e o particular, sendo que esta mediação só pode ser hegemônica. Assim, o universal é compreendido como um "lugar vazio" e sua operação modifica as identidades tanto no particular como no universal. Então, aqui, fala-se do "outro" que se opõe à identidade emancipada, ele não é um outro neutro ou positivo, é um "outro" que impede a plena constituição da identidade do primeiro elemento. A dicotomia que implica o ato emancipatório é uma relação de solidariedade lógica (a pré-existência da identidade que deve ser emancipada diz respeito ao ato emancipatório), isto porque se não houvesse pré-existência não haveria identidade a reprimir e essa noção de emancipação ficaria sem sentido. Para que ocorra uma verdadeira emancipação, é preciso um "outro" verdadeiro (LACLAU, 1996, p. 14/15).

³⁴ Fraser, 1996, p. 123/125.

Fraser passa a considerar os méritos relativos à existência de múltiplos públicos *versus* uma única esfera pública em sociedades multiculturais. Em sociedades igualitárias, em que não há uma estrutura que gera a desigualdade social entre grupos, nem relações de estruturais de dominação e subordinação, que possuem classes, gênero, divisões de trabalho e étnicas, demonstram que sociedades multiculturais não necessitam ser culturalmente homogêneas. Ao contrário, permite que as sociedades tenham livre expressão e associação que podem ser ocupadas por grupos sociais com diversos valores, identidades e estilos culturais, ou seja, serem multiculturais. Nesse sentido, a questão que Fraser apresenta é se diante dessa diversidade, em que uma estrutura desigual não está presente, uma esfera pública compreensiva pode ser preferível a múltiplos públicos? Para que seja possível elaborar uma resposta a essa questão, é importante realizar uma relação entre discurso público e identidade social.

Para a autora, na concepção de esfera pública burguesa de Habermas, não é possível a formação de uma opinião discursiva, no entanto, é preciso a existência de arenas abertas para a formação de uma opinião discursiva e de identidades sociais. Assim, a vida pública no igualitarismo em sociedades multiculturais não consiste em uma única esfera pública compreensiva. É preciso uma esfera em que diversos discursos e estilos possam se tornar presentes. Mas, isso não significa a presença de culturas genuinamente neutras, ou que detenham privilégio na expressão de normas por um único grupo cultural sobre outros marcados pelo discurso da assimilação como condição para a participação no debate público, se assim fosse, o resultado seria a extinção do multiculturalismo. Em geral, a idéia do igualitarismo e de uma sociedade multicultural marca um senso de pluralidade de arenas públicas com grupos de diversos valores e discursos participando. Nesta definição, a sociedade contém uma multiplicidade de públicos, e por conseqüência, diversidade de interesses³⁵.

O igualitarismo em sociedades multiculturais, hipoteticamente, procura debater políticas que afetem a todos. A questão, "a saber,", é: porque os partici-

³⁵ Fraser, 1996, p. 126.

pantes procuram debater seus valores, expressar suas normas e usar de persuasão nas deliberações? Para responder essa questão é necessário um quadro conceitual que combine igualdade, diversidade cultural e participação democrática. As condições de igualdade social e acesso público promovem uma comunicação intercultural. Assim, o conceito de público pressupõe a pluralidade de perspectivas por meio da participação, permitindo a presença das diferenças e dos antagonismos que desencorajam blocos reificados. Nesse ponto, reside a necessidade de sociedades com muitos públicos diferentes que possam deliberar igualmente por meio de linhas políticas diferentes em relação a todos. Deste modo, o ideal de participação paritária tem como vantagem uma multiplicidade de públicos do que um único público, sendo essa afirmativa válida para sociedades estratificadas e igualitárias.

Em resumo, no caso das sociedades estratificadas, Fraser defende a existência de "contra-públicos" subalternos para atuarem sobre as condições de dominação e subordinação. No outro caso, como contraste, ela defende a possibilidade de combinação entre igualdade social, diversidade cultural e participação democrática. Fraser chama a atenção para a necessidade de saber quais as implicações dessa discussão para a teoria crítica da esfera pública atualmente existente na democracia? Defende a necessidade de uma sociologia política crítica das formas de vida pública e das formas desiguais de participação pública. Um método é teorizar a respeito das interações de diferentes públicos e identificar mecanismos que possam causar subordinação entre uns e outros, essa é uma das perspectivas que utilizaremos para pensar a respeito da distribuição de poder no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, ou seja, os grupos nesse tipo de esfera pública têm condições de contribuir na formulação de políticas públicas que venham a atender suas demandas e que visem fugir de políticas que acabam estigmatizando-os, o que aqui estamos entendendo como múltiplos públicos e a relação dessa esfera com o Executivo, bem como o grau de igualdade vivido por eles no momento das discussões e de sua interferência nesse processo, com base nessas preocupações é que buscaremos analisar o funcionamento do Conselho. Cabe ressaltar que há uma institucionalização de assentos nesta esfera, além de o funcionamento do Conselho em si ser importante,

averiguando a presença de outros segmentos sociais que possam se apresentar enquanto múltiplos públicos e/ou contra-públicos nesse cenário e que acabam interferindo no processo de formulação de políticas públicas, fazendo com que as arenas, como o Conselho, estejam permeáveis, sendo que além da representação institucional, há outras formas, como os múltiplos públicos.

A questão colocada por este referencial teórico aqui adotado, problematiza porque os grupos procuram debater seus valores, expressar suas normas e usar de persuasão nas deliberações. É extremamente pertinente a busca de resposta para essas questões a partir do estudo dos dados e teórico quanto ao processo de funcionamento do Conselho, perpassando conceitos de democracia deliberativa e representação, tendo como cenário a importância de se localizar ou não a ocorrência destes eventos. Assim, não se trata necessariamente de uma idealização de esfera pública, em Nancy Fraser como em Habermas, mas sim a demonstração das implicações que efetivamente tais presenças, possibilitariam, bem como, a existência de igualdade ou não, no funcionamento dessa esfera em "si".

2.2.5 Problematizando o "Bem Comum" e o que são "Assuntos Privados"

Fraser tem argumentado que, em sociedades estratificadas, "contra-públicos subalternos" devem se apresentar para contestar a dominação. Um importante objeto da contestação interpública é a apropriação dos limites da esfera pública, esse debate nos conduz a questão entre as fronteiras, entre o que é público e privado. O que é um assunto comum? O que é um assunto privado? Essas são as questões que a autora repensa ao discutir a terceira premissa do argumento de Habermas. Para Fraser, existem diversos sentidos do que é privado e do que é público, e somente os participantes podem definir o que é assunto público; por vezes, um assunto da esfera privada torna-se um assunto público³⁶. Como exemplo, Fraser cita quatro pontos do que é considerado privado por Habermas, acrescentando os dois últimos itens: 1) em relação ao Estado; 2) acesso a todos; 3) um

³⁶ Fraser, 1996, p. 128.

interesse que afeta a todos; 4) pertence ao bem comum ou interesse compartilhado e privado; 5) a propriedade privada e a economia de mercado; 6) a intimidade doméstica, vida pessoal (incluindo a vida sexual)³⁷.

Nesse contexto, cabe lembrar que o intuito da autora foi de problematizar a extensão de uma esfera pública aberta e acessível a todos. Agora, examinaremos outros sentidos iniciando pelo item (3), a ambigüidade entre objetivos que afetam a todos, ou tem impacto sobre todos, vista de uma perspectiva externa, é reconhecida como matéria comum à maioria dos participantes. A idéia de esfera pública é como uma arena coletiva de autodeterminação, não no sentido de que ela delimita seus próprios assuntos, mas sim na perspectiva da participação. Quando a participação é aberta, se pode decidir não somente questões entendidas como comuns, mas isso não consiste também na garantia de que todos vão admitir outros assuntos. Por exemplo, uma minoria de feministas pensava na violência doméstica contra as mulheres como uma matéria comum em relação à sua legitimidade como um tópico do discurso público, entretanto a grande maioria da população considerava tal matéria privada. As feministas formaram um "contra-público subalterno" para disseminar seu ponto de vista, no qual a violência doméstica era um sistema característico de sociedades dominadas por homens, sendo que após a sustentação desse discurso e de sucessivas tentativas de fazer com que o "contra-público" fosse reconhecido, não enquanto matéria privada, mas sim como um assunto público, este fora reconhecido. Com esse exemplo, Fraser demonstra que a matéria do discurso público pode ser definida a partir de um discurso de contestação. Assim, uma democracia requer garantias positivas e oportunidades para os grupos convencerem os outros do que é ou não um assunto público³⁸. O bem comum é um valor em disputa, e como indica

³⁷ Fraser, 1996, p. 128.

³⁸ Fraser, 1996, p. 129.

Céli Pinto³⁹, a garantia dos direitos⁴⁰ seria uma forma de assegurar a existência de múltiplos públicos, ou contra-públicos no sentido de Nancy Fraser.

Habermas caracteriza a esfera pública burguesa como uma arena em que as discussões devem estar restritas ao "bem comum" e a discussão de interesses privados deve estar em outro lugar. Este ponto de vista é denominado por Fraser de liberal-individualista em contraposição à sua visão que é republicana-cívica. No modelo liberal-individualista de Habermas, a razão pública promove o bem comum e transcende as meras preferências individuais. Para Fraser, a visão republicana-cívica avança em relação à liberal-individualista, pois as preferências, interesses e identidades antecedem a deliberação pública e são discursivamente constituídas, pois no debate público o poder de prevalecer um senso de "nós", às vezes, não é adequado para incluir "os outros".

Há arranjos sociais que operam a partir de uma vantagem sistêmica de um grupo de pessoas em detrimento de outras, prevalecendo pensamentos que postulam o bem comum dos exploradores em relação aos explorados. Além disso, o significado do consenso pode ser questionado, isto é, se ele foi fruto de um processo deliberativo que tem como efeito o processo de subordinação e dominação. Para a autora, uma teoria crítica precisa de um olhar questionador sobre o significado de "privado" e de "público", estes termos não podem ser simplesmente designações diretas de esferas da sociedade, pois eles são classificações culturais e discursivas. Nos discursos políticos usam-se termos freqüentemente apresentados para deslegitimar alguns interesses e valorizar outros. É nesta perspectiva que os dois outros sentidos (5 e 6) do "privado" aparecem com uma função ideologicamente delimitada na esfera pública e apresentam as desvantagens e a subordinação de grupos sociais. O item (5) pertinente à propriedade privada e ao mercado econômico, e

³⁹ Céli Pinto, 2006, p. 106.

⁴⁰ Aqui se pode refletir a importância da normatização oferecida pela Constituição de 1988, em relação aos Conselhos.

o item (6), a respeito da intimidade doméstica, da vida pessoal e sexual. Esses dois pontos têm um centro discursivo que tem sido historicamente usado para restringir um universo de contestação legítima.

Usualmente se trabalha com as vantagens dos grupos dominantes e individuais e a desvantagem dos subordinados. Um exemplo de tal situação é o fato de uma mulher "apanhar" dentro de casa e isso ser rotulado como uma questão doméstica ou pessoal, afastando a possibilidade da organização de uma lei para por fim à subordinação de gênero. De forma similar, se questões são rotuladas no espaço democrático de "econômicas" ou "administrativas", impedem que instituições especializadas se associem e que possam debater assuntos relativos às relações industriais, à sociologia e às leis trabalhistas, o que acaba perpetuando a questão de classe, gênero e raça como relações de dominação e subordinação. Ao se elevar as restrições formais da participação na esfera pública, a inclusão não fica assegurada. Ao contrário, depois que a mulher e os trabalhadores têm sido formalmente licenciados da participação, as concepções de assuntos privados, a economia e a vida doméstica têm delimitado o escopo do debate. Essas noções são exemplos das desvantagens de gênero e classe que continuam a operar subtextualmente e informalmente, para serem posteriormente explicitadas como restrições formais⁴¹.

Habermas, ao contrário de Fraser, percebeu a interpenetração entre esfera pública e privada como uma mudança degenerativa na estrutura social da esfera pública burguesa, quando o Estado institucionalizou uma esfera pública politicamente ativa no processo de troca, a qual ocorre entre pessoas privadas, atribuindo *status* público aos grupos de interesses⁴². Segundo ele, com essa ampliação ocorreu uma substituição de poder público por poder social, destruindo a separação entre sociedade e Estado,

⁴¹ Fraser, 1996, p.132. Podemos verificar a ocorrência dessas exclusões no capítulo 5. Pode-se também ampliar a identificação de exclusões referentes não somente a classe, gênero e "raça", mas também as pessoas com deficiência e os trabalhadores que sofrem de discriminação etária.

⁴² Essa noção é aprofundada por Claus Offe (1989, p.225).

(...) Entre ambos e, ao mesmo tempo, a partir de ambos, surge uma esfera social repolitizada, que escapa à distinção entre o 'público' e o 'privado' (...). A decomposição da esfera pública, que é demonstrada na alteração de suas funções políticas, está fundada na mudança estrutural das relações entre esfera pública e setor privado (HABERMAS, 1984, p.170/1).

Para Habermas, a promessa de que todos teriam acesso à esfera pública acabou reforçando a tendência dos economicamente mais fracos se contraporem a partir de meios políticos. Ocorreram reformas eleitorais na Inglaterra, na França e na Alemanha, o que assegurou uma possibilidade formal de participação política das camadas mais pobres que

(...) procuraram conquistar uma influência que deveria compensar politicamente a igualdade de oportunidades que é violada no setor econômico (caso um dia ela sequer tenha existido). A desvinculação da esfera pública frente aos interesses privados fracassou assim que as próprias condições em que deveria ocorrer a privatização dos interesses foram trazidas para a disputa dos interesses organizados. Os sindicatos não só formam no mercado de trabalho um contrapeso organizado, mas, através dos partidos socialistas, pretendem influir sobre a própria legislação; os empresários, as forças conservadoras do Estado de modo geral, como eles têm sido desde então chamados, vão de encontro a isso com a imediata conversão de sua força social privada em força política (HABERMAS, 1984, p.173/4).

Para Habermas, o Estado assumiu uma série de funções adicionais além de polícia, de justiça, de impostos e de forças armadas, assumiu uma função estrutural de proteção, indenização e compensação dos grupos sociais mais fracos, como os trabalhadores, adquirindo a função, inclusive, de distribuição de renda⁴³. Ocorrendo, desta forma, uma intromissão do Estado na esfera privada, à medida que ele tem que ceder às pressões vindas de baixo, onde as massas alcançam a função de co-gestoras e traduzem conflitos econômicos para conflitos políticos. Nessa concepção, as instituições sociais e estatais passam a sintetizar um único complexo de funções, cuja interdependência tem expressão jurídica, rompendo-se com o sistema clássico de Direito Privado. Na área trabalho, os direitos coletivos ocuparam o lugar do individual. "Os acordos coletivos entre associações de empresários e sindicatos

⁴³ Habermas, 1984, p. 175. Cabe salientar, que o desenvolvimento deste trabalho faz referência a esses problemas, a medida que, demonstramos a necessidade do reconhecimento das diferenças, deixando claro que o mercado e a economia, por si só, não resolvem estes problemas.

[perderam] o seu caráter de Direito Privado em sentido estrito, [assumindo] diretamente um caráter de Direito Público (...)" (HABERMAS, 1984, p.180).

Assim, na leitura habermasiana desses eventos, o direito privado é publicizado e o direito público privatizado. O privado desaparece na esfera do trabalho social porque o trabalhador é muito mais ligado à instituição do que às pessoas. Ao mesmo tempo, essas empresas assumiriam funções públicas ao construírem moradias, parques públicos, escolas, bibliotecas e a profissionalização de seus empregados. Com isso, a família também passou por transformações, deixando de assumir o risco do desemprego, dos acidentes e da velhice, porque essas questões passaram a ser tratadas pelo Estado⁴⁴. Na concepção de Habermas, o modelo de esfera pública burguesa possuía uma separação rígida entre setor público e privado, pois:

(...) a esfera pública das pessoas privadas reunidas num público, que fazia a mediação entre o Estado e as necessidades da sociedade, era computada ela mesma no setor privado. [À] medida que o setor público se imbrica com o setor privado, este modelo se torna inútil. Ou [seja,] surge uma esfera social repolitizada, que não pode ser subsumida, nem sociológica nem juridicamente sob as categorias do público ou do privado (HABERMAS, 1984, p.208).

O público cedeu lugar a outras instituições, em que os interesses privados são articulados coletivamente para que tenham configuração política.

A esfera pública [passou] a ser sobrecarregada com tarefas de compensação de interesses, que escapam às formas tradicionais de acordos e compromissos parlamentares; aí é que se pode ainda perceber a sua origem na esfera do mercado: o acordo precisa ser literalmente 'negociado' através de pressões e contra-pressões, levando ao resultado apoiado imediatamente no equilíbrio precário de uma constelação de forças entre aparelho de Estado e grupos de interesses. As decisões políticas acabaram caindo nas novas formas de 'barganhas', que se desenvolveram ao lado das antigas formas de exercício do poder (HABERMAS, 1984, p.208).

Para Habermas, ocorreu um deslocamento das competências, pois a integração do Estado e da sociedade sofre uma "concertação" de ordem temporária, que não passa pela "esfera pública política institucionalizada do Legislativo". As associações subverteram o direito burguês de associação ao transformar interesses

⁴⁴ Habermas, 1984, p. 182/185.

privados em públicos, fazendo com que a representação dessas associações fossem entendidas como confiavelmente universais. Para Habermas, essas associações podem manipular a opinião pública e não são controladas por ela. Essas associações precisam se justificar perante a opinião pública procurando assegurar compromissos assumidos não-publicamente. As organizações estão interessadas na "representatividade de seus membros na esfera pública". Mas para Habermas, essa não é uma esfera pública representativa, mas sim uma esfera pública burguesa "refeudalizada", ao contrário de uma esfera pública que funcione como o espaço da crítica⁴⁵. Segundo o autor, a partir do momento em que os interesses privados passaram a ser organizados na esfera pública, esta passou a receber os conflitos que alteravam na base a estrutura do pacto político.

A esfera pública passa a ser sobrecarregada com tarefas de compensação de interesses, que escapam às formas tradicionais de acordos e compromissos parlamentares; aí que se pode ainda perceber a sua origem na esfera do mercado: o acordo precisa ser literalmente 'negociado' através de pressões e contra-pressões, levando ao resultado apoiado imediatamente no equilíbrio precário de uma constelação de forças entre aparelho de Estado e grupos de interesses. As decisões políticas acabaram caindo nas novas formas de 'barganhas', que se desenvolveram ao lado das antigas formas de exercício do poder (HABERMAS, 1984, p.232).

O Parlamento tinha como papel assegurar a continuidade e unidade às discussões da esfera pública e da opinião pública, mas o Parlamento não cumpre mais esse papel porque sua estrutura foi alterada e as resoluções propriamente ditas saíram do Plenário e foram para as Comissões, que oferecem a possibilidade de contatos confidenciais. "A esfera pública só penetra nos debates das comissões parlamentares para acabar vendo o objeto de seu interesse ser deslocado para sempre nos níveis da não publicidade" (HABERMAS, 1984, p.241, nota de rodapé 71).

A partir dessas asserções e da perspectiva adotada neste trabalho, a categoria de Fraser para pensar o que é "público", "privado" e "bem comum" é mais explicativo do que a compreensão habermasiana, especialmente, pelo entendimento do que significa representação. Exatamente por contemplar uma infinidade de

⁴⁵ Habermas, 1984, 234/5.

organizações sociais, bem como, admitir o conflito na construção dos assuntos discutidos na esfera pública, demonstrando que esses conteúdos estão em disputa política. Por vezes, sua presença é um indicador da conversão da sua representação em formulação de políticas públicas que venham a atender o que esses grupos entendem como bem comum, sem falar que toca em um dos pontos cruciais da ciência política, referente à representação desses setores junto a esferas públicas.

Cabe destacar que Habermas tinha razão ao demonstrar essas mudanças ocorridas no funcionamento da esfera pública, ao mencionar a representação de interesses, os debates e as possíveis "barganhas", no entanto, seu "olhar" sobre este processo foi negativo, quando na verdade não passava de acompanhamento de transformações ocasionadas pela complexificação da sociedade, sendo que nessa perspectiva, a abordagem de Fraser nos permite compreender essas mudanças, especialmente, a partir da possibilidade da circulação dos múltiplos públicos e/ou contra-públicos trazerem para a esfera pública temas e identidades que antes estariam, por princípio, excluídas e identificadas como questões privadas.

2.2.6 Separação entre Estado e Sociedade Civil: Uma Abordagem

Vinculada a essa discussão da separação entre esfera pública e privada, apresenta-se, ainda, a análise habermasiana que prevê a separação entre Estado e sociedade civil, que é o quarto ponto da crítica de Nancy Fraser ao argumento de Habermas. Nessa análise, há duas interpretações diferentes de sociedade civil, se essa expressão é utilizada em termos privados, ocorre uma insistência na separação entre Estado e sociedade civil, posicionamento defendido pelo liberalismo clássico⁴⁶.

Para Fraser, a pretensão de um sistema que limite o governo e o *laissez-faire* capitalista foi uma pré-condição necessária para o bom funcionamento da

⁴⁶ Do ponto de vista político, "(...) o liberalismo sempre se apresentou como defensor das autonomias e das liberdades da sociedade civil, ou seja, daquelas camadas intermediárias, mediadoras entre as reais exigências da sociedade e as instâncias mais especificamente políticas: sempre colocou a variedade, a diversidade e a pluralidade, do jeito que se encontram na sociedade civil, em contraposição, como valor positivo, ao poder central, que opera de maneira minuciosa, uniforme e sistemática (...)" (Matteucci, 1995, p.698).

esfera pública. Bem como, para que haja democracia na esfera pública e participação paritária é necessária a igualdade sócio-econômica. Assim, abrir o capitalismo de *laissez-faire* não é adotar a igualdade sócio-econômica de uma forma apenas politicamente regulada, mas deve consistir na reorganização econômica e na redistribuição, que são mecanismos necessários para completar esse fim. Logo, "privatizar" a questão econômica e definir os limites com respeito à atividade do Estado, acaba impedindo a promoção de uma discussão livre na construção de uma esfera pública. Para a autora, a separação da economia, da sociedade civil e do Estado não é necessariamente uma condição fundamental para o bom funcionamento da esfera pública. Ao contrário, e ainda que se respeite a consideração habermasiana de esfera pública, é necessária uma espécie de interpenetração entre essas esferas.

Nesse mesmo sentido, a segunda interpretação da concepção burguesa de esfera pública define com precisão a separação entre sociedade civil e Estado como uma necessidade. Desta forma, a sociedade civil apresentaria um nexo não-governamental e também a presença de organizações não econômicas e não administrativas. É possível apreciar essa pretensão de separar sociedade civil do Estado, no que Habermas denomina de esfera pública liberal como pessoas privadas reunidas numa assembléia para formar um público. Nessa concepção, o resultado não é uma ligação de decisões soberanas autorizadas para o uso do poder do Estado, mas ao contrário, é o resultado de uma opinião pública com comentários sobre a autorização de tomada de decisão que tornam os outros conhecidos. A esfera pública não é o Estado, mas sim as mobilizações informais com discursos não-governamentais, ou seja, que podem servir de contra-peso ao Estado. Na concepção burguesa, ela é precisamente extragovernamental, com uma característica de esfera pública que confere uma aura de independência, autonomia e legitimidade da opinião pública⁴⁷. Assim, a concepção burguesa de esfera pública supõe ser uma vantagem a definição da separação nítida entre sociedade civil e Estado. Para Fraser, essa premissa promove a noção de "público fraco", em que a prática deliberativa consiste

⁴⁷ Fraser, 1996, p. 133.

exclusivamente na formação da opinião e não no processo de tomada de decisão. Por outro lado, apresenta-se a soberania parlamentar chamada de "público forte", um discurso público que inclui tanto a formação da opinião como a tomada de decisão. O *locus* da deliberação pública culmina com a ligação de decisões legais (leis) em que o Parlamento tem sido o espaço da autorização discursiva e do uso do poder do Estado. No entanto, o Parlamento é uma esfera pública dentro do Estado, assim, a separação entre Estado e sociedade civil não é nítida.

Com a emergência da soberania parlamentar e a conseqüente falta de nitidez entre a separação entre sociedade civil (associações) e o Estado, tem avançado uma política de arranjos, e isto ocorre porque o termo "público forte" e "público fraco" sugerem a força de uma opinião pública fortalecida pela representação e "empoderamento" traduzida como "opinião", que expressa autoridade no processo de tomada de decisão. Para a autora, uma das questões que se apresenta é a possibilidade de proliferação de "públicos fortes" em forma de instituições auto-administradas, como centros de assistência a menores ou comunidades residenciais, com esferas públicas internas, que podem ser espaços tanto de formação de opinião como de decisão. Essa descrição corresponde à ampliação de esferas participativas a partir da complexificação das demandas da sociedade civil e um fortalecimento da sua relação com o Estado. Como equivalente a esse quadro, podemos configurar a constituição de democracias quase-diretas em que ocorre um engajamento coletivo e a participação nas deliberações. Isto abre as relações entre uma esfera pública interna e processos de tomada de decisão com público externo possibilitando a *accountability*⁴⁸ dos atores políticos e sociais envolvidos e, a partir

⁴⁸ A *accountability* ou a noção de responsabilização política tem sido discutida com base na idéia da construção de mecanismos institucionais, em que, os governantes são provocados a responder tanto por seus atos como por suas omissões perante os cidadãos. Ou "(...) normalmente a literatura sobre *accountability* trata do controle dos atos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos. Mais recentemente, esse tema tem sido estudado em sua intersecção com a reforma do Estado, analisando como o aperfeiçoamento das instituições estatais pode contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho dos programas governamentais e sua maior transparência e responsabilização do poder público frente à sociedade" (ABRUCIO & LOUREIRO, 2004, p. 75).

deles, ter-se-ia maior legitimidade institucional na operacionalização e no funcionamento desses espaços⁴⁹.

De acordo com Fraser, essa formulação suscita questões teóricas: Quais os arranjos de *accountability* nesse quadro de processo de tomada de decisão de público forte? Em arranjos democráticos, a coordenação institucionalizada entre organizações inclui a articulação entre vários públicos? Se pensarmos o Parlamento como "super-público" com autoridade discursiva e soberana, ele estaria aberto a arranjos de base societal? Se tal fato se configurasse, seria necessário a admissão de públicos fracos externos ao super-público (isto significaria a adição de vários pequenos públicos?). As respostas para essas questões não são exploradas no texto de Fraser. No entanto, são questões que pretendemos investigar teoricamente ao se pensar em uma sociedade como a brasileira, que está completando vinte anos de democracia e que tem suas especificidades marcantes em relação à sociedade norte-americana, sendo que, a partir do recorte metodológico, busca-se respostas para esses novos arranjos com um olhar que parte da diversidade da representação e seu relacionamento com públicos fracos, múltiplos públicos e o público forte.

Assim, para Fraser, a possibilidade de um pressuposto, na ausência de muitos, exige uma resposta persuasiva que a habilita a salientar uma conclusão: uma esfera pública que requer uma definição nítida da separação entre sociedade civil (associações) e Estado, se assim for concebida, incapacita formas de auto-administração, uma coordenação interpública e *accountability* política como essenciais para a democracia em sociedades igualitárias. A concepção burguesa de esfera pública não é adequada para uma teoria crítica contemporânea. É preciso uma concepção pós-burguesa (Habermas) que permita imaginar esferas públicas autônomas na formação da opinião e remover formas de decisão autoritárias. A concepção pós-socialista habilita a pensar em públicos fortes e fracos, bem como em formas híbridas, adicionando uma teorização sobre as relações com os públicos e expandindo a capacidade de imaginar possibilidades democráticas e os limites da atual democracia.

⁴⁹ Fraser, 1996, p 135.

Partindo dessa releitura de Fraser a Habermas é que abordaremos a presença dessa permeabilidade das esferas públicas aos "múltiplos públicos", "contra-públicos" e "públicos subalternos" procurando focar a análise dessas presenças quanto a elementos norteadores como conceitos em si mesmos, a democracia e o processo de representação desenvolvido no Codefat.

2.2.7 Concepção Pós-Burguesa de Esfera Pública

A partir dos argumentos expostos até o momento, entende-se que a concepção burguesa de esfera pública descrita por Habermas não é adequada para se criticar os limites da democracia, atualmente existentes na condição pós-socialista, incluindo a sociedade brasileira, que passou por grandes processos de mudança quanto à participação desde meados da década de 1980. Assim, Fraser criticou a concepção burguesa de esfera pública como um ideal normativo, como apresentado em Habermas e conforme já apresentamos. Com isso, neste item resumimos as concepções do nosso referencial teórico em quatro pontos:

- 1) Uma concepção adequada de esfera pública requer a eliminação da desigualdade social;
- 2) Uma multiplicidade de públicos é preferível a uma única esfera pública, tanto nas sociedades estratificadas, como a brasileira, e nas igualitárias;
- 3) A esfera pública deve incluir, e não excluir, os interesses que a ideologia dominante rotula como privados;
- 4) A concepção de "público forte" e "fraco" e o seu reconhecimento auxiliam a melhorar a relação entre ambas.

A partir destas concepções, Nancy Fraser apontou para a discussão da esfera pública em condições pós-socialistas propondo quatro caminhos a serem percorridos numa outra perspectiva teórica:

- 1 A teoria precisa tornar visível o modo como a desigualdade social corrompe a deliberação pública;
- 2) Mostrar como a desigualdade afeta a relação entre os públicos, que são diferentemente "empoderados", o que gera subordinação de uns em relação aos outros;

- 3) Deve demonstrar os caminhos que fazem com que algumas questões sejam tratadas como privadas;
- 4) Demonstrar como o caráter fraco de algumas esferas públicas revela uma "opinião pública" de força prática ao fazer com que suas idéias, propostas e interpretações circulem⁵⁰.

Para realizar essa tese, seguiremos os caminhos já apontados por Fraser e discutidos neste capítulo, especialmente a partir da análise empírica as preocupações teóricas quanto à desigualdade social e o que são questões privadas, e "se" e "como" ocorre a presença dos grupos sociais representativos de negros, mulheres, pessoas com deficiência e dos trabalhadores que sofrem discriminação etária, num país que tem uma democracia em processo de consolidação e que apesar da diversidade de esferas e da institucionalização de mecanismos igualitários de participação convive com uma série de exclusões identitárias e sociais, que podem ser explicadas também pelo funcionamento parcial das esferas públicas que convivem com práticas autoritárias, fruto da formação histórico-política do Estado no Brasil, como demonstraremos no capítulo 3 ao apresentar experiências participativas na literatura que trata de conselhos.

A concepção teórica de Nancy Fraser é o principal ponto da análise a ser desenvolvida. No entanto, outra discussão teórica pertinente ao pensarmos em identidades, esferas públicas e a representação no "mundo do trabalho" são as categorias analíticas do reconhecimento e da redistribuição dos grupos sociais afetados no processo de acesso aos bens sociais, discussão realizada na seqüência e numa perspectiva de inter-relação aos aspectos teóricos já apontados.

⁵⁰ Fraser, 1996 p. 137.

2.2.8 Conversações em torno da Redistribuição e Reconhecimento

Nesta parte do trabalho discutiremos a questão da redistribuição e do reconhecimento⁵¹ enquanto categorias analíticas para se pensar a presença de grupos identitários no Codefat. Estas categorias são extremamente pertinentes para responder às questões que apresentamos em relação às complexidades referentes ao mundo do trabalho. Ao utilizarmos a categoria trabalhadora como o ente mais fraco da relação com o capital, por exemplo, a questão ligada à mulher, aos negros, às pessoas com deficiência, àqueles que sofrem discriminação étnica, precisamos do reconhecimento da desigualdade para que ocorra um processo de reconhecimento, não só identitário, mas também de redistribuição econômica, que passa necessariamente pela formulação de políticas públicas.

Os diversos problemas do mundo do trabalho, como a baixa geração de emprego formal, aumento do trabalho informal, empregos assalariados sem registro e formas de subcontratação são fatores que geram exclusão social. Nesse quadro, é necessária, para usar os termos de Fraser, uma estratégia de reconhecimento e de redistribuição. Como exemplo, para que as ocupações precárias de trabalho sejam revertidas, especialmente aquelas ligadas às mulheres, aos negros, às pessoas com deficiência e para aqueles que sofrem discriminação étnica, se as decisões referentes a esses problemas fossem tomadas pelos setores representativos dessas camadas sociais, estes teriam que ter a possibilidade de participar das discussões, o que hipoteticamente pode funcionar como experiência de aprofundamento da democracia

⁵¹ Nesta subseção estamos utilizando as análises teóricas de Nancy Fraser. Num primeiro momento, o artigo "Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista" publicado em português no livro *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea* (2001). E, em um outro momento, utilizamos um livro mais recente escrito por Nancy Fraser e o filósofo Axel Honneth, no qual os dois dialogam a respeito das categorias de redistribuição e reconhecimento, sendo este intitulado *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange* (2003), no qual a autora refina a sua primeira abordagem em relação às categorias de redistribuição e reconhecimento. No diálogo estabelecido entre Fraser e Honneth, a autora rejeita que a redistribuição possa ser subsumida do reconhecimento, assim, ela propõe uma "perspectiva dualista", demonstrando que as duas categorias são co-fundamentais e mutuamente irreduzíveis no tocante à justiça. Nessa visão bi-dimensional, o conceito de justiça envolve tanto a redistribuição como o reconhecimento, sendo um tipo reduzido ao outro.

via democracia participativa, controlando os programas e os recursos por meio de políticas públicas.

Os sindicatos⁵², os movimentos sociais, as ONGs e os Conselhos gestores nos três níveis governamentais no Brasil têm sido apresentados em parte da literatura⁵³ como espaços importantes ao terem a possibilidade de desempenhar um papel fundamental no combate a práticas discriminatórias na formulação de políticas públicas, incorporando demandas e estimulando as condições de inclusão de grupos discriminados, não a partir de características individuais, mas coletivas, demonstrando os problemas de acesso ao trabalho e não responsabilizando-os por não possuírem as condições de "empregabilidade"⁵⁴, mas reconhecendo e transformando as disfunções do sistema econômico e social em relação a essas identidades. Por exemplo,

(...) mesmo quando se dá às mulheres maiores oportunidades de acesso ao treinamento proporcionalmente aos homens (relativamente a PEA⁵⁵), evidências mostram que os resultados tendem a reproduzir os estereótipos de gênero, tais como a preparação das mulheres para o trabalho em áreas tradicionalmente 'femininas', como costura, serviços de beleza, manicure e preparação de alimentos (OIT: 1999, 462).

É a partir dessas questões referentes ao "mundo do trabalho" que entendemos a necessidade de utilizar a categoria analítica de reconhecimento e redistribuição de Nancy Fraser, buscando com as devidas mediações a compreensão e a explicação do rumo que as políticas públicas de trabalho, de geração de emprego e renda têm tomado no Codefat. Assim, as mediações teóricas necessárias para compreensão e explicação desses fenômenos ocorrem efetivamente ao instrumen-

⁵² No debate brasileiro, a respeito da perda da centralidade dos sindicatos Carvalho Neto, aponta para novas formas de representação de trabalhadores temporários, mulheres e negros poderem atuar em rede com outros movimentos sociais e construir o chamado "sindicalismo-cidadão" (2003, p. 01).

⁵³ Ver Draibe, 1989; Esmeraldo & Said, 2002; Fuks, 2002; Raichelis, 2000; Tatagiba, 2002.

⁵⁴ O conceito de empregabilidade é discutido no capítulo 3, deste trabalho.

⁵⁵ População Economicamente Ativa.

talizarmos a teoria para dar respostas às formas organizativas de representação presentes na sociedade brasileira, não somente àquelas formais, mas especialmente às que contam com a presença de públicos não institucionalizados junto aos *lócus* de poder apontado pela análise.

Para Fraser, o reconhecimento é uma categoria da filosofia hegeliana que foi recentemente retomada pelos teóricos políticos, se constituindo uma noção central na tentativa de conceitualizar as lutas acerca das identidades e das diferenças. O objetivo desta categoria é apresentar as condições de autonomia ou intersubjetividade para balizar parte importante dos conflitos sociais contemporâneos. Se a ênfase no reconhecimento é algo incontestável, sua relação com a redistribuição continua sub-teorizada. Fraser⁵⁶ chama a atenção rapidamente para três níveis de análises envolvidas no desenvolvimento desta perspectiva. O primeiro é o da "filosofia moral", que discute a noção do monismo normativo *versus* o dualismo normativo que trata da prioridade dos direitos, do bem e suas implicações. No nível da "teoria social", a autora problematiza a relação entre economia e cultura e as distinções na estrutura da sociedade capitalista. Por último é a "teoria política", que trata da relação entre igualdade e diferença, entre lutas econômicas e identidades políticas, entre democracia e multiculturalismo. O desafio da autora é apresentar a conexão entre esses três níveis, demonstrando, especialmente, a forte relação entre a "política cultural da diferença" e a "política social da igualdade", procurando, assim, elucidar a relação entre reconhecimento e redistribuição a partir das desvantagens econômicas e do desrespeito cultural e, a partir desta relação, compreender os dilemas políticos que surgem quando se procura combater as duas injustiças ao mesmo tempo. Desta forma, ela busca responder: Em que circunstâncias uma política de reconhecimento pode apoiar uma política de redistribuição? Para ela, os movimentos sociais se mobilizam ao redor de diferenças que possuem inter-relação, contestando uma série de injustiças em que demandas por mudança cultural misturam-se com demandas econômicas.

⁵⁶ Fraser, 2003, p.04.

Para esses dois problemas, a autora oferece duas estratégias: a primeira quanto à injustiça econômica, que implicaria numa reestruturação econômica, como redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho e que as decisões sobre investimentos sejam tomadas a partir de decisões democráticas. A resultante dessas novas posturas seria a redistribuição. A segunda estratégia envolveria mudanças de ordem cultural a partir de uma avaliação positiva das identidades, valorizando a diversidade cultural e incluindo, assim, os grupos marginalizados e a transformação dos padrões societários de representação; com tais políticas, a resultante seria o reconhecimento. No esquema analítico da autora, o reconhecimento pode estar ligado ao procedimento de redistribuição, mas é preciso avaliar a relação entre demandas por reconhecimento, o qual busca sanar injustiças culturais. E reivindicações por redistribuição, cujo objetivo é reparar injustiças econômicas. Fraser procura compreender as interferências mútuas que podem ocorrer quando as duas demandas surgem ao mesmo tempo.

As atuações de grupos que buscam reconhecimento de suas identidades procuram promover suas especificidades, o que gera a diferenciação entre estes grupos. E as demandas redistributivas procuram abolir arranjos econômicos que levam grupos a terem especificidades, assim, a demanda é por homogeneidade. Logo, as buscas políticas por redistribuição e reconhecimento aparentam ter fins contraditórios, gerando uma tensão que a autora denomina de dilema do reconhecimento *versus* distribuição, à medida que pessoas que se encontram em situação de injustiça cultural e injustiça econômica têm necessidade tanto de reconhecimento como de redistribuição⁵⁷.

Por exemplo, há coletividades que sofrem injustiças não de ordem econômica, mas sim de não reconhecimento cultural. A resposta para tal quadro é o reconhecimento cultural. Tal relação pode ser demonstrada a partir das coletividades negras, que sofrem um modo de diferenciação presente na estrutura cultural exclu-

⁵⁷ Fraser, 2001, p. 254.

dente. Ainda nesse quadro analítico apresentam-se as coletividades ambivalentes, que é a combinação entre características de classe explorada culturalmente e economicamente. As expressões desse caso são as questões relativas a gênero e "raça", "(...) embora cada uma tenha peculiaridades não compartilhadas pela outra, ambas englobam dimensões político-econômicas e culturais valorativas. Gênero e 'raça', portanto, implicam em redistribuição e reconhecimento" (FRASER, 2001, p.259).

A questão presente é como abolir diferenciações de gênero e "raça" e ao mesmo tempo valorizar sua especificidade. A solução apresentada por Fraser é a adoção de "estratégias afirmativas" e "transformativas", simultaneamente. A primeira consiste na correção de resultados indesejáveis, mas sem tocar em seu fator gerador, que é o conteúdo dessas identidades. A segunda consiste na reestruturação dos fatores que reproduzem a diferenciação a partir da desconstrução da estrutura cultural valorativa, elevando a auto-estima e modificando a percepção que se tem da individualidade⁵⁸.

A lógica que subjaz as ações de "redistribuição afirmativa" que visa solucionar injustiças econômicas deixa a estrutura intacta e assim ela permanece gerando desvantagens de classe. As realocações devem ser freqüentes e as classes podem ser vistas como privilegiadas, e isso pode criar injustiças de reconhecimento. As "estratégias transformativas"

(...) combinam programas universalistas de bem-estar social, impostos progressivos, políticas macroeconômicas voltadas para a criação de pleno emprego, um setor público grande, propriedade pública e/ou coletivamente significativa e tomada de decisões democráticas sobre prioridades socioeconômicas básicas. Tentam garantir acesso a emprego para todos, enquanto tendem a desligar as parcelas de consumo básico do emprego. Portanto, sua tendência é minar a diferenciação de classe. Remédios transformativos reduzem desigualdade social sem criar classes estigmatizadas de pessoas vulneráveis percebidas como beneficiárias de vantagens especiais (FRASER, 2001, p.259).

Para a autora, a forma de escapar do dilema redistribuição *versus* reconhecimento é o socialismo na economia, que consiste na reestruturação profunda

⁵⁸ Fraser, 2001, p. 259/267.

das relações de produção e a eliminação de diferenciações entre grupos⁵⁹. Assim sendo, a autora propõe a desconstrução cultural, que seria uma reestruturação profunda das relações de reconhecimento, o que desestabiliza as diferenciações entre os grupos e possibilita uma potencialização enquanto contra-público. Ela fez três afirmações teóricas para defender essa abordagem. A primeira é que as categorias gênero e "raça" são válidas para qualquer coletividade ambivalente, ou seja, que precise tanto de redistribuição como de reconhecimento. A segunda é que o dilema redistribuição *versus* reconhecimento passa pela classe, "raça" e gênero e reafirmam a necessidade de soluções transformativas. A última é que a combinação de transformação e afirmação promove a construção de coalizões em função dos inúmeros antagonismos sociais⁶⁰.

Com base nessa perspectiva apresentada, entendemos que os conceitos de redistribuição e reconhecimento estão profundamente relacionados à análise que pretendemos desenvolver junto ao Conselho, uma vez que tratam de questões que podem interferir na concepção teórica que se tem da identidade das mulheres, dos negros, das pessoas com deficiência e dos trabalhadores que sofrem discriminação etária. A esfera pública do Conselho é importante dentro de uma perspectiva teórica, agora cabe testar empiricamente "como" e "se" as categorias de redistribuição e reconhecimento se efetivariam. Cabe esclarecer ao leitor que Fraser não localizou a esfera nas quais essas questões pudessem acontecer. Mas entendemos que o Conselho é uma arena em que essas questões podem ser empiricamente testadas, evidentemente se estabelecendo as devidas mediações teóricas. Portanto, a partir do cenário esboçado pela autora, cabe chamar a atenção para algumas questões que não estão claras. Assim, mesmo adotando esse modelo teórico, é importante ressaltar mais uma vez que a autora, em nenhum momento, explicitou em que espaços se dariam a aplicação dessas estratégias transformativas, nem a complexidade dessas propostas, pois há inúmeras divergências quanto ao caso

⁵⁹ As propostas da autora passam ao largo do consenso, e não dialogam com a literatura referente ao funcionamento do mundo do trabalho, conforme veremos no capítulo 3.

⁶⁰ Fraser, 2001, p. 281.

específico desse estudo referente ao "mundo do trabalho". Como exemplo, a autora simplesmente propôs a geração de emprego, mas não refletiu a respeito do complexo "mundo do trabalho" e das "amarras internacionais"⁶¹ presentes em políticas que visam à expansão do mercado formal e informal de trabalho, especialmente, o brasileiro. E, ainda, como gerar emprego, como fazer a economia crescer e como seriam os processos de tomada de decisão, ou seja, como se tem acesso às grandes decisões? Essa questão não é de menor importância, pois quais atores estariam presentes na formulação das políticas públicas, como lidar com a paridade presente no espaço de deliberação? Como funcionaria um processo decisório composto por grupos com interesses econômicos e identitários diferenciados? Como se percebe, o apontamento da autora é amplo, nessa perspectiva, buscamos trabalhar com sua teoria, mas procurando explicitar em que lugares essas formulações poderiam ser verificadas de forma empírica.

Assim, aprofundaremos sua perspectiva teórica demonstrando como as categorias de redistribuição e reconhecimento estão relacionadas com a categoria justiça. Nesse sentido, ela apontou duas formas de justiça social: a primeira como redistributiva e a outra de reconhecimento. A questão é que em alguns casos procura-se escolher entre uma das duas categorias, o que é uma falsa antítese, pois, em sua tese, a justiça requer ambos: redistribuição e reconhecimento, nenhuma das duas categorias tem efeito isoladamente. O problema a se refletir é como uma pode envolver a outra. Nessa perspectiva, a autora tem argumentado que os aspectos de emancipação apresentam uma problemática de integração, constituindo-se numa visão bi-dimensional da concepção de justiça acomodando ambas, uma apresentando-se como um caminho para igualdade social e outra como uma defesa do reconhecimento da diferença.

Tanto a categoria redistribuição como reconhecimento pode ser utilizada como referência, sendo compreendidas como tipos-ideais de caminhos para presença e contestação na esfera pública. Assim, essas categorias não se referem a um paradigma filosófico, mas sim a um paradigma popular de justiça presente nas

⁶¹ Ver Alves, 2000, p. 188.

lutas da sociedade civil. Está implícito que os movimentos sociais e atores políticos desse paradigma popular buscam as causas e os remédios para a injustiça⁶². Nesse sentido, a "filosofia moral" com a sua concepção de justiça pode acomodar tanto justiça social como defender o reconhecimento da diferença. Na "teoria social" é possível acomodar diferenças de classe e *status* e perceber sua imbricação. Na "teoria política" pode-se inaugurar arranjos institucionais e reformas políticas como remédio para má-distribuição e o não-reconhecimento, o que minimizaria as interferências mútuas. E, a partir de uma "prática-política", pode-se buscar orientações que visem à integração entre políticas de redistribuição com políticas de reconhecimento⁶³. O não-reconhecimento impede a auto-realização e institucionaliza uma relação de subordinação e de violação da justiça. O não-reconhecimento prejudica a subjetividade e deprecia as identidades. Acabam por constituir padrões e valores culturais nas instituições que estruturam interações de acordo com norma cultural que impede a paridade na participação. Como exemplo, especialmente presentes na literatura acadêmica feminista, leis que proíbem o casamento entre pessoas do mesmo sexo ou políticas que associam criminalidade com questões "raciais", ou ao se dizer que ser homossexual é ser normal e ser gay é ser perverso, ou que somente os homens são os chefes de família, ou, ainda, de que os brancos cumprem as leis e os negros não. Nesses casos, ocorre uma interação que institucionaliza e normatiza valores culturais do que é ser inferior, e em cada um desses casos criam-se valores que impedem a participação na vida social. Neste cenário, a proposta de Fraser é a desinstitucionalização desses padrões e valores culturais com a apresentação de um outro modelo⁶⁴, que possui três vantagens: 1) o reconhecimento está ligado a valores pluralistas; 2) a noção de desinstitucionalização de padrões culturais impede a paridade nos processos participativos; 3) defende a igualdade de direitos também relacionada à questão da estima, criando

⁶² Fraser, 2003, p. 9/11.

⁶³ Fraser, 2003, p. 27.

⁶⁴ Fraser, 2003, p. 30.

assim condições de igualdade de oportunidades. A partir desses pontos, o reconhecimento é compreendido como uma ligação entre moralidade e justiça distributiva⁶⁵.

Percebam que, da perspectiva histórica, a redistribuição possui uma matriz anglo-americana a partir de uma tradição liberal associada à moralidade kantiana, e o reconhecimento, como contraste, tem início com a tradição fenomenológica hegeliana, assim, elas seriam categorias incompatíveis. No entanto, ao tratar redistribuição e reconhecimento em matéria de justiça, marca-se a possibilidade de ambas se posicionarem numa estrutura normativa. A teoria da justiça está ligada à distribuição de direitos e bens e assim as questões do reconhecimento e da redistribuição não podem ser desenvolvidas separadamente de uma concepção de justiça. O que Fraser propõem, nesse sentido, é uma concepção bi-dimensional de justiça. Essa visão bi-dimensional trata redistribuição e reconhecimento em perspectivas distintas e inclui uma dimensão na outra a partir da estrutura. O núcleo normativo da teoria de Fraser é a noção de participação paritária, e de acordo com essa noção, a justiça social requer arranjos que permitam que todos os adultos membros da sociedade interajam com igualdade, sendo necessária para participação paritária que duas condições sejam satisfeitas. A primeira é a distribuição de recursos materiais garantindo independência e voz, ou seja, "condições objetivas" de participação paritária. Isso quer dizer que dependência econômica e desigualdade impedem a paridade na participação. Em contraste, a segunda condição requer a institucionalização de padrões e valores culturais de respeito a todos os participantes e a igualdade de oportunidades, isto é, "condições intersubjetivas" de participação paritária, pois tal procedimento impede a institucionalização de normas que sistematicamente depreciam categorias identitárias.

Assim para a autora, tanto as "condições objetivas" como "intersubjetivas" são necessárias para a participação paritária. As condições objetivas têm como foco a teoria distributiva da justiça, especialmente à estrutura econômica da sociedade e à definição econômica das classes diferenciadas. As condições intersubjetivas têm

⁶⁵ Fraser, 2003, p.33.

como foco a filosofia do reconhecimento, principalmente, relacionada ao *status* da ordem social e à definição cultural de hierarquias. Então a concepção bi-dimensional de justiça é orientada para a participação paritária tanto de redistribuição como de reconhecimento, sendo que uma está reduzida à outra. A redistribuição e o reconhecimento são duas dimensões irreduzíveis da justiça e a estrutura social permite a inclusão destas concepções como questões da filosofia moral⁶⁶.

Nesse campo cabe distinguir justiça de injustiça no caminho ao reconhecimento. Tanto redistribuição como reconhecimento são critérios importantes para se conceituar justiça, quanto se constituem como mecanismos que permitem a participação na vida social. Para que ocorra redistribuição é necessário participação paritária na definição de arranjos econômicos. Já os demandantes por reconhecimento precisam de padrões institucionalizados de valores culturais sendo necessárias condições intersubjetivas. Em ambos os casos, a norma de participação paritária é um modelo teórico que pode funcionar como remédio para injustiça.

Esse modelo de participação paritária pode ser aplicado em processos democráticos de deliberação pública, como no caso analisado do Codefat, ainda que, até o momento, estejamos trabalhando com a perspectiva formal da composição do Conselho, mas a questão é que ele apresenta a possibilidade de participação, e isto significa que o reconhecimento pode abrir caminho para justiça em termos de condições de participação paritária, denotando uma perspectiva democrática de justiça. Uma participação paritária, reflexiva com debates e discussões, implica na criação de novas práticas sociais baseadas em cultura e economia, interconectadas e mutuamente constitutivas, pois são duas esferas separadas, mas que sofrem interpenetração⁶⁷. Os obstáculos para a participação paritária incluem formas de tomada de decisão que marginalizam populações a partir da má-distribuição e do não-reconhecimento. Como exemplo, um único membro de um distrito vencedor nas

⁶⁶ Fraser, 2003, p. 37.

⁶⁷ Fraser, 2003, p.60/63.

eleições tem a voz quase permanente em relação às minorias⁶⁸. Isso corresponde a uma injustiça que é a "marginalização política" ou exclusão, cujo remédio é a democratização. A questão que Fraser coloca é: que arranjos institucionais podem garantir condições objetivas e intersubjetivas de participação paritária? Que políticas podem melhorar injustiças de *status* e classe, simultaneamente? Que orientação política programática pode satisfazer de forma defensável tanto a redistribuição como o reconhecimento, minimizando as interferências mútuas que podem aparecer em dois caminhos? Remover obstáculos para uma participação paritária é mais do que uma simples aplicação institucional, por isso é preciso uma reestruturação econômica, uma reorganização na divisão do trabalho e um processo de democratização das decisões. O não reconhecimento universaliza privilégios e reserva vantagens para alguns grupos. De acordo com a autora, a forma de correção destas distorções são estratégias afirmativas para compensar as injustiças oriundas dos arranjos sociais, e estratégias transformativas para corrigir conseqüências injustas oriundas da estrutura. Uma das estratégias transformativas é chamada de desconstrução quanto ao *status* de subordinação simbólica, freqüentemente utilizadas pelos movimentos anti-racistas e feministas⁶⁹.

Conforme a autora, são duas as principais desvantagens das estratégias afirmativas. A primeira consiste na reificação das identidades, e a segunda é o problema do recuo que os movimentos sofrem. Um exemplo é o bem-estar liberal, em que programas de assistência pública deixam intactas a estrutura geral da propriedade, e o resultado são desvantagens inerentes. Nesse caso, a política de

⁶⁸ Essa informação tem ao menos duas interpretações. A primeira tem como exemplo, a dificuldade de acesso das mulheres nos parlamentos e daí a criação de uma política de cotas em diversos países da União Européia, descrito como "disparidades auto-evidentes" entre homens e mulheres no sentido da representação política (MATEO-DIAZ, 2006, p. 71). A segunda é que, no caso brasileiro, especificamente, foi detectado que "(...) 64% dos legisladores concordam com a assertiva de que 'poucas pessoas identificam-se verdadeiramente com os partidos', e 33% concordam que 'existe um crescente distanciamento entre sociedade e partido no Brasil (...)' (ANASTASIA & NUNES, 2006, p.28).

⁶⁹ Fraser, 2003, p.76.

afirmação não compensa a má-distribuição e acaba intensificando o não-reconhecimento. Em contraste, as estratégias transformativas escapam dessas dificuldades, pois a multiplicidade de identificações recoloca a dicotomia da identidade branca *versus* a negra, e a *gay versus* a heterossexual, dentre outras, promovendo uma interação das diferenças. Essa distinção entre afirmação e transformação não é absoluta, mas contextual, pois reformas que aparecem como afirmativas, em abstrato, podem ter efeitos transformativos. Ao refletir a respeito das diferenças entre capital e trabalho, na atual democracia, percebemos que um remédio afirmativo para a má-distribuição pode ter efeitos transformativos com respeito à subordinação de classe econômica. Assim, ao se proporcionar uma renda básica no caso de gênero, etnia e pessoas com deficiência, por exemplo, pode-se garantir a transformação. Essa renda básica serviria para consolidar um mercado flexível e não-contínuo, mas, por outro lado, propiciaria um elemento social de renda básica que é transformativo⁷⁰.

Assim, a partir do retrato teórico delineado, referente à concepção de esfera pública, as exclusões que determinadas identidades vivenciam, a participação paritária, as categorias de redistribuição e reconhecimento possibilitam uma reflexão a respeito do Conselho⁷¹. Com isso, as categorias analíticas do reconhecimento e da redistribuição constituem-se como questões importantes para acompanhar, compreender e explicar o funcionamento dessa esfera pública. Reconhecemos também que, Nancy Fraser, ao desenvolver uma teoria que tem como fulcro a filosofia política, não determinou o "lugar" ou as esferas em que tais mecanismos emancipatórios poderiam se concretizar, isto é, se devem se concretizar. O que faremos a partir das problematizações teóricas da autora é aprofundar sua teoria, demonstrando "como" e "se" essas concepções teóricas podem colaborar nas explicações acerca do funcionamento empírico do Codefat, procuraremos, assim, perceber a presença

⁷⁰ Fraser, 2003, p. 79.

⁷¹ É claro que não podemos descuidar das questões metodológicas e epistemológicas que envolvem a utilização de um referencial teórico desenvolvido em outro contexto sócio-político, assim, estaremos nos momentos adequados, estabelecendo essas mediações.

ou não das identidades e dos múltiplos públicos, bem como, o desempenho do Conselho em si. Nesse contexto, na próxima seção, discutiremos a importância das categorias representação e presença em esferas públicas.

2.3 REPRESENTAÇÃO E PRESENÇA: UMA CONCEPÇÃO TEÓRICA

A abordagem teórica da representação no campo da ciência política dentro da perspectiva desenvolvida por Laclau⁷², é entendida como um campo de oscilações instáveis, pois o representante não é um simples transmissor de vontades, a representação requer algo novo, ela necessita de um deslocamento permanente entre representante e representado. Aqui reside parte da tese de que a teoria radical⁷³ está diretamente ligada ao nível de extensão dos deslocamentos estruturais que ocorrem no capitalismo contemporâneo. A idéia é que os deslocamentos oferecem possibilidades novas, o que amplia a liberdade dos sujeitos históricos.

Somente o momento do voto na experiência da democracia representativa não contempla especificidades de gênero, classe, etnia, etc. Essas diferenças têm se organizado e manifestado no âmbito dos movimentos sociais, mas falta essa presença em esferas públicas fortes. Os democratas radicais freqüentemente desconfiam de instituições políticas representativas, porque, segundo eles, elas consistem num processo de alienação política, pois, como na análise de Fraser, em geral, elas partem de uma série de exclusões. É neste contexto que Young destaca a necessidade da representação, uma vez que a vida social moderna envolve muitas instituições, e as pessoas não podem estar presentes em todas as instituições que afetam suas vidas. Assim se aceita que a representação é necessária, mas também que o processo de *decision-making* precisa da co-presença dos cidadãos. Diante deste fato, o que se tem é um paradoxo que envolve o conceito de representação *outsider* e a lógica da identidade. Mas quando se concebe representação e diferença

⁷² LACLAU, Ernesto. **Nuevas Reflexiones sobre a revolucion de nuestro tempo**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993.

⁷³ A teoria radical trata da concepção multicultural e da apresentação das novas fragmentações que compõem as sociedades contemporâneas, bem como, na multiplicação de espaços públicos e de grupos de referência além daqueles aceitos pelo liberalismo clássico (LACLAU, 1993).

como uma ligação entre atores plurais, o paradoxo é dissolvido, pois, assim, uma pessoa pode representar a experiência e a opinião de muitos.

A representação é uma experiência que necessita de participação e discussão com outros representantes. Os sistemas de representação política não podem fazer com que os indivíduos estejam individualmente presentes, mas pode fazer com que estejam representados determinados aspectos da experiência dessas identidades, o que implica em apresentação de opiniões e discussões. Young também se preocupa em apresentar os partidos políticos como um importante veículo de representação por atuarem na construção de grupos que podem aplicar princípios de inclusão representativa das perspectivas sociais na política comunicativa e nas *decision-making*, oferecendo especial atenção e compensação para os grupos sub-representados.

Dentro desta perspectiva, Iris Young (2000) discute a representação e sua relação com as identidades, pois, segundo ela, diferenças de "raça", classe e gênero têm processos históricos diferentes e também perspectivas ideológicas diferentes. A unificação desse processo requer que a representação das relações unifique uma identidade que recria a opressão da exclusão. Para a autora, o discurso da representação assume uma relação de substituição das identidades, a questão a se saber é como ocorre a representação a partir de grupos diferenciados que demandam uma política inclusiva, e como esse processo da representação não debilita uma participação inclusiva e acaba se constituindo como um instrumento que fortalece a democracia. Para Young, a constituição de grupos não significa a sua sedimentação na esfera pública, o que ocorre é a flutuação dessas representações. No caso da formação de um grupo social de mulheres que se apresente como diferente e se constitua como um grupo feminista, esse processo de formação de identidade não perpassa todas as mulheres, o problema não é a formação da identidade, mas sim o fato dela se constituir como uma política de diferença, pois tal processo a essencializa. Isso significa que a presença ocorre pela manifestação e reafirmação do que marca sua diferença. Tanto a política da diferença e de identidades possui uma forte relação com processos participativos. A autora desenvolve esse debate chamando a atenção para a capacidade de organização de alguns grupos que se

constituem e apresentam suas diferenças, mas uns dos grandes problemas desse processo são os que não possuem capacidade de organização. Nessa perspectiva, ela aprofunda o debate em torno desta questão analisando quatro conceitos: a) o de representação; b) a *accountability*; c) os modos de representação; d) a representação de grupos excluídos. A questão central é perceber que, se pensarmos a representação em relação à identidade e de que o representante é a síntese de cada um e de todos os interesses, concretiza-se uma impossibilidade. Por isso, a autora argumenta, com base em Jacques Derrida, que a representação deve ser entendida como diferença e não como identidade

Conceptualizing representation in terms of différance means acknowledging and affirming that there is a difference, a separation, between the representative and the constituens. Of course, no person can stand for and speak as a plurality of other persons. The representative function of speaking for should not be confused with an identifying requirement that the representative speak as the constituents would, to try to be present for them in their absence. It is no criticism of the representative that he or she is separate and distinct from the constituents. At the same time, however, conceiving representation under the idea of différance means describing a relationship between constituents and the representative, and among constituents, where the temporality of past and anticipated future leave their traces in the actions of each⁷⁴ (YOUNG, 2000, p.127).

Assim é preciso trabalhar com a existência da separação entre representantes e representados, pois é nessa perspectiva que o espaço da política é preservado. Segundo Céli Pinto,

O apagamento dessa separação seria, em última instância, a utopia do fim do político como um espaço distinto da sociedade. Ora, tal distância também deve ser compreendida como a distância entre interesses individuais (privados) e interesses coletivos públicos. Dito de outra forma, o problema existe quando não está presente a representação dos interesses coletivo[s], ou quando o conteúdo do interesse coletivo passa a não abranger parte significativa dos interesses em disputa. A questão, portanto, apresenta-se

⁷⁴ Tradução Céli Pinto (2004, p. 106): "(...) Conceitualizar a representação em termos da *difference* significa reconhecer e afirmar que existe a diferença e a separação entre os representantes e os eleitores. Evidentemente, nenhuma pessoa pode pretender ser ou falar como uma pluralidade de outras pessoas. A função do representante de *falar por* não deveria ser confundida com requisito de identificação que o representante fala como os representados falariam, tratando de ser presente por eles em suas ausências (Young, 2000, p. 127)".

de forma diversa, ou seja, não se localiza na distância entre representantes e representados, mas na relação estabelecida entre eles, onde deve estar presente conteúdos tanto de autorização como de *accountability* (PINTO, 2004, p.106).

Quando se discute a democracia deliberativa, o significado e a forma de participação da sociedade civil há diversas implicações, procurando elucidar esses processos Iris Young apresenta três formas de se pensar a representação: a) interesses; b) representação da opinião; c) perspectivas sociais (representação de grupos). O interesse é a forma mais elementar de representação e consiste nas demandas e objetivos de indivíduos ou grupos para atingir objetivos bem delimitados. O item representação da opinião é explicado a partir de valores éticos, morais e ideológicos, tendo em grande medida os partidos políticos como canais de expressão, mas a autora também inclui associações menores e especializadas como canais de expressão de representação de opinião que buscam intervir na vida pública e influenciar políticas públicas, o que, em alguma medida, deixa os partidos políticos num plano secundário. No último ponto, e mais importante para ela, temos a perspectiva social, entendida como um ponto de partida, um conjunto de experiências das quais derivam direcionamentos, uma origem e não um fechamento, "(...) A perspectiva social não tem conteúdos específicos e exatamente por isso é o ponto de vista a partir do qual os grupos podem se posicionar" (PINTO, 2004, p.108). Uma das vantagens desse argumento, segundo Céli Pinto, é que a noção de perspectiva propicia mais espaço e abertura para formação de grupos de interesses, ainda que, segundo a última autora, grupos com base em perspectivas tenham também a possibilidade de se constituir enquanto grupo de interesse e de opinião.

A formação desses grupos ocorre na sociedade civil, o espaço em que ocorre a auto-organização de grupos que não usam o discurso político, mas sim oferecem um espaço de inovação social e criam serviços que não têm como objetivo o lucro. Assim, para a autora, é no espaço da sociedade civil que se apresenta a esfera pública, é o local onde se forma a opinião política e a *accountability* se expressa, sendo que a autodeterminação cabe a sociedade civil e o autodesenvolvimento necessita, em função das injustiças sociais, de políticas estatais. Dentro desta lógica argumentativa, ao se pensar em esferas públicas, o principal destaque

é que ela é o espaço que possibilita encontros entre sociedade civil e políticos e onde a democracia deliberativa se revela.

Para Young, segundo Céli Pinto,

(...) em sociedades complexas a esfera pública não pode ser pensada como um local, mas como um conjunto de ações dispersas no tempo e no espaço cujas principais características são a abertura para todos que desejarem fazer parte, referir-se à relação entre cidadãos e ter uma forma específica de trazer os temas a público. Para a autora, sua atribuição fundamental é a de estabelecer relação entre as pessoas e o poder. E isso ocorre a partir de três funções: oposição e *accountability*, influência sobre as políticas; transformação da sociedade por meio da própria sociedade. As duas primeiras funções indicam tanto o papel de árbitro da sociedade no controle das políticas públicas, como de força auxiliar do mundo propriamente político. Tais funções são tão importantes quanto limitada, e, possivelmente, é nesse limite que habita as virtudes da sociedade civil. Em contrapartida, essas limitações podem estar apontando para as próprias limitações da deliberação e da participação" (PINTO; 2004, p.110).

A questão mais importante nessa definição é referente à esfera pública como propulsora e disseminadora de comportamentos, princípios e valores, pois poderia promover mudanças nos valores sociais, como fizeram as feministas e os ambientalistas, pois dentre as possibilidades que a esfera pública propicia estão a representação de perspectivas.

Céli Pinto apresenta os avanços e dificuldades dessa concepção de Young, dentre elas, uma que se apresenta como fundamental para esta tese é onde se localiza o espaço dessa representação ou deste encontro entre sociedade civil e política institucional. No nosso entendimento, uma destas formas, dentre as várias pesquisadas pelos teóricos de democracia deliberativa, são, no caso brasileiro, os conselhos gestores de políticas públicas. Ainda que, como alerta Céli Pinto, seja mantida a importante relação entre Estado democrático e a representação parlamentar, há ainda destaque para a importância da representação partidária.

Nesse contexto, ao pensarmos o Codefat, ele é localizado como a esfera em que essa diversidade teoricamente pode se manifestar, ele pode se constituir como um espaço representativo no âmbito da inclusão de diferentes perspectivas na condução de políticas públicas, fomentando debates, discussões e encontros sobre temáticas que atingem os múltiplos públicos, isso evidentemente dentro do processo de construção formal desta esfera. Outra questão é a análise do processo decisório

que demonstra efetivamente o funcionamento do Conselho, tendo como baliza as perspectivas teóricas aqui apresentadas.

2.4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA E ESFERA PÚBLICA

Para construir uma análise das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, dentro da perspectiva apontada, é necessário situar a concepção teórica multicultural⁷⁵ e republicana a respeito da democracia deliberativa, participativa e suas imbricações com esferas públicas. Esse caminho será construído a partir de uma perspectiva mais abrangente de interpretações teóricas da "democracia", e dos processos políticos de redemocratização dos países latino-americanos, pela crise do Leste Europeu, e finalmente pelos mais recentes movimentos de resistência ao aprofundamento do processo de globalização e de internacionalização da economia⁷⁶, marcando assim sua compreensão pela incompletude da totalidade do conceito, considerando-se que os sentidos e a totalidade são provisórios⁷⁷.

Tendo como eixo essas considerações, apresentaremos brevemente as transformações sofridas pela democracia e sua ligação com esferas públicas. Diante desta opção, e considerando o cenário, Laclau chama a atenção para

(...) O processo democrático [que] pode ser consideravelmente aprofundado e expandido nas sociedades atuais se se tem em conta as reivindicações de vastos setores da população – minorias, grupos étnicos – que haviam sido tradicionalmente excluídos desse processo. Nesse sentido, a teoria e as instituições liberal-democráticas têm que ser desconstruídas. Dado que elas foram originariamente pensadas para sociedades que eram muito mais

⁷⁵ Para Laclau, a abordagem multicultural pode se constituir como um "(...) avanço rumo a uma sociedade mais democrática, na medida em que essas heterogeneidades, estes pontos individuais de ruptura, estes pontos de identidade cultural, dêem lugar a um novo discurso emancipatório de caráter hegemônico" (LACLAU, 2006, p. 37).

⁷⁶ Pinto, 2006, p. 93.

⁷⁷ Ver LACLAU, Ernesto. Além da Positividade do Social: Antagonismo e Hegemonia. Manuscrito, s/d.

homogêneas do que as atuais, se baseavam em todo tipo de pressupostos não explícitos que tem perdido vigência na situação atual⁷⁸ (LACLAU, 1996, p.66/67).

Seyla Benhabib refletiu sobre formas concretas de ocorrência do aprofundamento democrático analisando os mecanismos de funcionamento da democracia deliberativa, e apontou o término da Segunda Guerra Mundial como o período em que a complexidade das sociedades democráticas modernas aumentou, em três pontos fundamentais: a) a questão da legitimidade; b) o bem-estar econômico; c) a emergência de identidades coletivas. A autora identificou a emergência de conflitos e reivindicações de bem-estar econômico e demandas identitárias coletivas, com formas excessivas de protecionismo e nacionalismos isolados em países com diferentes contextos econômicos. Essa ênfase no bem-estar econômico e num senso coletivo de identidades incrementa a competição entre grupos sociais com reivindicações políticas de soberania frente a outros Estados⁷⁹.

Nesse quadro de crescimento das complexidades é que a autora analisou a democracia deliberativa, que segundo sua avaliação, consiste em três fatores: a) a participação deliberativa é governada por formas igualitárias e simétricas, em que todos têm chance de iniciar um discurso, um debate, questionar e interrogar; b) todos os participantes têm o direito de apontar tópicos para conversação; c) todos têm o direito de refletir sobre as regras em que o discurso deve acontecer, sua via de aplicação e o seu caminho⁸⁰. O modelo deliberativo de democracia procedimental está aberto ao conflito de interesses e à cooperação apresentados na vida social. Para a autora, os procedimentos democráticos de persuasão, quando utilizados por motivações individuais, afetam o grupo de forma negativa, mas quando utilizados em condições de cooperação mútua é legitimado. Esse modelo prima pela multiplicação

⁷⁸ A tradução de Laclau foi realizada pela autora.

⁷⁹ Benhabib, 1996, p. 68.

⁸⁰ Benhabib, 1996, p. 70. Mesmo apresentando esta concepção, é importante salientar que, ao invés de empírica, é construída no "mundo das idéias", pois, não passa de um conjunto de necessidades.

de argumentos na sociedade, em que o pluralismo de associações pode afetar a atuação dos partidos políticos, as iniciativas dos cidadãos, dos movimentos sociais e das associações voluntárias⁸¹. O ponto crucial no modelo de democracia deliberativa é a idéia de esfera pública, da formação da opinião, dos debates, das deliberações e da contestação dos cidadãos, dos movimentos e organizações na política. O conceito de esfera pública pode ser a concretização do discurso democrático, ao possibilitar uma saída, caso ainda exista, do constrangimento nos diálogos⁸².

De acordo com Benhabib, os críticos da democracia deliberativa acusam-na de não proteger os direitos individuais e a liberdade de forma satisfatória, como base em dois argumentos. O primeiro é que o modelo deliberativo apresenta-se com um grau de consenso e unanimidade nas decisões públicas e essa unanimidade pode estar sendo atingida à custa do silêncio do dissenso e à redução de pontos de vista. A segunda é que a proteção do modelo deliberativo permite a tirania de uma maioria democrática, como a imposição de escolhas e normas sobre uma minoria⁸³. Para a autora, essas críticas são improcedentes à medida que o modelo de democracia deliberativa, discutido por ela, pressupõe a existência de um discurso teórico ético e moral, que considera os participantes como equânimes e livres, é que é chamado "princípio da igualdade recíproca" que são normas universais de respeito à moral e à igualdade recíproca, sendo resultado da história mundial, que foi um processo de lutas, batalhas e resistência das classes sociais⁸⁴.

⁸¹ Benhabib, 1996, p. 73/74.

⁸² Benhabib, 1996, p. 80.

⁸³ Benhabib, 1996, p. 77.

⁸⁴ Chantal Mouffe (2000, p. 74) chama a atenção para essa corrente teórica criticando-a, à medida que esta visão de Benhabib restringe a democracia ao espaço público e desenvolve uma concepção de justiça, que tem como base um discurso de moralidade. Entendemos que a resposta da autora não resolve a fragilidade teórica identificada por Mouffe, mas do ponto de vista desta tese, o que nos interessa é demonstrar a centralidade das esferas públicas ao se pensar na democracia deliberativa, e as implicações da pressuposição das condições de igualdade são reveladas no desenvolvimento empírico da mesma, no capítulo 5, à medida que demonstramos que a pressuposição, por meio de documentos formais e de discursos participatórios, não assegura o funcionamento democrático de uma esfera pública.

Na mesma perspectiva, Cohen, ao refletir a democracia deliberativa, entende que esta concepção é uma justificativa política para o exercício do poder político coletivo, que tem como base a "razão livre entre iguais". A democracia deliberativa institucionaliza esse ideal ao oferecer uma estrutura social e institucional que facilita a livre discussão entre cidadãos iguais, providenciando condições para a participação, associação e expressão, fornecendo autoridade para o exercício do poder público, estabelecendo uma estrutura de responsabilidade para esse poder⁸⁵. O objetivo do procedimento deliberativo não é produzir consenso, mas se há desacordo em torno de discussões majoritárias, os participantes podem apresentar recursos para que suas considerações sejam reconhecidas, para que assim possam chegar a um resultado⁸⁶. Assim, para Cohen, pode-se reduzir essa visão deliberativa em três pontos: a) a idéia dos cidadãos com efetivo poder político reduz as desigualdades do poder e reduz os incentivos para uma política de barganha; b) estabelece a participação como um pressuposto; c) a igualdade de oportunidades, para que ocorra uma influência efetiva, emerge da idéia de cidadãos iguais⁸⁷. Nesta perspectiva, a democracia consiste na igualdade, na participação dos processos, sendo que o conflito requer a "acomodação possível", e o que efetivamente importa, na opinião do autor, é a "igualdade de oportunidades". A questão é que a participação requer uma base social que passa pelo voto, pelos partidos, pelas associações secundárias e pela organização de grupos intermediários entre o mercado e o Estado, e a criação de novas arenas públicas de deliberação que permitem a inclusão de outros atores no processo decisório.

Assim, essas considerações contribuem na localização das discussões que circundam a análise desenvolvida no capítulo 5, à medida que contextualizam uma

⁸⁵ Cohen, 1996, p.99.

⁸⁶ Cohen, 1996, p.100.

⁸⁷ Cohen, 1996, p. 107-8.

compreensão e orientam a análise dos processos de representação existentes em esferas públicas frente a uma concepção de democracia deliberativa. No próximo item, apresentamos e analisamos estudos sobre participação em esferas decisórias no Brasil.

Na próxima seção apresentamos o "estado da arte" em relação ao funcionamento dos conselhos no Brasil, considerando os aspectos teóricos referentes aos conceitos de presença e representação.

2.5 ESFERA PÚBLICA NO BRASIL: O CASO DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Evidenciamos que a leitura realizada no Brasil quanto às esferas públicas em geral parte da perspectiva teórica habermasiana, sendo que aqui já foram explicitados os limites dessa concepção, a partir das críticas de Nancy Fraser a esse modelo. Assim, não é possível estabelecer um quadro comparativo entre a perspectiva adotada neste trabalho e as demais, mas sim apresentar o desenvolvimento das esferas públicas, especialmente a formação dos Conselhos gestores no Brasil e o tratamento acadêmico dado a partir de algumas análises realizadas na área das ciências sociais⁸⁸. Salientamos também a inexistência de análises acadêmicas quanto ao funcionamento dos Conselhos gestores na área trabalho, grande parte da literatura trata sobre os Conselhos de assistência social e saúde.

Como exemplo, Heloísa Oliveira analisou o funcionamento do Conselho de Assistência Social do Estado de Santa Catarina, identificando um quadro de

⁸⁸ É importante esclarecer que utilizamos os trabalhos entendidos como mais importantes na literatura brasileira sobre Conselhos, apresentando aqui dois trabalhos sobre o funcionamento de Conselhos na esfera estadual e dois na esfera federal, que são suficientes para elucidar o funcionamento dessas estruturas e buscar refinar as análises quanto ao Codefat, também inserimos, por meio de notas de rodapé, elucidações acerca das diversas pesquisas existentes sobre Conselhos que agregam explicações e argumentos aos casos mais detalhadamente apresentados.

convivências entre "práticas democráticas e progressistas" com "práticas conservadoras e autoritárias" marcadas pela dualidade da lógica do favor e do direito. O viés analítico de seu estudo teve como centro a cultura política⁸⁹ existente entre os conselheiros que, segundo a autora, se constituiu como entrave para uma prática democrática de participação⁹⁰, traduzindo tal procedimento em centralização no processo de tomada de decisão quanto à formulação de políticas públicas⁹¹. Segundo a autora, esta prática estimulou uma cultura de solução tecnocrática dos problemas, que acabou contribuindo para a disseminação de uma cultura política despolitizada, movida aparentemente com soluções eficientes e rápidas, que dificultou uma prática participativa do processo de formulação de políticas públicas⁹². Desta forma,

(...) Essa matriz de dominação, que estabelece uma forma de relação entre Estado e sociedade, pautada no clientelismo (ação que se define pela troca entre sujeitos, entendidas pelo favor) e que é referida por Schwartzman

⁸⁹ A análise de Heloísa Oliveira é orientada pelo conceito de cultura política de Maria da Glória Gohn. **Educação não-formal e Cultura Política**. São Paulo: Cortez, v 71, 1999 (Coleção Questões de Nossa Época).

⁹⁰ Oliveira, 2003, p. 16.

⁹¹ Uma política pública social se expressa a partir de "(...) um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área" (CUNHA, 2002, p.16).

⁹² É importante salientar a atribuição de "valor" dada a essas esferas públicas, comum em toda literatura e em autores com matrizes teóricas e problemas de pesquisa diversos, "(...) pois é evidente no caso dos espaços públicos que se constituem como esforços de controle social do Estado, visando a maior transparência e publicização das políticas públicas, assim como à participação efetiva na sua formulação de setores da sociedade civil despoídos de outras formas de acesso a espaços de decisão. No caso dos espaços públicos constituídos no interior da sociedade civil, tanto em âmbito local como em âmbito nacional – como por exemplo, entre muitos outros, o Fórum Nacional da Reforma Urbana ou a Conferência Nacional de Saúde –, seu objetivo central é o debate entre interesses diferenciados que possa conduzir à construção de consensos e à formulação de agendas que venham a se tornar públicas e objeto de consideração por parte do Estado" (DAGNINO, 2002, p. 11).

(1988) como neopatrimonialismo faz-se presente na gestão das políticas públicas, de modo particular, na gestão da assistência social (OLIVEIRA, 2003, p.83).

Segundo Oliveira, a concepção de políticas públicas no Conselho de Assistência Social tem seguido a lógica de que os pobres sejam atendidos e os que possuem renda devem buscá-la no mercado, assim, se tem um desenho universalizante, porém o perfil aplicado é seletivo. Outra questão é o formato pelos quais essas políticas emergem, pois este processo possui um caráter operacional descentralizado, no qual as políticas públicas de assistência social são formadas a partir de negociações entre os atores políticos. Esse foi o modelo prescrito a partir da Constituição de 1988⁹³, em que os Conselhos seriam um espaço onde Estado e sociedade deveriam buscar e garantir padrões redistributivos. No entanto, uma cultura tecnocrática, impediu que as políticas públicas fossem contínuas e se tornassem, sim, descontínuas e emergenciais⁹⁴.

⁹³ A literatura de ciências sociais, de maneira geral, compreende que o "(...) processo de redemocratização do Estado brasileiro consagrou a participação popular na gestão da 'coisa pública' ao fundar as bases para a introdução de algumas experiências que contribuíram para a ampliação da esfera pública no país, entendida como arena [nas quais as] questões que afetam o conjunto da sociedade são expressas, debatidas e tematizadas por atores sociais. Esses espaços, além de possibilitarem o exercício do controle público sobre a ação governamental, também tornam públicos os interesses dos que os compõem. Tais experiências alteraram significativamente a relação Estado/sociedade na medida em que criaram novos canais de participação popular, como é o caso dos conselhos de políticas sociais, que têm atuado na sua co-gestão. Sendo esses conselhos instrumentos de expressão, representação e participação popular, eles têm o desafio de discutir e deliberar sobre determinados temas, buscando consensos e alianças que definam as agendas públicas que representam interesses coletivos. Outro grande desafio é transformar suas deliberações em ações do poder público, ou seja, interferir na definição de ações, prioridades e metas dos governos e funcionamento de seus sistemas administrativos" (CUNHA, 2002, p.16). Na mesma linha argumentativa quanto ao papel ocupado pelos Conselhos, temos os seguintes autores: Gohn, 2001, p.07; Bravo, 2001, p. 44; Costa, 2001, p. 90; Teixeira, 2001, p. 138-141; Tatagiba, 2002, p. 50-63; Telles, 1994, p. 92, dentre outros.

⁹⁴ Oliveira, 2003, p 119.

O resultado da análise da autora foi a identificação de um padrão de convivência híbrido entre democracia e clientelismo⁹⁵, que apresentou padrões comportamentais contraditórios entre os conselheiros, pois segundo as análises da autora, os membros do Conselho de Assistência Social de Santa Catarina não possuíam ao menos clareza quanto às finalidades de uma política de assistência social.

(...) Ou seja, há um risco de se supervalorizar os mecanismos de participação ativa e de controle social, em detrimento de uma compreensão mais acurada do sentido da assistência social como política de seguridade social" (OLIVEIRA *apud* Yazbek, 2003, p.176).

Outro dado relevante e que denota, segundo a autora, a existência de um caráter híbrido nesse sistema, é que a partir das entrevistas foi possível perceber que os gestores não compreendem a assistência social como preventiva, mas sim voltada para situações emergenciais e de carência, o que favorece uma estrutura clientelista de atuação, pois nem mesmo havia a existência de uma concepção mais ampla de política pública. Assim, a autora concluiu que houve passagem de um modelo centralizado para um descentralizado e participativo na assistência social em Santa Catarina, mas houve também a preservação de valores presentes numa "cultura política de dádiva" diferente de direito, assim, a cultura política dos conse

⁹⁵ Com base em José Murilo de Carvalho, que sistematizou uma interpretação do fenômeno clientelista, afirma-se que esta categoria está presente em toda a história política do país. A ocorrência desta prática política ocorre a partir de relações, não podendo ser entendida de forma fixa, mas como um fenômeno cambiante considerando que em seu desenvolvimento a mudança de "(...) parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo. Os autores que vêem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística" (CARVALHO, 1997).

lheiros é democrática, mas convive com contradições a partir da presença de orientações tecnocráticas e clientelistas.

Essa abordagem, enquanto estudo de caso do Conselho de Assistência Social do Estado de Santa Catarina, apresenta fortes indícios do que identificamos, no caso do Codefat, como "ambigüidade institucional", pois Oliveira revelou que no funcionamento do Conselho catarinense havia limites resultantes tanto do histórico administrativo como de uma cultura clientelística, ela também não apresentou as articulações destes limites com os demais Conselhos analisados e presentes na literatura de ciências sociais, e sustentou um argumento em termos somente da sobrevivência de uma cultura política clientelista, que evidentemente é um indício importante. Mas faltou Oliveira explicar porque essa categoria continua ativa, assim, é preciso entendê-la como um fator e não como uma causa determinante e também restrita ao Conselho Estadual catarinense, mas sim entendê-la como um modo especial de atuação do Executivo brasileiro⁹⁶, respaldado pelo contexto democrático emergente em meados da década de 1980, e explicitado aqui na "fala" dos conselheiros que sustentam um discurso de "avanço", ao afirmar a importância da participação e no reconhecimento de que este modelo é de aprofundamento da democracia, e de "recuo" quando o discurso não é efetivado por meio de discussões e ações que poderiam ser tomadas na estrutura conselhistas, a questão claramente

⁹⁶ Ainda numa perspectiva histórica, temos a identificação de José Murilo de Carvalho, quanto à formação da República no Brasil como um poder centralizador do Estado, e por outro lado, "(...) a indiferença pela participação, a ausência de visão do governo como responsabilidade coletiva, de visão da política como esfera pública de ação, como campo em que os cidadãos se podem reconhecer como coletividade, sem excluir a aceitação do papel do Estado e certa noção dos limites deste papel e de alguns direitos do cidadão. De outro, o contraste de um comportamento participativo em outras esferas de ação, como a religião, a assistência mútua e as grandes festas em que a população parecia reconhecer-se como comunidade (CARVALHO, 1987, p.147). O que queremos demonstrar, neste caso, é que há traços históricos que revelam informações importantes sobre o funcionamento do Executivo brasileiro como preponderante nas decisões, deixando a participação política num segundo plano, contribuindo na institucionalização de esferas decisórias, em que "se tem poder", mas na realidade "não se tem", à medida que o poder do Executivo é destoante e imprimeu, no caso dos Conselhos, pós 1988, a "ambigüidade institucional", como veremos detalhadamente no capítulo 5 deste trabalho.

revelada aqui é a forte concentração de poder do Executivo que gera "ambigüidade institucional".

Ainda analisando o funcionamento no nível estadual, apresentamos a reflexão realizada por Souza⁹⁷ sobre o Conselho Estadual do Trabalho no Paraná e no Rio Grande do Sul, na qual desenvolveu uma análise comparativa entre o funcionamento dessas duas esferas, procurando compreender se os Conselhos dos dois Estados funcionavam efetivamente como um espaço decisório, ou seja, se eles tinham de fato a "capacidade decisória"⁹⁸ e se os seus membros o percebiam enquanto tal. É importante salientar que esta proposta de pesquisa realizou-se sobre uma das fases do processo decisório, que era a arena em que as discussões se processavam e, naquele momento, a autora mensurou somente a "capacidade decisória" do Conselho e não a política pública de forma completa.

Na análise de Souza quanto ao Estado do Paraná, percebeu-se que o "ambiente institucional neocorporativo"⁹⁹ possuía impactos importantes sobre o funcionamento do Estado. E a partir da análise do processo decisório foi possível

⁹⁷ SOUZA, Vanessa A. **Neocorporativismo e Contexto Político no Paraná e no Rio Grande do Sul: um estudo comparativo dos Conselhos Estaduais do Trabalho (1994-2001)**. Tese (Mestrado) Curitiba: Pós-Graduação em Sociologia Política, UFPR, 2002.

⁹⁸ Naquele momento, a autora entendia por "capacidade decisória": a) o poder de mobilização e articulação das bancadas que se movimentavam fazendo com que seus projetos fossem institucionalizados dentro dos Conselhos; b) a mobilização das bancadas e seu poder de vetar, especialmente imposições do "poder público"; c) a liberdade na definição de temas que compunham a pauta dos Conselhos (Souza, 2000 (b) p.04).

⁹⁹ Segundo Phillippe Schmitter (1974), no neocorporativismo, as organizações são livres para aceitar ou não relações com o Estado, configurando-se como forma particular de intermediação de interesses entre Estado e "sociedade civil", na qual os grupos fazem parte da formação da política pública, tendo como traço marcante a fusão entre a intermediação e a implementação das políticas. No caso brasileiro, segundo Costa, houve uma tendência de expansão do corporativismo societal na década de 1990, que consistia não somente em autonomia nos processos de representação sindical, mas também de mecanismos de inserção da classe trabalhadora em "(...) sistema de representação e participação em arenas decisórias (...)" (COSTA, 1994, p. 60). Na mesma linha, Jorge Tapia apontou para o processo de complexificação da sociedade civil e o declínio do corporativismo estatal, e a presença do corporativismo societal significou uma nova forma democrática de criar "(...) novas identidades sociais, novas solidariedades e incorporar minimamente os que estão fora do mercado (...)" (TAPIA, 1994, p. 77).

perceber que a política sobre cooperativas¹⁰⁰ não foi implementada porque estavam presentes no Conselho os representantes dos trabalhadores rurais volantes do interior do Estado. Assim, se Conselho Estadual do Trabalho (CET) paranaense não existisse, nada impediria o governo do Estado de aprovar e implementar tal decisão, o que revelou, naquele momento, a capacidade decisória do Conselho. Foi possível perceber também na análise de Souza que o debate em torno das cooperativas e do corte da Pesquisa sobre Emprego e Desemprego¹⁰¹ (PED) foi definitivamente excluído da pauta de discussão política do Conselho. A primeira exclusão deveu-se à força e à mobilização dos trabalhadores que não aceitaram a condução daquela política e, a outra, pelo desrespeito do Governador do Paraná, Jaime Lerner, à Resolução do CET. Na segunda política em questão, ou seja, a PED, o Conselho tomou uma decisão que não foi respeitada pelo Executivo, assim, a sua autonomia enquanto esfera decisória e legítima não foi reconhecida. Portanto, naquele momento a autora encontrou dificuldades para produzir uma resposta genérica sobre os fatos políticos analisados. Mas, no caso exposto, claramente se apresentavam características da "ambigüidade institucional", hoje percebida, ou seja, avanços e recuos no processo decisório do Conselho paranaense. Naquele momento, a autora entendia que a transformação dessas duas questões em temas excluídos estava diretamente ligada à natureza própria da representação neocorporativa dentro do CET, que buscava produzir decisões consensuais. No entanto, realizando a releitura deste estudo, observamos que o traço mais forte nesta discussão e composição de agenda era provocado pela presença do Executivo Estadual, e não precisamente da neces-

¹⁰⁰ A política sobre cooperativas tratava de uma disposição do Secretário Estadual do Trabalho paranaense de criar cooperativas para bóias-frias, discussão altamente conflituosa no âmbito do Conselho e que contou com a oposição de toda a bancada dos trabalhadores, especialmente, da Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado do Paraná (FETAEP).

¹⁰¹ A polêmica sobre o término da Pesquisa sobre Emprego e Desemprego no Estado do Paraná foi altamente conflituosa e durou mais de dois anos de intensos embates no Conselho paranaense (SOUZA, 2000 (b), p 89).

cidade de se produzir decisões consensuais¹⁰², como foi compreendido naquele momento pela autora, essa contestação apresenta indícios que fortalecem o principal argumento desta tese quanto à "ambigüidade institucional".

No caso gaúcho, segundo Souza, a hipótese da existência da capacidade decisória não foi confirmada, embora o Conselho tenha buscado na gestão do Governador Antônio Britto uma articulação política que lhe fornecesse "capacidade decisória" em relação não somente ao Executivo Estadual, mas também à Fgta¹⁰³. No entanto, não conseguiram essa autonomia, mesmo levando a discussão para arbítrio do Codefat¹⁰⁴. Tal fato está ligado ao segundo problema de pesquisa, em que a autora buscou compreender se as decisões ocorriam por meio de consenso. A primeira impossibilidade diante dessa questão no Rio Grande do Sul foi a falta de decisões conflituosas para serem analisadas. A segunda foi a própria opção dos atores políticos de afastarem o consenso como forma de atuação. No caso analisado por Souza, essa opção, segundo ela, prejudicou a organização da representação de interesses, na medida em que o Conselho necessitava de negociação para fortalecer suas relações internas. Isto porque uma agenda unificada entre esses atores poderia fortalecê-los para demarcarem seu poder de atuação frente à Fgta e

¹⁰² A hipótese, naquele momento, "(...) no caso do Paraná, [consistia] em dizer que na medida em que o Conselho se [organizava] como um *locus* de representação de interesses divergentes, ele [pressupunha], para continuar existindo, que os participantes [estivessem] dispostos a ceder e a negociar. A negociação, por sua vez, [tendia] a produzir decisões que, se não [fossem] consensuais, [sofrieriam] exclusão. Desse modo, temas portadores de alto grau de conflito [tendiam] a desestabilizar o espaço corporativo (...) Como consequência, os participantes desse espaço, caso [estivessem] interessados na sua manutenção, [tendiam] a conduzir tais temas pelo caminho da exclusão, abandonando a discussão (SOUZA, 2000 (b), p 87).

¹⁰³ A Fundação Gaúcha do Trabalho e Assistência Social desempenhava papel importantíssimo junto ao Conselho gaúcho, à medida que as informações, o secretário executivo, a elaboração dos projetos eram oriundos de sua estrutura, desempenhando assim um papel mais central do que o próprio Conselho Estadual gaúcho.

¹⁰⁴ Essa questão é retomada na análise do processo decisório no capítulo 5 deste trabalho.

ao próprio Executivo Estadual gaúcho¹⁰⁵. A segunda hipótese do trabalho da autora foi confirmada no Rio Grande do Sul, porque se ele não fosse um espaço que indicasse a "possibilidade" de "capacidade decisória", certamente o Secretário do Trabalho e a Fgtas não buscariam garantir mais força dentro do Conselho ou então, o desmobilizariam. Isso significa que o espaço tripartite complexificou o cenário político do Estado gaúcho na área do trabalho.

De acordo com Souza, o Executivo Estadual não se portou como uma mera arena neutra. O caso da PED como o da interferência do Governador Antônio Britto no Conselho gaúcho foram extremamente ilustrativos. Pois, o Executivo, motivado por interesses políticos próprios, transformou-se numa força autônoma, poderosa o suficiente para refutar uma decisão legal do Conselho do Paraná, força essa apoiada tanto pelos empresários como pelos trabalhadores. No Rio Grande do Sul, o governador interveio e teve mais capacidade para mobilizar recursos políticos ao passar o cargo do secretário-executivo para o Coordenador do Sine, dando capacidade decisória para o Executivo e não para o Conselho, que acabou prejudicado pelo forte papel desempenhado pela Fgtas, em função da sua forte ligação com o Executivo. As discussões em torno da Fgtas, das Cooperativas e da PED são exemplos das dificuldades surgidas a partir dos conflitos entre interesses antagônicos dentro dos próprios Conselhos, isto é, entre os trabalhadores no Paraná, conduzidos pela FETAEP, e os representantes das outras bancadas. O conflito em torno da PED e da autonomia da Fgtas, é uma clara amostra de como questões técnicas são apropriadas politicamente e afetam diretamente o funcionamento dessas esferas decisórias.

A análise de Souza procurou apresentar comparativamente as novas formas decisórias como os Conselhos e seu funcionamento em dois Estados, com orientações político-partidárias diferenciadas. Embora no Paraná tenha havido sete

¹⁰⁵ Ver (SOUZA, 2000 (b), p 87).

anos de presença do PFL no mais elevado cargo executivo do Estado, segundo a análise da autora, havia indícios suficientes para entender que o Conselho possuía uma atuação mais engajada e que trabalhava temas voltados para a realidade paranaense, dado o seu processo embrionário fundar-se no "Fórum da Parceria"¹⁰⁶. O grau de "compromisso" com uma organização não estimulada pelo Estado, mas fruto de uma mobilização "espontânea" entre as entidades classistas, forneceu indícios de que ali residia seu diferencial. Por isso, a autora demonstrou que os conselheiros constantemente rememoravam a formação do Conselho paranaense, tanto nas atas como pela presença dos atores políticos, que foram estratégicos para o processo de transição do "Fórum" para o Conselho. No Rio Grande do Sul, o Conselho possuía um papel mais periférico comparado ao Paraná, descompasso explicado pelo fato de seu funcionamento estar atrelado à Fgtas. Souza demonstrou vários embates entre o Governador Antônio Britto, identificadas a partir da análise do conteúdo das atas que o Conselho gaúcho ficou subjugado à Fgtas, situação agravada com a passagem da Secretaria Executiva para o controle da Fundação, no governo de Antônio Britto¹⁰⁷. No entanto, a surpresa foi a desmobilização e o esvaziamento causado no Conselho na gestão do Governador Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, que possuía um discurso voltado, mais para uma gestão democrática e participativa.

A análise comparativa anteriormente apresentada demonstrou que a variável "orientação político-ideológica" não jogou um papel decisivo na configuração

¹⁰⁶ Segundo Souza, "(...) No Paraná, antes da fundação do Conselho Estadual do Trabalho, existia uma organização entre sindicatos e entidades vinculados aos trabalhadores, aos empresários e ao próprio poder público, denominada "Fórum da Parceria". Antes da formação do "Fórum" havia uma comissão constituída somente por representantes dos trabalhadores, ligados, em 1991, à Secretaria do Trabalho e Ação Social, e um Conselho formado somente pelos representantes dos empregadores, vinculado à Secretaria da Indústria e do Comércio. A partir do momento em que as duas entidades se reuniram, formou-se o 'Fórum da Parceria' – origem do Conselho Estadual do Trabalho no Paraná" (SOUZA, 2000, p. 37).

¹⁰⁷ Ver (SOUZA, 2000 (b), p 76).

da "capacidade decisória" dos Conselhos analisados. Segundo Souza, diferentemente do que se poderia imaginar, o CET do Paraná, mesmo sob o governo de um partido conservador como o PFL, foi mais atuante e autônomo do que o CET do Rio Grande do Sul, que, por sua vez, conviveu com governos, em especial o petista, mais propensos a favorecer formas alternativas de participação democrática. Assim, um elemento importante, certamente não o único, que permitiu explicar essa diferença foi o processo de formação dessas instituições. De acordo com Souza, no caso do Paraná, o Conselho nasceu como fruto de um movimento "autônomo"¹⁰⁸, que partiu da sociedade em direção ao Estado e que, depois, buscou resguardar a autonomia da instituição perante o Executivo Estadual. No Rio Grande do Sul, ao contrário, parece que o processo de criação do Conselho foi muito mais burocratizado, ocorrendo essencialmente dentro dos limites do próprio aparelho estatal e sofrendo os efeitos da busca do Executivo Estadual por se livrar do eventual controle que o Conselho poderia exercer sobre ele. Tanto o governo de Antônio Brito como o governo de Olívio Dutra operaram no sentido de transferir a "capacidade decisória" do Conselho, legalmente reconhecida, para a Fgtas, o que, segundo a autora, reduziu o valor da instituição aos olhos dos próprios conselheiros. Este processo ocorreu com a transferência das competências decisórias sobre políticas públicas de trabalho para Fgtas, e não para o Conselho que passou a operar formalmente, uma vez que as grandes decisões sobre as políticas públicas eram feitas pela Fundação Gaúcha do Trabalho.

¹⁰⁸ Ruth Cardoso chama a atenção para essa idéia do espontaneísmo dos movimentos sociais, como um momento dos esquemas interpretativos dos cientistas sociais não exatamente para explicá-los, mas para interpretá-los. A autora divide esse momento em duas fases. A primeira, denominada de espontaneísmo, consistia na interpretação de que os movimentos sociais se constituíram como uma "(...) quebra dentro do sistema político, de surgirem como alguma coisa nova que, de certa maneira, iria substituir os instrumentos de participação até então disponíveis como partidos, associações e outros (...) [e] aparecia com grande força a idéia de que haveria uma mudança na cultura política" (CARDOSO, 1994, p. 82). A segunda fase apontada pela autora foi a da institucionalização, que representou um novo momento político dentro dos quais os movimentos atuaram, "(...) foi o grande momento em que todos os conselhos de participação começaram a ser criados, desde o conselho da mulher até o conselho do negro, de habitação, de saúde (...)" (CARDOSO, 1994, p. 83).

Assim, a análise da autora revelou a preponderância do Executivo Estadual sobre o funcionamento dos dois Conselhos, o que fortalece a compreensão que estamos apresentando quanto à natureza institucional ambígua dessas esferas, à medida que foi mantido um discurso de autonomia decisória e de participação da sociedade civil. Houve vários momentos em que se buscou autonomia em relação ao Executivo, mas, no entanto, seu traço marcante é de "avanços" ao enfrentar esses embates, e de "recuos", ao Executivo se constituir como ator central do processo decisório, interferindo com decretos ou simplesmente não executando as políticas deliberadas nos Conselhos, fortalecendo o conceito de "ambigüidade institucional" apresentado nesta tese e discutido no capítulo 5 deste trabalho.

Ainda neste contexto de revisão da literatura, agora do funcionamento dos Conselhos em âmbito federal, Raquel Raichelis analisou o Conselho Federal de Assistência Social, com a compreensão de que essa esfera possuía papel fundamental na formulação de políticas públicas, à medida que estabelecia mediações entre as demandas, e a sua forma de entrada no Estado, por meio do Conselho, propiciava, primeiramente, a publicização de questões e, em segundo lugar, se destacava por ter se constituído como um espaço de luta pelo reconhecimento social e político, "(...) entendida desta forma, a construção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada. Remete a novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, formas em que interesses coletivos possam ser confrontados e negociados" (RAICHELIS, 2000, p.29).

A autora desenvolveu seu trabalho refletindo sobre algumas características da esfera pública no Brasil, tendo como ponto de partida a teoria de Habermas sobre o funcionamento das mesmas. Por outro lado, a autora buscou desenvolver sua análise sobre esferas públicas no Brasil tendo como marco cronológico a Constituição Federal de 1988, que também foi um marco na mudança, ao menos em termos de concepção legislativa, do processo de formulação de políticas públicas e de participação da sociedade civil com organizações que poderiam participar de esferas decisórias. As categorias especialmente mencionadas no trabalho foram: a) visibili-

dade social; b) controle social; c) representação de interesses coletivos; d) democratização; e) cultura política.

Em termos de contextualização do seu objeto de estudo, o cenário do qual partiu Raichelis foi o da identificação da transposição de políticas sociais dos países desenvolvidos para o Brasil e os impactos negativos oriundos deste transplante, pois ocorreu, segundo ela, a criação de híbridos¹⁰⁹. O sistema social de proteção desenhado no Brasil nasceu fragmentado à medida que concedeu respostas seletivas para as demandas dos mais pobres e, por outro lado, o Estado se constituiu também como um ator importante na regulação e na prevenção dos embates entre capital e trabalho¹¹⁰. Para tornar inteligível esta perspectiva do controle, Raichelis utilizou o conceito de "cidadania regulada", de Wanderley Guilherme dos Santos, com intuito de compreender e explicar o funcionamento do sistema social no Brasil, especialmente, das relações entre o Estado e a sociedade civil. Para Santos, a cidadania regulada

(...) consiste num conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (SANTOS, 1998, p.103).

A partir deste conceito de Santos, adotado por Raichelis, os não cidadãos eram os trabalhadores desempregados, ou os trabalhadores do mercado informal desenvolvendo trabalho precário, ou os subempregados que executavam funções

¹⁰⁹ Veremos ao longo deste capítulo que essa concepção de híbridos esta ligada ao nosso conceito de "ambigüidade institucional".

¹¹⁰ Ver Raichelis, 2000, p.88. Veremos no capítulo 4, com profundidade, a relação de controle que o Estado brasileiro exerceu sobre as relações entre capital e trabalho.

não regulamentadas¹¹¹. A partir dessa exposição, entende-se que o desenho de proteção social brasileira foi de estratificação. A partir dessas identificações da sociedade civil existente, bem como, das suas relações com o Estado, é que a autora buscou compreender um novo contexto constitucional e o marco de uma nova forma de conceber e executar políticas públicas¹¹², a partir do que ela denominou de esfera pública não estatal¹¹³.

Raichelis analisou o Conselho Nacional de Assistência Social, fundado em 1994, juntamente com seu marco legal, a Lei Orgânica de Assistência Social, que qualificou a assistência social como política de seguridade social, inserindo no debate outros atores políticos e estimulando a criação de espaços diferentes para circulação de idéias e de temas relacionados à assistência social. A partir desta Lei,

¹¹¹ Numa outra perspectiva, Jessé Souza amplia este conceito de Santos ao refletir que em sociedades periféricas como a brasileira "(...) o *habitus* precário, que implica a existência de redes invisíveis e objetivas que desqualificam os indivíduos e grupos sociais precarizados como subprodutores e subcidadãos, e isso sob a forma de uma evidência social inofismável, tanto para os privilegiados como para as próprias vítimas da precariedade, é um fenômeno de massa e justifica minha tese de que diferencia substancialmente esses dois tipos de sociedades é a produção social de uma 'ralé' estrutural nas sociedades periféricas. Essa circunstância não elimina que, nos dois tipos de sociedade exista a luta pela distinção baseada no que se chama de '*habitus* secundário', que tem a ver com a apropriação seletiva de bens e recursos escassos, e constitui contextos cristalizados e tendencialmente permanentes de desigualdade. Mas a consolidação efetiva, em grau significativo, das condições sociais que permitem a generalização de um '*habitus* primário' nas sociedades centrais torna a subcidadania, enquanto fenômeno de massa, restrito apenas às sociedades periféricas, marcando sua especificidade como sociedade moderna e chamando a atenção para o conflito de classe específico da periferia" (SOUZA, 2003 (a) p. 177). Ao desenhar este cenário, o autor aponta que não é possível compreender a sociedade brasileira sendo estruturada somente por princípios pré-modernos como o capital social de relações pessoais, há também princípios estruturantes como o capital econômico e cultural.

¹¹² Nessa perspectiva, indicamos novamente os trabalhos de Gohn, 2001, p.07; Bravo, 2001, p. 44; Costa, 2001, p. 90; Teixeira, 2001, p. 138-141; Tatagiba, 2002, p. 50-63; dentre outros.

¹¹³ Como não há um posicionamento teórico claro, adotamos a explicação de Teixeira para traduzir o significado deste termo na literatura em ciências sociais que trata do tema, utilizando o conceito de esfera pública, como constituído por "(...) organizações, instituições, mídia, grupos de interesses, conselhos de representação setorial e associações prestadoras de serviços. Quanto ao *espaço público*, é aquele composto por associações, entidades autônomas, grupos de cidadãos, instituições livres, não-estatais nem econômicas, que se relacionam com regras e procedimentos discursivos e pouco institucionalizados" (TEIXEIRA, 2001, p. 49/50 - grifo no original).

o acesso a bens e serviços foi entendido como direito social, sendo necessário, nesse contexto, a ampliação de esferas públicas não estatais para que a sociedade civil participasse, definisse prioridades e fiscalizasse as políticas públicas. Um dos primeiros passos para ampliação dessas esferas públicas foi a criação de Conselhos de Assistência Social, nos três níveis de poder. Em nível federal foi criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), constituído como órgão superior de deliberação colegiada, **vinculado** à estrutura do órgão da Administração Pública Federal, tornado responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social¹¹⁴. Dentre as principais atribuições do CNAS, uma delas era de aprovar a Política Nacional de Assistência Social e normatizar as ações de concessão de títulos a instituições que requisitavam o reconhecimento para fins de seu exercício como de natureza pública, estatal e privada, bem como,

(...) a definição dos critérios para a concessão de registros e certificados às entidades privadas sem fins lucrativos, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, aprovar critérios de transferência de recursos para outras esferas de governo, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e a qualidade dos programas e projetos aprovados, aprovar e fiscalizar a execução dos programas do [Fundo Nacional de Assistência Social] FNAS, dar publicidade de suas decisões, pareceres e das contas do fundo por intermédio do Diário Oficial da União, além de convocar a cada dois anos a Conferência Nacional de Assistência Social (RAICHELIS, 2000, p.134).

Do ponto de vista organizacional, o processo de composição do CNAS partiu de uma convocação do Ministério Público, havendo uma subdivisão em três segmentos: representantes dos usuários de assistência social, representantes dos trabalhadores da assistência social e, por fim, entidades que prestavam serviços de assistência social ou assessoria. Segundo relatos, essa assembléia foi tensa, pois diversas entidades disputavam espaço no CNAS. Além da tensão inicial, houve resistência do Executivo Federal que dificultou a formação do Conselho colocando obstáculos inclusive de ordem infra-estrutural para o seu funcionamento. Outra dificuldade foi o desenvolvimento do trabalho dos conselheiros, pois não havia clareza da natureza de suas funções, sendo sempre potencializadas pelo mau

¹¹⁴ Ver Raichelis, 2000, p.132.

entendimento estimulado pela presença do Executivo no interior do Conselho, demonstrando um processo de construção confuso.

Segundo Raichelis, a partir do momento em que Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência do Brasil, foi imediatamente detectado um impacto no funcionamento do Conselho, sendo este primeiro momento marcado pela "paralisia"¹¹⁵, pois suas decisões não eram implementadas pelo Executivo¹¹⁶. O segundo impacto, também relacionado à paralisia, foi o fato do Ministério do Bem-Estar Social não nomear os representantes do governo, o que gerava estagnação à medida que o Conselho¹¹⁷ não poderia funcionar sem a formação completa das bancadas. Houve outros embates interessantes e reveladores quanto à resistência do Executivo, por meio do Ministro, em realizar a Conferência de Assistência Social, sendo que tal obrigação estava determinada na Lei Orgânica de Assistência Social, e considerado como um dos seus mecanismos de atuação interessantes, pois a promoção de conferências era um instrumento capaz de mobilizar diferentes grupos sociais e de representação social, inclusive dos municípios, que dentre outros debates, reconstruiria o significado e o papel dos Conselhos. As conferências em geral denotavam pluralismo ao serem compostas por membros de universidades, ONGs, e também com a presença de parlamentares de partidos distintos. Assim, o impedimento do Executivo na realização deste momento de reflexão pode ser percebida nesta citação:

Teve um fato curioso quando o governo (FHC) enviou seus representantes ministeriais. Um deles representava o Ministério da Educação e, sabe-se, tinha bastante proximidade com o presidente da República. Numa das reuniões ampliadas do Conselho, este representante disse que era contra Conselhos deliberativos [...]. Que o governo não concordava, que via uma

¹¹⁵ Veremos, ao final desta análise, que este processo de paralisia reforça a identificação quanto à natureza que permeia o Conselho, ou seja, a "ambigüidade institucional".

¹¹⁶ Marta Arretche apresentou dados que revelaram a força do Poder Executivo no Brasil. A autora analisou quatro áreas de política social – educação fundamental, saúde, habitação e saneamento –, e detectou que em todas essas áreas o Executivo Federal obteve sucesso em função das características do presidencialismo e federalismo brasileiro (2002, p. 98/99).

¹¹⁷ Raichelis, 2000, p. 140.

incoerência nessa questão de ele ter sido eleito com um programa de trabalho, com um propósito, com coisas a fazer e ter que se submeter a Conselhos para deliberar sobre essas coisas, dizendo, e isto é frase textual, *que o governo queria ter o ônus e o bônus de suas ações e não queria dividir com ninguém*. Que a rigor, Conselhos paritários, nenhum problema; com representação da sociedade civil, nenhum problema; mas deliberativos não. Isto foi colocado e está gravado, por Gilda Portugal, numa reunião ampliada do Conselho no Rio de Janeiro. Claro, ela foi bastante questionada, e depois, numa reunião da qual participou o ministro da Previdência, Reinhold Stephanes, perguntou-se a ele, na presença de Gilda, o que ele achava de conselho paritário e deliberativo. Grande silêncio, e aí ele responde: *tudo bem, desde que não atrapalhe*. A Gilda teve que se explicar, dizer que foi mal interpretada, que se expressou mal, mas que, na verdade, os Conselhos são legítimos (Abong) (RAICHELIS, 2000, p.141 - grifo no original).

Essa citação resume bem as dificuldades de aceitação, e por consequência da relação do Executivo Federal com o Conselho, inclusive com este interferindo diretamente nas decisões tomadas, assim havia um "(...) poder concentrado nas mãos do Executivo – que, de fato, é quem dá a última palavra. Os instrumentos à disposição do Executivo podem reverter qualquer decisão tomada pelo Conselho (...)" (RAICHELIS, 2000, p.142).

Além dessa limitação, a autora identificou também que o Executivo dificultava o funcionamento do Conselho à medida que, além de não implementar as decisões, ainda as alterava. Esse fato revela a baixa capacidade de poder de decisão, uma vez que as mesmas eram tomadas no espaço deliberativo do Conselho, mas modificadas na implementação de acordo com as diretrizes do Executivo, o que em certa medida causava desconforto entre os próprios conselheiros que representam a ala governamental¹¹⁸. Mas por outro lado, diz a autora, é preciso reconhecer que o Conselho imprimiu uma outra forma de atuação do Executivo, sendo perceptível que em alguns momentos houve alguma autonomia entre os representantes da bancada governamental que não aceitaram as orientações do Executivo.

Segundo a autora, há outros fatores que deixaram a compreensão do funcionamento dos Conselhos mais complexa, um deles, foi o fato da sua composição

¹¹⁸ Ver Raichelis, 2000, p. 143.

ser díspare, à medida que as instituições presentes possuíam leituras antagônicas da sociedade e o Conselho além de todas as dificuldades ainda deveria processar esse conflito de concepções¹¹⁹. Assim, as bancadas não podem ser entendidas como homogêneas, mas como esferas de tensão, sendo que a sociedade civil e o Executivo são blocos hegemônicos que exercem poder uns sobre os outros, variando a temática discutida. Logo,

(...) Na dinâmica interna do Conselho, o que está em jogo não [era] só o peso das representações e a legitimidade de suas decisões. O que define os caminhos a serem trilhados são questões externas ao CNAS, decorrentes do projeto político e da correlação de forças sociais que sustentam as decisões governamentais. Põem-se em relevo a capacidade do Conselho para estabelecer vínculos orgânicos com suas bases sociais, que gerem organização e mobilização de cada segmento e a possibilidade de estabelecer alianças em torno de propostas políticas (RAICHELIS, 2000, p.145).

Por outro lado, apesar de todas essas dificuldades apontadas, temos como contrabalança a representação dos conselheiros sobre o Conselho, analisada por Raichelis, por meio de entrevistas. A autora sistematizou essas "falas" que revelaram que de maneira geral

(...) A maioria dos depoimentos identifica a relevância do Conselho como um dos condutos de participação da sociedade civil e de democratização da gestão governamental das políticas sociais. Ganham destaque: as possibilidades de descentralização da participação e das decisões (mencionadas por representante da Anasselba); a oportunidade de a sociedade civil organizada participar diretamente da discussão das políticas públicas e de ampliação da democracia (lembrada por representante do CFESS); o exercício do controle social sobre a máquina do Estado e o acesso às informações para fazer avançar o processo organizativo da sociedade civil (CUT); a contribuição para facilitar o trânsito entre o Executivo e a sociedade civil, criando possibilidades de desburocratização da administração (CNBB); a conquista da sociedade organizada, da sua parcela mais progressista (Abong); a possibilidade de criação de nova cultura política que supere tanto o autoritarismo do Estado quanto o da sociedade civil (MNMMR); o aprendizado de nova postura "guerreira" na relação com o Estado, o caso

¹¹⁹ Desse ponto de vista, discordamos da autora, pois a perspectiva teórica adotada para o desenvolvimento desta tese é que a variedade de concepções seria exatamente o ponto forte da democracia e da construção dessas esferas, que, como apresentamos, seriam os múltiplos públicos e os próprios representantes em si, à medida que colocariam termos, concepções e diferentes demandas em debate, ocasionando, em tese, o aprofundamento da democracia.

das entidades assistenciais acostumadas ao comportamento de sempre pedir (ANG); o enriquecimento da agenda governamental de corte neoliberal, com a participação da sociedade civil organizada (Ministério do Trabalho); o avanço da democracia participativa no acompanhamento, fiscalização e controle, não só da política executada pelas várias esferas de governo, mas principalmente da aplicação dos recursos (SAS); a perspectiva de descentralização e de controle social e a possibilidade de a política ter um planejamento descentralizado ascendente (Ministério da Saúde); o espaço privilegiado para que governo e sociedade possam exercer mais controle sobre a aplicação dos recursos públicos, dirigindo-os para as áreas mais prioritárias (Ipea); a incorporação no cenário político de novo protagonismo de atores sociais que tradicionalmente estiveram excluídos do processo decisório (representante dos municípios) (RAICHELIS, 2000, p.179/180).

Assim, de maneira geral, o que se teve foi a percepção da construção de uma nova institucionalidade decisória que deveria contar, por excelência, com a participação da sociedade civil, por meio de suas entidades e/ou institucionalidades organizadas. Esses depoimentos são muito interessantes se confrontados com a percepção apresentada anteriormente por Heloísa Oliveira, sendo que os conselheiros também tinham essa percepção da construção de uma "nova institucionalidade"¹²⁰ e defendiam essas esferas a partir de uma valorização normativa da democracia participativa, mas que na prática, na atuação dos próprios conselheiros, o que as autoras encontraram foi a preservação de ações clientelísticas, pela prática propriamente dita, e, por outro lado, pela tradição política brasileira, pois esses atores políticos preservaram uma visão distorcida ou "passada" de uma política pública de assistência social.

Uma questão a se verificar neste trabalho é a relação dessas institucionalidades com o Executivo, sempre resguardando o cenário em que emergiram, pois houve mudanças e permanências ao se adotar outro modelo de concepção de políticas públicas, sendo preciso também destacar o forte papel do Executivo. Uma das dificuldades apresentadas pela literatura brasileira a respeito dos Conselhos é a ausência de uma interpretação que englobe o maior número possível de experiências conselhistas, verificando suas relações de poder com outros poderes e, como

¹²⁰ Nessa perspectiva, indicamos novamente os trabalhos de: Gohn, 2001, p.07; Bravo, 2001, p. 44; Costa, 2001, p. 90; Teixeira, 2001, p. 138-141; Tatagiba, 2002, p. 50-63; dentre outros.

percebemos no caso dos Conselhos, é primo compreendê-los a partir dessas relações. O que essa própria literatura tem revelado é que a convivência do Executivo com essas esferas, e sua preponderância, não é resultado exclusivamente da cultura política *strictu sensu* dos conselheiros, ainda que se saiba dessas raízes, mas sim de uma sobredeterminação do Executivo sobre as demais esferas de poder¹²¹, e que, por meio da Constituição Federal de 1988, foi submetido à presença dos Conselhos, mas não exatamente a sua autonomia enquanto instância deliberativa. Já para Raichelis,

(...) os instrumentos de participação democrática, dada sua fragilidade, são constantemente ameaçados pela cultura política autoritária, patrimonial e clientelista da sociedade brasileira. O escasso enraizamento da cidadania no tecido social traz múltiplos desafios, tanto para o aperfeiçoamento e consolidação dos mecanismos formais de democracia representativa quanto para a necessária ampliação dos espaços político-institucionais, de modo que incorpore a participação ativa de novos sujeitos políticos. Aliás, o texto constitucional em vigor admite a combinação de formas de democracia participativa com a democracia representativa, embora, como observa Benevides (1990:4¹²²), seja provável que muitos constituintes tenham aprovado os novos mecanismos de democracia semi-direta na crença de que dificilmente seriam postos em prática (RAICHELIS, 2000, p.187).

Fica claro o número de conceitos e imbricações entre, Conselhos, democracia, participação, cultura política, e o grande poder do Executivo são variáveis importantes para compreender e explicar a "ambigüidade" desse formato de processo decisório, pois, inclusive, segundo o relato de uma conselheira, "(...) é muito difícil para o Executivo, e também para o Legislativo, e mesmo para o Judiciário, compreender a importância do Conselho na condução de uma política" (RAICHELIS, 2000, p.191).

¹²¹ Como exemplo, na análise de Perissinotto, sobre o Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba, foi identificado por meio de declarações das pessoas que participaram do processo de formação do Conselho que o "(...) governo visou, desde o início, a esvaziar o caráter participativo da nova instituição, [fosse] boicotando o fórum popular que então havia se constituído, [fosse] buscando conquistar o controle das associações de moradores e assim interferir na eleição dos representantes do setor não-governamental. Segundo os entrevistados, essa intervenção foi tão sufocante que já na segunda conferência a oposição cogitou não participar, adotando efetivamente essa postura na conferência seguinte (PERISSINOTTO, 2002, p. 226).

¹²² Ver Benevides, 2000 p. 26.

Assim, concluiu Raichelis que os Conselhos são esferas importantes, mas não como canais exclusivos de ampliação de participação, nem um modelo acabado de sociedade ativa e organizada, até porque os movimentos sociais não estavam congelados no espaço social, esses passaram por intensa transformação nas décadas de 1980 para 1990, e continuam se transformando e, evidentemente, essa transformação tem impactos importantes na gestão dos Conselhos. É preciso destacar também a existência dos limites colocados pelo próprio processo de representação vivido nessas esferas, inclusive de negociações, pois, em geral, o poder Executivo envia representações que não têm poder de decisão, o que dificulta as resoluções e a proposição de outras medidas que implicam em poder e autonomia decisória¹²³. Outra dificuldade enfrentada pelo CNAS foi a sua relação com as grandes organizações assistenciais, que procuravam manter acordos *ad hoc* com o Executivo, colocando o Conselho em segundo plano, enquanto uma esfera de concepção de políticas públicas. Um outro problema presente e identificado pela autora foi a função executiva que o Conselho assumiu na área de assistência social, como a emissão de certificados de filantropia, que deveria ser submetido a escrutínio público, sendo que o foco do Conselho deveria ser a gestão do fundo público de assistência social com a formulação de políticas públicas. Outro dado interessante percebido por Raichelis, e que faz referência direta a um dos conceitos que baliza esta tese, foi a ausência da representação de grupos populares por meio de associações ou organizações próprias, logo, "os principais interessados não conseguem se auto-representar nos espaços instituintes da esfera pública, o que se reproduz no CNAS" (RAICHELIS, 2000, p.282). Para a autora, uma esfera pública com sentido deve a sua existência à representação de interesses coletivos, tendo como foco grupos sociais mais fragilizados, como por exemplo, os interesses dos trabalhadores que precisam superar sua situação de pauperização, somente nesse contexto uma esfera pública pode ser legítima. Para que isso ocorra

¹²³ Nosso entendimento é que este problema é menor diante do fato das interferências que o Executivo exerce nos Conselhos, ou seja, o seu grau de poder é ilimitado.

(...) o CNAS [precisaria] extrapolar seus próprios limites, estimulando a mobilização de forças sociais mais amplas. É preciso criar novos mecanismos de articulação com a sociedade civil que dinamizem formas de reconhecimento e organização, sobretudo dos segmentos não atingidos pelos condutos tradicionais de representação política. O grande desafio consiste, assim, em consolidar os Conselhos não só como espaço político aberto, de comunicação mais direta com os grupos e entidades que já se encontram representados, mas como canais de ativação da presença daqueles em nome dos quais o discurso da assistência social busca seu reconhecimento. A importância da criação de sistemas de articulação, comunicação e informação horizontalizadas junto aos Conselhos, fóruns e forças sociais nos estados e municípios adquire hoje importância estratégica de publicização das práticas no âmbito da política de assistência social (RAICHELIS, 2000, p.285).

Desta forma, Raichelis apontou parte das fragilidades existentes no Conselho Federal de Assistência Social, numa perspectiva de diagnóstico do problema, mas sem a explicação das causas em "si". Os dados apresentados e analisados reforçam os indícios daquilo que, aqui nesta tese, identificamos como a principal dificuldade de funcionamento dessas esferas, que é a "ambigüidade institucional", ou seja, a forte presença do Executivo e por isso a ausência dos grupos sociais, entendidos por Raichelis, como ausência de representantes de grupos populares, especialmente os mais fragilizados, e como a autora bem demonstrou, as decisões de maneira geral sofrem forte influência do Executivo que não reconhece o Conselho como espaço decisório autônomo, assim, o estímulo Legislativo de criação dessas esferas em conjunto com a sociedade civil, criou um discurso participativo, mas com baixa efetividade pelo não reconhecimento do Executivo dessa esfera como um *locus* de poder e de legitimação de decisões e de circulação dos múltiplos públicos, porque a autonomia do Executivo o afasta da busca da legitimidade real e não formal, como a existente nos Conselhos, criando assim uma institucionalidade essencialmente ambígua.

Com o propósito de demonstrar um panorama do funcionamento dessas esferas, temos também a análise de Antônio Ivo de Carvalho sobre o funcionamento do Conselho Federal de Saúde. Na área de saúde, os Conselhos foram criados em 1990, com o objetivo de garantir o princípio constitucional da participação social

sobre as ações relativas à saúde. Esse estudo foi realizado em 1995, apontando os Conselhos como uma formação mista possuindo representantes da sociedade civil e do Estado como

(...) uma das principais e mais interessantes inovações da organização sanitária brasileira contemporânea. Situando-se na contramão da tradicional tendência clientelista e autoritária do estado brasileiro, [apareceram] como um constructo institucional expressivo da imagem-objetivo de democracia em saúde, perseguida pelo processo da Reforma Sanitária (CARVALHO, 1995, p.04).

A abordagem do autor segue uma interpretação do Conselho como uma forma de controle social da sociedade sobre o Estado, vinculada a um viés participativo que exigia o consentimento da população nas ações de assistência social, medidas sócio-educativas e a descentralização, que tiveram como marco a necessidade da integração da comunidade nas medidas adotadas. Na construção de um movimento de participação comunitária em relação à saúde ocorreu uma grande valorização da importância da participação nas decisões, ao invés, simplesmente, da participação nas ações do Estado, assim, a percepção era de influenciar nas políticas e práticas adotadas, visando à ampliação do atendimento de saúde¹²⁴.

No Brasil ocorreu uma ampliação por demanda participativa¹²⁵ nas décadas de 1970 e 1980, sendo que no cenário internacional tal necessidade se apresentou desde a década de 1960. Segundo Carvalho, a participação no Brasil tinha como estrutura a resistência à exclusão social e a adoção de mecanismos que viessem melhorar o acesso da população a bens e serviços de saúde. Esse processo ocorreu no bojo das transformações vividas pela sociedade brasileira, uma tendência à institucionalização de organizações junto ao Estado, em que elas passaram a assumir um grau de responsabilidade governamental. Assim, isso aconteceu ao

¹²⁴ Ver Carvalho, 1995, p. 23.

¹²⁵ A visão de Soraya Côrtes que refletiu sobre os Conselhos Municipais de Saúde, especialmente, em Porto Alegre, corroborou os dados de Carvalho, quanto à valorização destas esferas, à medida que, "(...) os fóruns participatórios tornaram-se um expediente oportuno para dar vazão a pressões, incorporar novas demandas e sedimentar alianças entre reformistas e setores populares" (CÔRTEZ, 2002, p. 173).

longo da década de 1980 e a partir das Ações Integradas de Saúde, que consistiam em parte na institucionalização de diversas Comissões e Conselhos, contando com atores do governo de diversas esferas, como prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários¹²⁶.

De acordo com o autor, mesmo essas formas institucionais participativas não afastaram os problemas de igualdade de oportunidades de acesso ao poder, nem tampouco resolveram os problemas de desigualdade presentes entre os diversos grupos de representação, mas mesmo assim essas esferas foram valorizadas, porque os atores presentes passaram a se portar como interlocutores junto ao Estado, o que lhes forneceu uma identidade. Deste ponto de vista, mesmo que Conselhos participativos tenham existido a partir de 1964, na gestão da Previdência Social, e na década de 1970, na área da educação, esta com maior relevância pelo estabelecimento dos Conselhos federais e estaduais de educação, os novos Conselhos formados no início da década de 1990 foram expressivos pela maior possibilidade de representatividade social e pelo poder distribuído nas três esferas de governo que configuraram uma nova lógica no funcionamento da administração pública brasileira. Nessa perspectiva, em termos comparativos, na década de 1970, ganhou destaque a participação da sociedade por se tratar da entrada de representações autônomas que passariam a compor o Conselho Nacional de Saúde. Mas essa representatividade estava assegurada somente à classe médica, mais comprometida com a lógica privatista e de medicalização, sendo que, essa inserção fora garantida pelo Presidente Médici e pelo Ministro Rocha Lagoa, ainda que, naquele momento (início da década de 1970), o CNS possuísse um papel muito mais "legitimador" das políticas públicas do que decisório¹²⁷. Assim,

(...) A feição do CNS [foi], então, a de um órgão técnico com funções normativas, enquanto sua legitimidade [fundou-se] no próprio Estado, na medida em que seus membros, direta ou indiretamente, dependiam da indicação dos detentores do Poder Executivo (CARVALHO, 1995, p.33).

¹²⁶ Ver Carvalho, 1995, p.26.

¹²⁷ Ver Carvalho, 1995, p.33.

Cabe destacar que a natureza deste Conselho era técnica normativa, consultiva e com baixa representatividade social, contando com vinte e três assentos. Destes, seis cadeiras eram para representantes ministeriais, seis para os presidentes de câmaras técnicas, seis para membros de instituições relacionadas com saúde e segurança nacional e cinco formada por técnicos da área de saúde. "(...) À exceção dos representantes de outros ministérios, todos os conselheiros eram indicados pelo Ministro da Saúde, sendo praticamente cargos de sua confiança" (CARVALHO, 1995, p.34). Já na década de 1980, com a crescente participação estimulada pela "onda" democratizadora vivida pelo Brasil, a saúde buscou a participação social como uma forma de desenvolvimento político da sociedade e não como uma necessidade de apoio e consenso comunitário. Concomitante a esse processo

(...) desenvolveram-se por 'por fora' do Estado e ainda que com baixa visibilidade nos grandes cenários da política setorial, diversos movimentos reivindicatórios nas periferias urbanas tematizados pela questão saúde. Pressionando por acesso aos serviços de saúde, tais movimentos configuram novos atores e inauguram a presença dos segmentos populares na cena setorial (CARVALHO, 1995, p.38).

De acordo com o autor, esse processo marcou também a transição de uma "participação comunitária" para uma "forma institucionalizada de presença na cena deliberativa pública", sendo o Estado responsável pela criação de consensos e tendo ao seu redor vários atores, propostas e posições diferenciadas quanto à política de saúde.

Uma interpretação adequada do advento e evolução desses órgãos interinstitucionais deve considerar que eles não têm uma relação direta nem com uma política deliberada por parte do Estado, nem com uma proposta claramente formulada pela sociedade ou pelos movimentos organizados. Nascidas da lógica racionalizadora que então imperava e que necessitava de instrumentos gerenciais capazes de gerar uma integração minimamente efetiva entre [as] diversas modalidades de gestores, foram progressivamente penetradas por idéias democratizantes mais avançadas, através de atores técnicos vinculados ao Movimento Sanitário, nessa altura estrategicamente situados na camada dirigente da Previdência. Não é demais lembrar que as propostas de ampliação da participação são primariamente defendidas pelo pensamento progressista, em nome e em defesa dos setores excluídos, e, em seguida, aceitas e encampadas pelos demais setores, institucionalizando-se então (CARVALHO, 1995, p.44).

Os atores sociais envolvidos nessa área eram grupos de gestores públicos e privados, universitários, profissionais de saúde, que naquele momento ainda não contavam com poder decisório, mas sua presença possibilitou a criação desses mecanismos rumo ao controle social em saúde, sendo que a partir de 1990, a legislação assegurou a paridade como um mecanismo importante para o funcionamento dessas esferas, especialmente para a sociedade civil. Segundo o autor, este processo não era a ação de um Estado benevolente, nem tampouco o avanço de uma sociedade consciente, mas foi um processo de transformação em que o Estado se tornou permeável às demandas sociais de setores excluídos ou não atendidos pela agenda pública. Este fato reconfigurou o Estado que assumiu,

(...) a sua responsabilidade com a 'inclusão' dos excluídos, como provedor de direitos sociais crescentemente reclamados e assumidos como universais, o Estado [tratou] de adaptar-se de forma a proporcionar não apenas a possibilidade de atendimento dessa ou daquela demanda específica, mas de incorporar em termos institucionais e permanentes mecanismos que [pudessem] melhor sintonizá-lo com a diversidade de interesses e demandas presentes na sociedade, assumindo o conflito e patrocinando a concentração de interesses (CARVALHO, 1995, p.47).

A partir deste contexto, a Constituição de 1988 foi tida como um marco para a institucionalização de Conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis de governo, sendo que na área de saúde este processo coincidiu com as deliberações da VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986. O marco normativo oriundo da Conferência e referendado pela Carta previu a presença de Conselhos nos três níveis de governo com participação paritária, com presença da sociedade civil, do governo, dos usuários e prestadores de serviços. O autor demonstrou os embates em torno da agenda de saúde no momento da Constituinte e a articulação dos grupos para que seus projetos e concepções de saúde fossem sedimentados na Constituição. A Carta Constitucional incorporou as principais diretrizes da VIII Conferência, mas deixou que a legislação complementar fizesse sua regulamentação e detalhamento por meio da Lei Orgânica de Saúde¹²⁸, que acabou assegurando universalidade da saúde e descentralização nas esferas de governo. O parágrafo

¹²⁸ Ver Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990.

referente à participação da comunidade foi vetado pelo Presidente, mas foi revertido por meio da Lei nº 8142, que estabeleceu a existência de instâncias colegiadas sem prejuízo das funções do Poder Legislativo e garantiu o papel dos Conselhos enquanto esferas permanentes e deliberativas, formulando estratégias e controlando a execução da política de saúde e assegurando a participação da sociedade civil.

Segundo Carvalho, em 1993, não foi possível fazer uma leitura real e aprofundada do funcionamento dos Conselhos, mas foi importante, naquele período, apontá-lo enquanto marco institucional inovador que trouxe novas possibilidades de soluções e arranjos para formulação e implementação de políticas que possuem uma direção "(...) muito mais baseada na lógica de um projeto político do que na de interesses sociais específicos" (CARVALHO, 1995, p.108). Em termos conclusivos, para o autor, os Conselhos possuíram um marco legal que lhes garantiu poder de decisão, mas isso ainda não foi traduzido em poder real, assim, sua aplicação desse ponto de vista é bastante limitada, levando em consideração também o fato de que as

(...) deliberações dos Conselhos para ter valor legal, dependem da homologação do titular do respectivo Executivo, ou as decisões ocorrem por consenso, ou pode se gerar um impasse em que, de qualquer forma, a posição do Executivo tende a prevalecer ao não homologar as deliberações (CARVALHO, 1995, p.110).

Assim, de acordo com o autor, em meio a essas contradições, os Conselhos vêm se posicionando como um espaço de reforma democrática do Estado. Com a apresentação dessas reflexões acerca do Conselho Federal de Saúde, podemos identificar pontos em comum com as abordagens anteriores, especialmente as chamadas contradições apontadas por Carvalho, relacionadas ao mesmo tempo ao papel deliberativo que os Conselhos possuem a partir da Constituição de 1988 e da necessidade de que suas decisões sejam referendadas pelo Executivo, os avanços e recuos acerca da própria concepção dessas esferas, sua composição, sua falta de autonomia decisória e seu forte discurso participativo já foram características relevantes apresentadas nas pesquisas anteriores aqui relatadas e analisadas, assim, a forma de funcionamento do Conselho de Saúde reforça nosso conceito de "ambigüidade institucional".

Ao apresentar diferentes Conselhos, diferentes áreas, diferentes problemas de orientação de pesquisa, o que podemos observar são as semelhanças em

relação a forte presença do poder Executivo tanto nos Estados como no nível federal. Essa literatura deixa claro que, no Brasil, o Executivo é a configuração preponderante para se pensar sobre essas esferas públicas, pois ainda que os Conselhos sejam marcados por um viés discursivo de participação, de descentralização e do avanço da democracia deliberativa, no entanto, a prática é de sucessivos limites impostos pelo destoante poder do Executivo, o que reitera a natureza de "ambigüidade institucional" dessas esferas e nos permite extrapolar os estudos de caso e propor um conceito que sintetize a sua natureza à medida que localizamos repetições em cada um dos estudos aqui apresentados, referendados pela extensa literatura presente sobre o funcionamento dos Conselhos, demonstrando claramente sua natureza e limites configurados pelo Executivo que determina a "ambigüidade institucional" dessas esferas públicas. Outra questão limítrofe ligada a essa constatação é a problematização quanto à caracterização dos conselhos enquanto esferas públicas, ou seja, eles são efetivamente esferas públicas? Procurando estabelecer uma relação entre a perspectiva teórica adotada e a situação brasileira, apresentamos as principais reflexões sobre as esferas públicas no Brasil, demonstrando seu funcionamento, lógica e os impasses enfrentados.

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS (DES)CAMINHOS DA ESFERA PÚBLICA

Com base nessas possibilidades teóricas apresentadas, tanto pela ciência política, como pela filosofia política, como caminhos de investigação de uma esfera pública no Brasil, o Codefat, que em seu desenho institucional foi destinado a ser uma "caixa de ressonância" das demandas da sociedade civil, seja pela presença institucional formalmente constituída que envolve o Conselho, por meio das três bancadas – empregadores, trabalhadores e Estado – seja pela perspectiva aqui desenvolvida da possibilidade da presença dos "múltiplos públicos", pois ambas nos indicam que os Conselhos não podem ser percebidos ou analisados como um fenômeno isolado, mas sim como fruto de uma disputa política estatal e pública (sociedade civil) por espaços e/ou esferas de publicização destinadas a discutir temas e decidir sobre políticas públicas que afetam a todos indistintamente, e que poderiam funcionar como esferas decisórias que reverteriam à situação de grupos com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

A teoria desenvolvida por Nancy Fraser possibilita uma interpretação do Conselho a partir de uma abordagem mais abrangente ao apontar as exclusões geradas pela concepção habermasiana, que coincidem com nossas preocupações quanto ao funcionamento de esferas públicas, e que nos impõe um desafio ao propiciar uma leitura de uma esfera sob a qual a concepção teórica adotada não apontou em nenhum momento "onde" tais eventos, sobre o complexo funcionamento de esferas públicas, deveriam se localizar. Assim, temos ao menos dois desafios: a) trabalhar com uma teoria desenvolvida em outro contexto social; b) avançar no plano teórico a partir de um caso concretamente estudado no Brasil, buscando operacionalizar conceitos para este fim. Com isso, analisamos, a partir de uma releitura de Habermas, os caminhos que as esferas públicas têm tomado no Brasil. Assim, apresentamos uma breve discussão sobre as inter-relações entre democracia deliberativa e esfera pública, bem como, o "estado da arte" sobre conselhos no Brasil, caracterizando o que identificamos como sua marca, ou seja, a "ambigüidade institucional".

No próximo capítulo apresentaremos a situação do mercado de trabalho no Brasil com dados globais de inserção e de desemprego, para posteriormente focamos na situação dos negros, mulheres, pessoas com deficiência e de trabalhadores que possuem dificuldade de inserção no mercado de trabalho em função da sua faixa etária, demonstrando que, como disse Raichelis e Jessé Souza, esses públicos fragilizados poderiam se constituir como um dos focos das políticas públicas de trabalho¹²⁹ presentes no Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador e reiterado insistentemente pela revisão da literatura aqui realizada.

¹²⁹ Essa compreensão quanto ao foco das políticas públicas possui respaldo teórico à medida que "(...) o processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta pela inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Assim, pode-se perceber a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos" (CUNHA, 2003, p. 15).

3 "MUNDO DO TRABALHO" BRASILEIRO: MÚLTIPLOS PÚBLICOS E ESFERA PÚBLICA

3.1 SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E OS MÚLTIPLOS PÚBLICOS

Nesta seção, desenvolveremos um panorama da situação do mercado de trabalho brasileiro entre 1990 e 2002, tendo como foco a posição, especialmente dos negros, mulheres, pessoas com deficiência e trabalhadores que sofrem discriminação etária. Para o desenvolvimento desta seção, entenderemos o mercado de trabalho como um *locus* onde ocorre a compra e venda de serviços de mão-de-obra e de encontro entre empresários e trabalhadores que negociam níveis salariais, condições de emprego e trabalho, e que por vezes contam com a presença do Estado para regulação dessas relações, especialmente, o Codefat como formulador de políticas públicas de trabalho e emprego.

Neste primeiro momento, situaremos as condições de acesso e as dificuldades de inserção no mercado de trabalho, destacando tanto a busca pela colocação no "mercado formal de trabalho", regulado por contratos de trabalho e sujeito à legislação específica, como também a busca de colocação no "mercado informal de trabalho"¹³⁰, em que prevalecem regras informais e com o mínimo de controle estatal¹³¹. Mas antes de dar início ao quadro brasileiro de desemprego, vamos apresentar esses índices em nível mundial.

¹³⁰ Segundo Gallino, o trabalho informal não consiste numa fase intermediária para melhorar o caminho para o setor formal, consiste numa questão de sobrevivência. Há estimativas de que metade dos trabalhadores do mundo estejam no setor informal. Na América Latina, no final da década de 1990, de dez postos de trabalho seis eram do setor informal. O autor aponta quatro questões que norteiam o crescimento do setor informal nos países em desenvolvimento: (i) o desmantelamento da maioria dos setores públicos da economia, freqüentemente obrigados a programas de ajuste impostos pelo Fundo Monetário Internacional; (ii) a desregulamentação dos mercados de trabalho no setor formal e o estímulo ao trabalho temporário, cuja fronteira com o trabalho informal é muito tênue; (iii) a cadeia de subcontratação controlada pela Internet; e (iv) as constantes crises financeiras que levam ao desemprego e a pobreza absoluta de milhares de pessoas.

¹³¹ Ver Chadad, 2006, p. 381.

Do ponto de vista das estatísticas mundiais de desemprego¹³², conforme tabela 1, podemos observar que o Brasil ocupa o segundo lugar no *ranking* de desemprego em números absolutos, perdendo apenas para a Índia, que ocupa o primeiro lugar desta classificação. No ano de 2000, o Brasil já contava com 11,454 milhões de pessoas sem trabalho. No mesmo ano, a Índia tinha 41,344 milhões de desempregados.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO MUNDIAL DE 1980 A 2000

PAÍS	TAXA DE DESEMPREGO (Em milhões)	
	1980	2000
Brasil	964,2	11,454
China	5,415	5,950
EUA	7,637	5,655
Índia	15,317	41,344
Japão	1,140	3,2
Rússia	1,665	7,395

FONTE: <http://www.frigoletto.com.br/GeoPop/desempregomundial.htm>.
Acesso em: 08 jun. 2007

Segundo a OIT¹³³, a região mais afetada pela recessão econômica mundial de 2001 foi a América Latina e o Caribe, com reflexos na queda do crescimento econômico e, por consequência, na eliminação de empregos. A região teve um decréscimo de -0,1% em 2002, e voltou a crescer em 2003: 1,6%, com uma

¹³² Do ponto de vista do sujeito, cabe esclarecer que a compreensão presente é de que o trabalho assalariado é muito mais do que uma atividade meramente instrumental, isso significa que os trabalhadores que enfrentam a situação do desemprego comprometem sua dignidade, sua afirmação pessoal e ficam privados de um conjunto de relações sociais (KOVÁCS, 2002, p. 40). No mesmo sentido, Paugam, chama a atenção para o fato dos desempregados terem "(...) invariavelmente, relações mais distantes com membros de sua família: quanto mais precária for a situação no mercado de trabalho, maior é a possibilidade de o indivíduo não ter nenhuma relação com a família. Os homens entre 35 e 50 anos são mais atingidos do que as mulheres, tornando-se mais introspectivos; mais absortos. A experiência da precariedade profissional é, efetivamente, mais dolorosa quando atinge os indivíduos no cerne da vida ativa. Quanto maior é a precariedade profissional, menor é a possibilidade do indivíduo auferir ajuda do seu meio social" (PAUGAM, 2002, p. 72). Na mesma linha, ver Eugène Enriquez, 1999, p.136.

¹³³ As informações discutidas aqui têm como base o relatório "Tendências Mundiais de Emprego - 2004 - OIT" BBC Brasil. Disponível em: www.oitbrasil.org.br/news/nov/ler_nov.php?id=3059. Acesso em: 28 jun 2007.

recuperação do emprego muito discreta. A taxa de desemprego regional caiu de 9% para 8%, redução que pode ser atribuída à recuperação Argentina e à diminuição do crescimento da mão-de-obra, diz o estudo. Já

(...) o crescimento do PIB dos Estados Unidos foi ofuscado pela escassa criação de empregos e por uma taxa de desemprego que se manteve em níveis altos, em cerca de 6%. A União Européia (UE), por outro lado, obteve resultados positivos nos mercados de trabalho de alguns países, apesar da baixa taxa de crescimento do PIB: 1,5% (OIT, 2004).

De acordo com os dados da OIT, no ano de 2003 havia no mundo 185,9 milhões de desempregados, o que corresponde a 6,2% da força de trabalho mundial. Essa informação é o maior número da história da OIT, superando a marca de 185,4 milhões da atingida em 2002. A maior parte destes desempregados é formada por homens, 108,1 milhões (600 mil a mais que em 2002); as mulheres são 77,8 milhões (cem mil a menos do que em 2002). Entre os jovens, de 15 a 24 anos, há 88,2 milhões de desempregados, isto é, 47,4% do total. A taxa de desemprego nesta faixa de idade é mais de duas vezes maior que a média, 14,4%. Além dos altos índices de desemprego, os dados da OIT demonstraram que, em 2003, 550 milhões dos trabalhadores no mundo eram pobres, ganhando no máximo um dólar americano por dia, não mais do que R\$ 3,00. Ainda que as taxas de crescimento anual do PIB estejam sofrendo elevação, mais de 7%, na Ásia Oriental (que inclui a China), por exemplo, registrou um ligeiro aumento do desemprego, enquanto que no Sudeste Asiático (que inclui Indonésia e Vietnã) houve um recuo do desemprego em 2003. Na Ásia meridional (que inclui a Índia), o desemprego permaneceu estável apesar do rápido crescimento do PIB, 5,1%. No Oriente Médio e Norte da África, o desemprego não somente aumentou como apresentou a taxa mais elevada, 12,2%. A África Subsaariana viveu uma ligeira queda do número de desempregados, no entanto, esse fato não provocou redução no número de trabalhadores pobres.

Como é possível observar, houve um crescimento contínuo do número de desempregados no mundo, o que certamente nos leva a refletir sobre a direção das políticas públicas adotadas no contexto brasileiro com o objetivo de inserir melhorias e de controlar esses índices. Assim, no Brasil, do ponto de vista cronológico, entre

as décadas de 1950 e 1960, teve tanto um problema de geração de postos de trabalho como de absorção de mão-de-obra. Entre os anos 60 e 70 havia maior capacidade na criação de postos, mas já se delineava um grave problema de absorção¹³⁴. O cenário do início da década de 1990, até hoje, foi e continua sendo marcado pelo aumento da produtividade da economia, capacidade de acumulação e ampliação, num primeiro momento com a revolução industrial e, atualmente, com a revolução tecnológica, sendo que ambas propiciaram novas oportunidades. A simultaneidade desse processo é peremptoriamente marcada por traços aparentemente contraditórios, como baixo crescimento econômico e, ao mesmo tempo, avanço do progresso técnico. Isso tem sedimentado o desemprego e o aumentado o tempo de procura para inserção no mercado de trabalho, fazendo com que a PEA¹³⁵, aproximadamente 1,5 milhão de pessoas por ano, não seja absorvida, tendo ainda o estoque de desempregados¹³⁶. Podemos observar na tabela abaixo os dados globais de desemprego aberto no Brasil de 1980 a 2005.

¹³⁴ Ver Dedecca, 1998, p. 154.

¹³⁵ A População Economicamente Ativa (PEA) é definida pelo conjunto de empregados "plenamente ocupados" (em tempo integral ou em tempo parcial), os subempregados (visíveis e invisíveis), os desempregados (os que já trabalharam e os que nunca trabalharam – 1º emprego) e os que não estão procurando trabalho, mas que se encontram dispostos a trabalhar em condições específicas (os que já trabalharam e os que nunca trabalharam). Por outro lado, a População não Economicamente Ativa são aqueles capacitados para o trabalho divididos em duas categorias: a) trabalhadores desalentados (dispostos a trabalhar, mas desestimulados a buscar emprego), como exemplo: dedicando-se a afazeres domésticos; estudante; aposentado; pensionista; rentista e outros; b) inativos (não buscam trabalho nem desejam trabalhar) e, por fim, em outra categoria estão os incapacitados para o trabalho: a) inválidos física e mentalmente; b) idosos e outros (CHADAD, 2006, p. 384).

¹³⁶ Ver Araújo & Alves de Lima, 2006, p. 175. Cabe observar no Apêndice B uma tipologia do desemprego, e no Apêndice C, uma tipologia do subemprego.

TABELA 2 - DESEMPREGO ABERTO⁽¹⁾ NO BRASIL - 1980-1999

PERÍODO	TAXA % (IBGE) BRASIL	TAXA % (DIEESE) SP
1980	6,50	...
1981	7,90	...
1982	6,27	...
1983	6,70	...
1984	7,12	...
1985	5,25	7,80
1986	3,59	6,10
1987	3,73	6,10
1988	3,85	7,00
1989	3,35	6,60
1990	4,28	7,20
1991	4,83	7,90
1992	5,97	9,10
1993	5,32	8,70
1994	5,06	8,90
1995	4,64	9,00
1996	5,47	9,9
1997	5,66	10,2
1998	7,60	11,7
1999	7,71	12,28
2000	7,1	12,1
2001	6,2	12,3
2002	6,2	12,33
2003	9,73	13,65
2004	8,9	12,85
2005	9,31	12,0

FONTE: Revista Conjuntura Econômica - FGV. Disponível em: <http://www.ai.com.br/pessoal/indices/EMbPREG1.HTM>. Acesso em: 28/jun/2007. Outra fonte utilizada para os anos de 2000 a 2002 foi PME / IBGE. As capitais analisadas foram Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Salvador, nos meses de janeiro a setembro

(1) A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) realizada pelo Dieese e a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) são pesquisas de periodicidade mensal, realizadas nas mesmas regiões metropolitanas e por isso comparáveis. Porém, a metodologia faz com que as taxas da PED sejam mais elevadas, observe a tabela de diferenciação metodológica das duas pesquisas no Apêndice D.

As informações apontadas na tabela 2 revelam que, desde a década de 1980, o crescimento do desemprego é contínuo. Por meio dos dados podemos verificar que a taxa de desemprego aberto apresentou neste período uma tendência crescente de evolução ao longo dos anos 90. Pode-se, contudo, observar também a existência de tendências em determinados sub-períodos: entre 1993 e 1996 houve uma relativa estabilidade com tendência de crescimento até o final de 1997, percebemos um forte crescimento em 1998, mantido em 1999 e início de declínio a partir

de 2000. Na perspectiva de melhorar essas estatísticas, um dos mecanismos possíveis é verificar como as políticas públicas podem incidir sobre essa realidade. Desse ponto de vista,

(...) Uma questão crucial, portanto, é: se o crescimento da economia, que se mantém por mais de 20 anos muito abaixo da média histórica do período 1947-80, for insatisfatório por mais alguns anos (restrições externas, vicissitudes de estabilização e escolhas já feitas – em termos de políticas macroeconômicas – são fatores adversos ao crescimento), como se deve lidar com o problema do considerável número de desempregados e do conseqüente aumento do contingente de pobres? Uma resposta possível, mas não suficiente, é a melhora de programas de geração de emprego e renda (o que inclui programas de requalificação da mão-de-obra e de crédito ao pequeno produtor urbano e rural) – nos quais o Governo vem investindo somas expressivas de recursos (ARAÚJO & ALVES DE LIMA, 2006, p.175).

Cabe salientar que não se pode analisar o funcionamento do mercado de trabalho sem considerar o contexto econômico e os seus principais componentes que são salários, empregos, desemprego, rotatividade, produtividade, também condicionados pela flutuação e o ritmo do desenvolvimento das atividades econômicas¹³⁷. Assim, há algumas especificidades para entender a contínua elevação do desemprego, uma delas é de que o desemprego não é resultado somente da adoção de políticas econômicas voltadas a preservar o equilíbrio macroeconômico, mas, também, conta com a composição de elementos de natureza estrutural¹³⁸ e,

¹³⁷ De acordo com Polanyi numa perspectiva mais ampla, "(...) A história econômica mostra que emergência de mercados nacionais não foi, de forma alguma, o resultado da emancipação gradual e espontânea da esfera econômica do controle governamental. Pelo contrário, o mercado foi a conseqüência de uma intervenção consciente, e às vezes violenta, por parte do governo que impôs à sociedade a organização do mercado, por finalidades não-econômicas. Examinando mais de perto, o mercado auto-regulável do século XIX se revela radicalmente diferente até mesmo de seu predecessor imediato, pois ele depende do auto-interesse econômico para sua regulação. *A fraqueza congênita da sociedade do século XIX não foi o fato de ser uma sociedade industrial e sim uma sociedade de mercado. A civilização industrial continuará a existir mesmo quando a experiência utópica de um mercado auto-regulável não for mais que uma lembrança*" (POLAYNI, 1980, p. 244 - grifo no original).

¹³⁸ As linhas gerais de contextualização do desemprego estrutural é em grande medida, resultado do padrão de desenvolvimento adotado, que exclui parcela significativa da população (Chadad, 2006, p. 382).

nesse sentido, o combate ao desemprego coloca como emergente a adoção de estratégias de mais longo prazo¹³⁹.

Segundo Picchetti & Chahad, no que diz respeito à discussão das causas, dimensões e estimativas de desemprego estrutural no Brasil, mais importante do que a própria evolução das taxas de desemprego é o perfil dos atingidos, sendo crucial verificarmos a própria composição desse desemprego. A tabela 3 apresenta um quadro geral de alguns elementos importantes para compreender e explicar esta composição, e as alterações sofridas ao longo da década de noventa, incluindo os anos de 2001 e 2002.

TABELA 3 - COMPOSIÇÃO DO DESEMPREGO ABERTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS - 1991-2002

DISCRIMINAÇÃO	TAXA DE DESEMPREGO (Em %)											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Sexo: Mulheres	39,0	39,5	40,4	41,6	41,0	44,6	44,4	44,8	45,2	47,0	45,1	45,1
2. Idade												
10-17 anos	11,7	10,8	9,7	9,6	9,6	9,7	8,8	8,3	7,0	6,3	4,7	4,7
40-49 anos	8,4	9,1	9,6	9,7	9,6	10,8	11,7	12,5	13,8	13,6	13,4	13,3
3. Grau de Instrução												
0-4 anos	31,0	29,7	29,1	27,9	25,9	24,2	23,3	21,7	20,0	18,1	16,8	16,7
9-11 anos	23,7	24,9	26,7	27,5	29,0	30,6	32,2	34,2	37,4	41,1	43,6	43,7
4. Posição na Família												
Chefe	32,1	31,9	32,2	32,3	31,9	31,2	32,5	32,5	32,9	31,6	32,4	32,1
Cônjuge	9,0	9,7	9,7	10,9	11,1	12,8	12,6	13,2	12,7	13,9	12,9	13,1

FONTE: PME/IBGE (Pesquisas realizadas entre os meses de janeiro e setembro, referentes à média anual em %)

De acordo com os autores, o que podemos observar é que entre os anos de 1991 e 2002 as mulheres aumentaram sua participação no contingente de desempregados em torno de 6%, chegando a 8% quando o ano de referência é 2000. Há ao menos três fatores que contribuíram para apresentação desta taxa. O primeiro diz respeito ao crescimento modesto, mas contínuo aumento da taxa de participação feminina na força de trabalho, em contraponto à queda da taxa de participação masculina. O segundo fator consiste na observação de que as mulheres aumentaram sua presença entre os ocupados, preenchendo aproximadamente dois

¹³⁹ Ver Chadad, 2006, p. 382.

terços dos postos de trabalho criados no período analisado. O terceiro fator reside no fato das mulheres terem mais dificuldade de se inserir no mercado de trabalho, e observando os dados de 2001 comparativamente a 1991, percebe-se que o desemprego das mulheres cresceu mais do que o dos homens no período. Constata-se, então, que a elevação da população feminina mantém as taxas de desemprego mais altas, sendo este um dos fatores estruturais a serem observados na construção das taxas de desemprego¹⁴⁰.

Ainda em linhas gerais, e discutindo o panorama apresentado pelos índices presentes na tabela 3, percebemos que houve uma queda expressiva da participação dos jovens na composição da taxa de desemprego, talvez em grande medida pela dificuldade de inserção no mercado de trabalho. No entanto, é surpreendente, e o dado também é contraditório, à medida que

(...) a participação do grupo etário entre a faixa de 40 e 49 anos. Como sua taxa de desemprego é baixa, essa maior participação adveio do aumento acentuado de novos trabalhadores nessa faixa etária na PEA, tendo passado de 2,9 milhões em 1991 para cerca de 4,2 milhões em 2001 (PICCHETTI & CHAHAD *apud* RAMOS¹⁴¹, 2003, p.07).

Assim, aqui já se apresenta um quadro geral da dificuldade de inserção dos trabalhadores acima de 40 anos de idade de entrarem no mercado de trabalho formal. Com base na tabela 3, sobre o item desemprego e escolaridade, ocorreu uma redução expressiva da participação daqueles menos qualificados na composição da taxa de desemprego, o dado é de que 31,0% em 1991 para 16,7% em 2002, e por outro lado, um aumento muito expressivo da participação do pessoal mais qualificado, de 23,7% em 1991 para 43,7% em 2002. Esta inversão, segundo os

¹⁴⁰ De acordo com Hirata (1998), no Brasil, o aumento significativo da atividade feminina coincide com o aumento da importância da precariedade do emprego, vale dizer, do aumento dos empregos informais.

¹⁴¹ Ver Ramos, L. **O funcionamento do mercado de trabalho metropolitano brasileiro no período (1991-2001)**. Texto de Discussão. IPEA, Rio de Janeiro, nov. 2000a.

autores, pode estar ligada às variações de comportamento da taxa de participação desses grupos. O que esses dados da PME revelam é que

(...) o grupo até quatro anos de estudo diminui cerca de dois milhões de trabalhadores, e o grupo acima de nove anos de estudo e com alguma formação universitária, aumentou em cerca de 1,2 milhões de trabalhadores, indicando que quase metade dos postos de trabalho gerada no período foi preenchida pelos trabalhadores mais qualificados. Se isto tem uma conotação positiva, pois representa uma elevação da escolaridade média dos ocupados, ou mesmo refletindo progressos do sistema educacional, por outro pode estar significando que o mercado de trabalho está cada vez mais seletivo e excludente, expulsando os trabalhadores menos qualificados, e sendo até mesmo mais rígido com os mais qualificados, tendo em vista o aumento de sua participação na taxa de desemprego (PICCHETTI & CHAHAD, 2003, p.08).

Refletindo ainda a tabela 3, o item sobre participação dos chefes de família caracteriza-se como estável ao longo do período 1991 a 2002. Um dado que chama a atenção é que houve elevação da participação do cônjuge na composição do desemprego, passando de 9,0% em 1991 para 13,1% em 2002. O que essa informação revela é que os trabalhadores, neste caso, em sua maioria são as esposas que não possuem suas atividades prioritariamente voltadas para o mercado de trabalho, sendo este exercício maior no sentido de complementação da renda doméstica. Esse perfil fez com que essas mulheres tivessem mais dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Esses dados, de maneira geral, retratam os índices de desemprego existente na sociedade brasileira e foram acompanhados de explicações com base nas teorias econômicas, agora devemos complementá-las a partir da literatura sociológica sobre o funcionamento do mercado de trabalho, do desemprego e das identidades que o circundam, e que por ele são afetados.

3.1.1 Identidade e Trabalho

Iniciamos essa análise partindo de um cenário mais amplo, europeu e americano, demonstrando a importância de se entender a categoria desemprego como um fenômeno histórico, portanto, socialmente construído. Segundo Gaudié, ao longo dos séculos o sinônimo de "destituição" tinha outras significações, como exemplo, no século XVIII era a pobreza, no século XIX o pauperismo e no século XX

o desemprego¹⁴². Atualmente, a categoria tem passado por um processo de desconstrução, sendo que a preocupação de Gautié foi de demonstrar que essa categoria deveria permanecer indissociável da importância e da sua relação com a intervenção pública¹⁴³, à medida que o desemprego apareceu ligado à noção de "questão social"¹⁴⁴, e esta não se

(...) reduz a existência da pobreza: ela surge quando os problemas sociais são representados como tais, ou seja, quando são concebidos como remetendo à sociedade em seu conjunto, porque são causadas pelo sistema social e/ou porque colocam em perigo esse sistema (GAUTIÉ, 1998, p.69).

A "questão social" estava presente quando o posicionamento do pobre no sistema social passou a ser uma ameaça à ordem social tradicional, surgindo desse processo um condicionante que foi a estigmatização do que deveria ser um "bom pobre", sendo, em geral, qualificado entre os inválidos, as crianças e os idosos, constituintes de uma categoria de pessoas incapazes para o trabalho; sendo o "mau pobre" exatamente o contrário do prescrito, assim, a lógica apresentada e dirigida a

¹⁴² Polayni também discutiu as transformações no tratamento dado aos pobres "(...) *A New Poor Law* aboliu a categoria geral dos pobres, o 'pobre honesto' ou 'pobre trabalhador' – termos contra os quais Burke já havia investido. Os pobres anteriores se dividiam agora em indigentes fisicamente desamparados, cujo lugar era nos albergues, e trabalhadores independentes que ganhavam sua vida com o trabalho assalariado. Isto criou uma categoria de pobres inteiramente nova, o desempregado, que fez sua aparição no cenário social. Enquanto indigente deveria ser atendido por uma questão de humanidade, o desempregado não deveria ser assistido, em favor das indústrias. Não importava o fato de que o trabalhador desempregado não era responsável pela sua sorte" (POLAYNI, 1980, p. 222).

¹⁴³ Gautié, 1998, p. 68.

¹⁴⁴ A questão social compreende o "(...) hiato entre a organização política e o sistema econômico permite assinalar, pela primeira vez com clareza, o lugar do 'social': desdobrar-se nesse entre-dois, restaurar ou estabelecer laços que não obedecem nem à lógica estritamente econômica nem a uma jurisdição estritamente política. O 'social' consiste em sistemas de regulações não mercantis, instituídas para tentar preencher esse espaço. Em tal contexto, a questão social torna-se a questão do lugar que as franjas mais dessocializadas dos trabalhadores podem ocupar na sociedade industrial. A resposta para ela será o conjunto dos dispositivos montados para promover sua integração" (CASTEL, 2003, p. 31).

essas categorias foi da assistência *versus* a repressão¹⁴⁵. Ainda no século XVIII, com a Revolução Francesa, houve uma proposta para extinção da mendicância, no entanto, o direito ao trabalho não foi afirmado, porque a intervenção do Estado foi indireta, prevalecendo a idéia de que o livre acesso ao mercado de trabalho resolveria as questões relativas à falta de emprego¹⁴⁶. Sendo que a liberdade do trabalho foi tomada como fundamento para resolver a pobreza involuntária, "(...) a mendicância 'voluntária' [tornou-se] um delito social, e reencontramos assim o aspecto repressivo" (GAUTIÉ, 1998, p.69).

Ainda nesta linha de contextualização, mas diante de um grande salto histórico, o autor afirma que outros recursos passaram a ser utilizados. Como exemplo, nos Estados Unidos, na década de 1930, as estatísticas passaram a ser utilizadas para mensurar as pessoas que antes eram somente vistas como pobres e indigentes e que agora passaram a ser desempregadas. Segundo Gautié, o que se encontra hoje é o inverso do processo acima descrito, pois se procura desconstruir a categoria desemprego. Para apresentar como esse processo ocorreu, o autor utilizou a experiência americana e européia demonstrando o desenvolvimento das "ações públicas" em relação ao desemprego. Segundo ele, no caso americano, as mensurações das taxas de emprego e desemprego não demonstraram um panorama fidedigno à realidade, em função da forma de como os índices eram construídos, havia uma "frouxidão" metodológica que desconfigurou o desemprego enquanto categoria estatística, fazendo com que o desemprego deixasse de ser uma questão social importante, pois

(...) nesse país, desemprego e pobreza coincidem cada vez menos: no início dos anos 90, 20% dos trabalhadores tinham um nível de renda que os colocava abaixo do limiar de pobreza (...), enquanto, simetricamente, um grande número de beneficiários da ajuda social (...), no entanto aptos, não estão qualificados como desempregados (GAUTIÉ, 1998, p.79).

¹⁴⁵ Gautié, 1998, p. 70/71.

¹⁴⁶ Gautié, 1998, p. 72.

Já no caso europeu, o desemprego manteve-se como uma questão social importante, inclusive porque os dados estatísticos não poderiam ser desprezados, em função das altas taxas registradas. Mesmo que na Europa tenha se mantido o desemprego como uma categoria social importante, a forma política adotada para resolver os problemas decorrentes do desemprego foi a produção de "políticas específicas de emprego", que visavam reduzir desequilíbrios, e a criação de "políticas de inserção" dirigidas "(...) aos *públicos específicos de desempregados* (os jovens, os desempregados de longa data principalmente), e depois aos *excluídos*" (GAUTIÉ, 1998, p.80 - grifo no original).

Segundo o autor, a adoção dessas medidas estatísticas tomou o caminho inverso daquele que construiu a categoria desemprego, pois anteriormente havia uma leitura macrossocial da situação dos excluídos, em confronto com a política europeia atual que adotou critérios de localização e da individualização da intervenção pública, assim, são "(...) as características dos indivíduos que explicam sua dificuldade de inserção, e não uma disfunção do sistema econômico e social¹⁴⁷" (GAUTIÉ, 1998, p.80). Nesse contexto, a criação do conceito de empregabilidade mudou a percepção que o Estado deveria ter, transformando de forma marcante o processo de intervenção pública, sendo que, para compreender o desemprego de longa duração e dos processos de exclusão, não deveria ser possível afastar a economia dos aspectos sociais, assim, identidades coletivas não poderiam ser abandonadas em detrimento de trajetórias individualizadas¹⁴⁸, que abriram mão do conceito de questão social¹⁴⁹. No caso brasileiro, o desemprego não somente aumentou, mas também se diversificou ao atingir

¹⁴⁷ Entendemos que ambos os processos devem ser considerados, pois a ênfase se dá tanto pela trajetória individual ligada a identidades excluídas, como pela estrutura social. Neste sentido, o ponto crucial identificado pelo autor é a responsabilização do indivíduo que se imputa pela situação do desemprego.

¹⁴⁸ Richard Sennet (2003) demonstrou a partir do acompanhamento, por meio de entrevistas, de grandes diretores de multinacionais que foram demitidos e entenderam aquele processo como um fracasso pessoal, e não na perspectiva do funcionamento da estrutura social e do mercado de trabalho, assim os responsáveis pela sua situação foram eles próprios.

¹⁴⁹ Gautié, 1998, p. 81.

(...) desigualmente os indivíduos segundo as suas características de sexo, idade, categoria socioprofissional e escolaridades, variáveis tão caras à análise sociológica e sociodemográfica das desigualdades. Ou seja, o desemprego, além de involuntário, como queria o nosso modelo clássico de cultura normativa do trabalho, é hoje fortemente seletivo, visto que as chances de emprego estão desigualmente distribuídas entre os diferentes grupos sociais (GUIMARÃES, 2002, p.108).

No caso brasileiro, do ponto de vista histórico, no final da década de 1980, por exemplo, não havia ainda uma rede eficaz de atendimento à demanda do desemprego, mediante esse vazio, os sindicatos procuraram responder a essas demandas¹⁵⁰. Numa linha interpretativa semelhante à de Gaudié, Guimarães identificou que no Brasil também foram construídas interpretações para identificar e/ou caracterizar os desempregados, como exemplo, no início da década de 1980, o desempregado buscava um sistema público eficaz, em que aqueles que vivenciavam o desemprego se reconheciam enquanto tal, mas também percebiam aquela situação como transitória, e "(...) em seu sentido sociológico forte – ser desempregado [significava] ser *institucionalmente* reconhecido, contabilizado e considerado como tal, mas, ao mesmo tempo, [importava] em, *subjetivamente*, definir-se, reivindicar-se e considerar-se como tal" (GUIMARÃES, 2002, p.110 - grifo no original).

Esta compreensão marcou a trajetória de uma identidade claramente definida e reconhecida. Para compreender a situação de emprego e desemprego é necessário conhecer as pessoas que vivem a situação e se reconhecem como tais, os atores e instituições que atuam sobre esse processo, como o Estado, a Justiça do Trabalho, o Legislativo, as Centrais Sindicais, os Sindicatos, as ONGs e os Conselhos do Trabalho. Assim,

(...) a construção social do desemprego está marcada, aqui, pela ruptura da equivalência entre a privação do emprego e o desemprego. Ademais, onde a fronteira entre o desemprego e o emprego se faz tão mais permeável, ganham força outras categorias de identificação subjetiva e política (desabrigados, 'sem-teto', 'sem-terra', por exemplo), sendo tanto mais utilizadas

¹⁵⁰ Essa questão está aprofundada no capítulo 4, à medida que explicamos o processo de formação de políticas públicas de trabalho no Brasil.

quanto mais eficazes (que o desemprego) se mostrem para negociar a proteção social. Não sem razão os fortes movimentos de desempregados do início dos anos de 1980¹⁵¹ cederam lugar a movimentos sociais onde *outras* identidades coletivas formam a argamassa que liga os interesses individuais. E, mesmo que a maioria dos 'sem-teto' possa ser também 'sem-emprego' não é a identidade subjetiva de 'desempregado', coletivamente partilhada, que está na base da ação (GUIMARÃES, 2002, p.110 - grifo no original).

Ainda nesta perspectiva, José Nun identificou o aumento de ocupações precárias¹⁵² e como esta questão comprometeu a efetividade de princípios igualitários e de justiça social. Neste cenário de desigualdade houve a ocorrência do que o autor identificou como marginalidade social, fenômeno marcado pela elevada taxa de desocupação, especialmente para os latino-americanos, que não possuem as mesmas redes de proteção existente nos países europeus. Na América Latina, o trabalhador em sua maioria não é registrado, é mal-remunerado e não possui estabilidade, tampouco possibilidade de ascensão profissional. O quadro de flexibilização¹⁵³ barateou ainda mais o custo da mão-de-obra e aumentou os contratos

¹⁵¹ Ana Maria Doimo caracterizou o surgimento dos movimentos sociais no Brasil sustentando a tese de que o traço principal desses movimentos era a "ação-direta". Para ela, os movimentos de ação-direta podem ser entendidos como parte do fenômeno de socialização política, destacando que sua marca foi terem surgido fora da esfera produtiva e dos canais convencionais de mediação política (Doimo: 1995, p. 50).

¹⁵² O conceito de ocupação precária recai sobre os mesmos mecanismos de flexibilização discutidos na seqüência.

¹⁵³ O processo de flexibilização foi fruto da reestruturação produtiva, que imprimiu a lógica da flexibilidade não apenas no espaço da empresa, mas também na relação entre as empresas que desenvolveram novas técnicas de subcontratação, por meio da terceirização dos serviços e pela descentralização produtiva (Alves, 2000, p. 182). Para Sennett (2003), o processo de flexibilização ocorreu estimulado por inovações no sistema de poder, tendo como principais traços dessa flexibilização: a) a reinvenção descontínua das instituições; b) a especialização flexível da produção; c) a concentração de poder sem centralização. Em outra perspectiva, Arbix apresenta seis itens, que segundo ele, compõem os processos de flexibilização: a) recusa na discussão de políticas industriais negociadas com os sindicatos; b) construção de barreiras para atuação sindical, como exemplo, restrição ao direito de greve; c) a empresa passou a ser o espaço de definição das relações de trabalho distante dos sindicatos; d) mudanças na legislação trabalhista visando à diminuição de direitos, como férias, abonos, licenças, 13º salário, etc; e) formalização de empregos temporários; f) diminuição da proteção estatal aos sindicatos (Arbix, 1997, p. 486).

temporários por meio do processo de precarização e de grande concentração de renda¹⁵⁴.

Com a análise desses fatos, o autor desenvolveu o conceito de "massa marginal" que, segundo ele, era composto por camadas não absorvidas pelo setor hegemônico da economia. Ao desenvolver esse conceito, José Nun tinha três preocupações: a) apresentar a relação estrutural entre o processo de acumulação capitalista e os fenômenos da pobreza e da desigualdade, desconstruindo a responsabilização das vítimas desse processo; b) demonstrar a fragmentação da estrutura ocupacional e, a partir desse quadro, a formação de identidades sociais; c) demonstrar o processo de "afuncionalização" dos excedentes da população para que não se tornassem disfuncionais¹⁵⁵. Com base neste cenário, Nun identificou que o

(...) aumento da pobreza e da desigualdade e a ausência de redes de proteção social adequadas estão conduzindo à consolidação de democracias representativas excludentes, com uma minoria de cidadãos plenos, o que equivale a dizer que se trata de regimes políticos pouco democráticos e pouco representativos (NUN, 2000, p.62).

Os elementos apontados por Gautié, Nun e Guimarães nos auxiliam a relacionar o funcionamento, especificamente, do mundo do trabalho, com as problematizações teóricas de Fraser em relação à esfera pública, à medida que demonstra por meio de mecanismos sociais o modo que determinadas questões são tratadas se fossem de fórum privado, no caso aqui, o desemprego deixou de ser fruto da estrutura social e econômica e passou a responsabilizar o indivíduo e/ou pessoa pela situação de desemprego, por meio da construção da categoria da "falta de empregabilidade", que é um tratamento estritamente particular de um fenômeno social, e ao mesmo tempo de isenção do Estado da situação social do desemprego. Como salientou Nadya Guimarães, a questão é que a própria empregabilidade, muito além do que mera capacidade individual, deve ser compreendida como uma construção social que ao longo dos anos tem afastado a responsabilidade do Estado

¹⁵⁴ José Nun, 2000, p. 57/59.

¹⁵⁵ José Nun, 2000, p. 61.

da questão social¹⁵⁶. Nesse sentido é que a presença em esferas públicas se constituiria como aprofundamento da democracia, à medida que os afetados pela exclusão teriam, teoricamente, a possibilidade de desconstruir essas novas argumentações quanto à responsabilização dos indivíduos pela situação do desemprego e por meio das políticas públicas, já que é a função social dos movimentos sociais construir novas abordagens e perspectivas para os públicos diretamente afetados, levando em consideração a estrutura social.

Do quadro factual do mercado de trabalho brasileiro emerge o que teoricamente Fraser chamou de "coletividades ambivalentes", que são identidades que sofrem diferenciação tanto pela estrutura cultural como pela política-econômica. Para atuar politicamente na reversão das desigualdades salariais e formas de segregação profissional, é preciso indicadores quanto ao salário, capacitação, duração da jornada de trabalho, estabilidade, condições de trabalho da ocupação entre homens e mulheres, brancos e negros, pessoas com deficiência e trabalhadores que sofrem discriminação étnica e outros fatores que possam gerar práticas discriminatórias¹⁵⁷, aí reside a importância da circulação dos múltiplos públicos, a expressão dessa variedade de condicionalidades que compõem o "momento" da formulação de políticas públicas. Se levadas em conta, esferas públicas, espaços democráticos e igualitários que estimulem o aprofundamento democrático poderiam compor uma

¹⁵⁶ De acordo com Walzer os excluídos foram repartidos em duas categorias, sendo a primeira formada por aqueles que trabalham em empregos mal remunerados e sobrevive deste modo a margem da sociedade. A segunda categoria é daqueles que não podem trabalhar e se percebem apanhados nas "redes de proteção". Esses excluídos não são frutos de fracassos individuais, mas sim freqüentemente excluídos a partir dos grupos a que pertencem: etnia, sexo e faixa etária no mercado trabalho. Essas pessoas são excluídas pelo sistema e suas fragilidades individuais são frutos dessa própria exclusão, ou seja, a exclusão é de ordem estrutural e não se soluciona com uma transferência pura e simples, a partir de escolas, empregos públicos, influência política ou intervenção da justiça. A existência de grupos excluídos exige, em nome da justiça, que seja realizado um esforço coletivo com o objetivo de fazer a reinserção de seus membros e sua existência independente, em cada esfera de distribuição. Esta é, justamente, a razão de ser de dois bens sociais relacionados entre si: a proteção social e a educação (Walzer, 2001, p. 141).

¹⁵⁷ Além desses temas serem apontados por Fraser, eles constituem exatamente os temas referentes à Convenção 111 da OIT, assinada pelo Brasil que trata da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

política pública multifacetada, e não exclusivamente da visão do Executivo, como temos identificado no caso brasileiro. Nessa perspectiva, a presença de grupos e de identidades entendidas como múltiplos-públicos e/ou contra-públicos teriam possibilidades, em termos teóricos, de contribuir na indicação dos temas, agenda e pautas, que deveriam ou não entrar para debate na esfera pública a partir de um processo de conflito originado da inter-relação entre públicos. Parece claro que os esforços para o desenvolvimento do mercado, a ampliação do número de empregos, são de natureza política e implicam na imbricação dos processos de tomada de decisão, esta vinculada à infra-estrutura, aos incentivos fiscais e ao comércio exterior. No entanto, o que caracteriza uma comunidade política democrática é o reconhecimento de que todas as transações sociais que mantêm alguns cidadãos à margem, e que produzem uma classe de homens e mulheres excluídos, sem formação, sem emprego, sem reconhecimento e sem poder, e que são sempre, e em todas as partes, a injustiça da vida na comunidade¹⁵⁸. Assim, ao se falar na formulação de políticas universais, entendemos que se o Parlamento foi reconhecido conceitualmente como um público forte¹⁵⁹ por Nancy Fraser, o Codefat também teria condições de operar como público forte, se não fosse pelo Executivo imprimir a lógica da "ambigüidade institucional" em sua natureza e estrutura.

Partindo desse panorama geral em torno do trabalho e das identidades, bem como, das características sociológicas deste fenômeno, realizaremos na seqüência uma contextualização em relação ao mercado de trabalho a cada uma das identidades que compõem o foco neste trabalho, ou seja, as mulheres, os negros, as pessoas com deficiência e os trabalhadores que sofrem discriminação étnica.

¹⁵⁸ Walzer, 2001, p. 166.

¹⁵⁹ A respeito do tema, Céli Pinto salienta que para Nancy Fraser "(...) o parlamento é por excelência um espaço público de formação da opinião (...), mas ao mesmo tempo um espaço de tomada de decisão. Essas duas características dão a ele a condição de 'público forte' em contraposição aos outros públicos, que por não terem o poder da tomada de decisão, seriam 'públicos fracos'. Se como Fraser argumenta, a condição de público forte do parlamento fortaleceu a democracia, esta condição a fortalecerá na medida em que outros 'públicos fracos' – somente formadores de opinião – tornarem-se públicos fortes, através da formação de instituições autogerenciadas" (PINTO: s/d, p. 9).

3.1.2 Mulheres em Busca da Igualdade

Uma das questões a serem refletidas é o fenômeno da crescente presença feminina no mercado de trabalho, inclusive como fonte de uma nova identidade¹⁶⁰. Como exemplo, na União Européia, dos oito milhões de postos de trabalho criados, sete milhões foram para as mulheres, especialmente no setor de serviços. Nos países em desenvolvimento, o mercado informal de trabalho tem atraído 71% das mulheres economicamente ativas, e na América Latina a participação da mulher gira em torno de 34%, significando aumento do número de mulheres e decréscimo dos homens¹⁶¹. Especificamente no Brasil, a tabela 4, demonstra o quanto tem crescido a presença de mulheres no mercado de trabalho brasileiro.

TABELA 4 - INSERÇÃO DAS MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

MULHERES	1970	1976	1980	1985	1990	1993	1995	1998	2002
10 a 14 anos	6,5	11,4	8,4	12,2	10,6	14,9	14,4	11,4	8,7
15 a 19 anos	23,6	37	31,3	41,7	41,4	45,4	44,1	41,6	41,4
20 a 24 anos	27,7	41,5	38,5	50,1	52,9	59,6	60,9	61,7	64,8
25 a 29 anos	23,1	36,9	36,3	48,5	52,7	61	62,7	64,5	68,3
30 a 39 anos	20,1	34,8	35,1	49,7	54,7	63,7	66,4	66,4	70,3
40 a 49 anos	19,5	30,5	30,7	43,5	49,5	61	63,5	62,6	66,7
50 a 59 anos	15,4	23	21,5	30,3	34,5	46	48	46,6	50,1
60 anos e mais	7,9	9,7	7,5	10,4	11,5	21,4	20,4	19,1	19,7
TOTAL	18,2	28,8	26,6	36,9	39,2	47	48,1	47,5	50,3

FONTE: IBGE 1970 Unicef/IBGE tab 3.1/3; 1976 PNAD tab 15; 1980 Censo Tab. Avançadas tab 5.1; 1983 PNAD tab 3.1; 1985/1990 PNAD tab 3.1; 1995/2002 - PNADs Microdados. Disponível em: http://www.fcc.org.br/mulher/series_historicas/tabelas/mtf1.html. Acesso em: 29/jun/2007

Ao se pensar em dados que tratem da presença da mulher no mercado de trabalho, já se tem um ponto de partida que é o fenômeno da inserção diferencial entre homens e mulheres, chamado de "segmentação do mercado de trabalho baseada em gênero". Partindo dessa perspectiva, um dado interessante e que pode

¹⁶⁰ Ver Braverman, 1974, p. 38.

¹⁶¹ Posthuma & Lombardi, 1997, p. 126/7.

ser uma das maiores preocupações na formulação de políticas públicas é o fato do mercado de trabalho recrutar mulheres de forma seletiva¹⁶². Em geral, existe

(...) uma forte preferência para as mais jovens, mais escolarizadas, as que não têm um companheiro (solteiras, divorciadas, viúvas). Com maior frequência que eles, trabalham dentro de casa ou em contextos que não exigem uma separação prolongada dos filhos (YANNOULAS, 2001, p.77).

Houve expansão da presença da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho brasileiro, concentrada no setor de serviços e caracterizada, de maneira geral, como subemprego¹⁶³, ocupando também os mais baixos níveis ocupacionais¹⁶⁴ e ganhando em média 46% a menos do que os homens, mesmo que, de acordo com os dados da PNAD de 1996, as mulheres possuíssem sete anos de estudos e os homens seis. Assim, independente do nível de escolaridade e o ramo de atividade considerado, os salários das mulheres eram menores do que dos homens, dessa perspectiva, a escolaridade não se traduziu num mecanismo suficiente que modificasse a desigualdade social e econômica enfrentada pelas mulheres. Para Yannoulas, essa diferença explica-se mais pela discriminação e não propriamente pelas características produtivas, pois, tendo maior especialização, elas poderiam ter maior rendimento. Assim, "(...) as mulheres não alcançaram um padrão igual ao dos homens nos aspectos sociais e econômicos, tanto do ponto de vista das profissões que determinam sua atividade, como da perspectiva de rendimento econômico e do *status* (...)" (YANNOULAS, 2001, p.78).

¹⁶² Ver Braverman, 1974, p. 326.

¹⁶³ Ver Abramo, 2002, p.113.

¹⁶⁴ O mesmo argumento está presente em Posthuma & Lombardi, apontando que a característica da atividade econômica das mulheres tem sido: 1) segregação ocupacional em setores de baixo *status*; 2) remuneração menor do que os homens, mesmo quando possuem a mesma escolaridade e carga horária; 3) empregos *part-time* em postos mais precários e menos qualificados; 4) forte presença no mercado informal (Posthuma & Lombardi, 1997, p. 124).

Isso, em grande medida, deve-se aos procedimentos para ingresso no mercado de trabalho, que, em geral, tem como base duas competências, primeiramente as cognitivas (leitura de textos, interpretação, capacidade de abstração e expressão), e em segundo lugar as comportamentais (responsabilidade, comprometimento, lealdade e iniciativa), sendo que as mulheres têm sido destinadas à segunda, claramente critérios subjetivos e não de qualidade técnica para o desempenho de funções, ainda que as mulheres, como já vimos, segundo os dados apresentados, possuam mais escolaridade do que os homens. Nesse cenário, é preciso modificar o imaginário social, à medida que vigora uma "construção social" de qualificações adequadas para homens e para mulheres. Assim,

(...) A mulher também participa como cúmplice na construção de uma identidade diferenciada de trabalhos adequados para mulheres e homens, uma vez que aceita como natural, ou como seu destino de gênero, a sua exclusão de certos tipos de trabalho e de qualificação. Esta atitude pode estar relacionada à internalização da tradicional baixa qualificação da mulher (POSTHUMA & LOMBARDI, 1997, p.130).

Nessa perspectiva, segundo Yannoulas, há movimentos feministas e organização de mulheres que procuram propor modelos alternativos de formação profissional que consiste em estimular as mulheres a ingressar em ocupações que são tidas tradicionalmente como masculinas, no entanto, por vezes essa oferta de formação é revestida de um

(...) cunho de 'contra-estereótipos' muito rígidos, como a oferta formativa que reproduz os estereótipos dominantes. Incentiva as mulheres para cursos voltados a ocupações masculinas (construção, transportes, consertos e instalações em geral, etc.) e os homens para áreas feminizadas (serviços pessoais, administração pública, saúde, educação), sem considerar as necessidades, saberes e habilidades de cada pessoa, ou os obstáculos culturais que deverão enfrentar, individualmente, uma vez terminado o curso em questão (YANNOULAS, 2001, p.82).

Em outro sentido, há proposições com base na "filosofia da qualidade total", que consiste na disseminação de visões gerais que passam pela sensibilidade,

capacidade de comunicação e do desenvolvimento do trabalho em equipe. No entanto, para algumas pesquisadoras, essa forma mais geral encobre as especificidades do "ser mulher", caindo numa discussão sobre a identidade. Uma outra proposta das organizações femininas tem sido a de cursos de técnicas e práticas de "empoderamento"¹⁶⁵ que visem aumentar sua autonomia, capacidade de decisão, desenvolvimento de habilidade e de condições para exercício do poder¹⁶⁶, nesta linha, a proposição das

(...) organizações de mulheres em matéria de formação profissional e emprego direciona-se a subsidiar *iniciativas de auto-emprego, trabalho por conta própria e pequenos empreendimentos*, como uma saída para a crise e para as políticas de ajuste estrutural. Muitos dos saberes que, hoje, se exigem para levar adiante um microempreendimento relacionam-se amplamente com a organização das tarefas domésticas. O problema a encarar, portanto, no caso das mulheres que desejam capacitar-se para esse tipo de empresa, não seria tanto partir de um não saber-absoluto para adquirir

¹⁶⁵ O conceito empoderamento, segundo Borges, "(...) assim como "democracia" ou "poder", é essencialmente contestável, revelando uma interminável disputa teórica em torno da sua definição. Nesse sentido, a depender da orientação teórica ou ideológica do analista, são enfatizados determinados aspectos ou modalidades de "empoderamento" (...)" (BORGES, 2004, p. 79). O empoderamento pode ser entendido como estruturas auto-gerenciadas e/ou independentes e autogeridas. De modo geral, o termo pode ser definido como a capacidade de determinado grupo ou indivíduo controlar seu próprio ambiente, envolvendo não apenas o acesso a recursos materiais e o controle sobre as decisões relevantes, sendo associado também à descentralização política, na medida em que esta envolve a transferência de poder decisório a grupos ou indivíduos previamente sub-representados ou desfavorecidos e a criação de unidades administrativas relativamente independentes (BORGES, 2004, p. 79).

¹⁶⁶ Do ponto de histórico, Céli Pinto demonstrou, em certa medida, a ocorrência desses processos com a institucionalização do movimento feminista "(...) junto ao Estado por meio da organização de conselhos estaduais e do Conselho Nacional (...)" (PINTO, 2003, p. 70). Na mesma linha, com base em discussões de empoderamento, o "Observatório da Cidadania/Social Watch" apresenta o Índice de Equidade de Gênero (IEG) que é um instrumento de avaliação "(...) composto por três indicadores – educação, atividades econômicas e empoderamento –, o IEG possibilita analisar em que patamar estão sendo efetivados os direitos sociais, econômicos, culturais e político das mulheres" (BUARQUE, 2006, p. 44). Para detalhamento, verificar o IEG no Apêndice E.

saberes e desenvolver habilidades, mas de perceber e enriquecer competências e conhecimentos que elas já possuem¹⁶⁷ (YANNOULAS, 2001, p.83 - grifo do autor).

Diretamente ligada a essa perspectiva da qualificação, temos os índices de desemprego num quadro comparativo entre homens e mulheres, sendo possível verificar que a taxa de desemprego das mulheres tende a ser maior do que a dos homens, com um diferencial que tende a se ampliar na ocorrência de períodos recessivos.

TABELA 5 - TAXA DE DESEMPREGO ABERTO, SEGUNDO GÊNERO -
REGIÕES METROPOLITANAS -1999-2002

ANOS	GÊNERO (Média anual em %)	
	Homem	Mulher
1991	4,8	4,9
1992	5,6	6,0
1993	5,2	5,6
1994	4,8	5,5
1995	4,5	4,8
1996	5,0	6,1
1997	5,3	6,3
1998	7,1	8,3
1999	7,0	8,3
2000	6,5	8,0
2001	5,9	6,7
2002	5,9	6,8

FONTE: PME / IBGE

¹⁶⁷ O autor, Luiz Antônio Machado Silva, numa perspectiva interessante, problematiza as explicações de Yannoulas, chamando a atenção para o fato de a categoria "empregabilidade" e empreendedorismo estarem substituindo a noção de informalidade, bem como, suas implicações (Silva, 2003, p. 140). Essa problematização é interessante por desconstruir a categoria que a própria OIT vem desenvolvendo como a do "trabalho decente", constituído, segundo eles, por um teto mínimo e não máximo. O mínimo consiste nos direitos universais e nos princípios que refletem os valores e possibilidades de cada sociedade. O importante do "trabalho decente" é a universalidade dos direitos dos trabalhadores, como a igualdade de gênero a partir de uma base comum de princípios, tanto para trabalhadores do setor formal como dos que se encontram na informalidade. A ausência de uma organização formal, a relativa ineficiência da intervenção do Estado dentro do setor formal, a extensão da economia informal e o trabalho decente não podem depender de mecanismos de regulação aplicados pelo Estado. É preciso estimular a capacidade e vozes de apoio para gerar recursos e incentivos. Isto envolve novas formas de ação e a existência de atores e de novas instituições. Muitos sindicatos têm reconhecido a capacidade dos trabalhadores informais com organizações que são ativas, como tem demonstrado a Índia. Há instrumentos que podem providenciar a segurança do mercado informal com pequenos seguros que talvez sejam mais efetivos do que a política tradicional. Em outras palavras, para OIT, o trabalho decente pode ser um guia de escolhas políticas para a economia informal (Rodgers, 2002).

Com base nestes dados, é possível afirmar que o processo de qualificação é uma forma de inserir a mulher no mercado de trabalho em condições de igualdade com os homens, desde que haja mecanismos que coíbam a discriminação a partir de ações por parte do Estado, a existência de legislação governamental e de políticas contra a discriminação étnica e de gênero, bem como, a presença de instituições da sociedade civil nos processos decisórios pode ampliar a igualdade de oportunidades e de acesso a esferas democráticas, especialmente aquelas voltadas para discussão de formulação de políticas públicas. Para a correção dessas distorções e dessas exclusões, no momento de ingresso no mercado de trabalho, seja de minorias étnicas, mulheres, pessoas com deficiência e negros, é preciso conservar essas identidades sem perdê-las num processo de adaptação ao grupo dominante. Essa questão apresenta uma problemática teórica muito séria, que consiste na afirmação ou não de identidades, nos dirigindo para o princípio dicotômico de assimilação ou manutenção de uma identidade. Nesse sentido, um dos caminhos apontados por Nancy Fraser, também presente em Aletta Norval¹⁶⁸, é a "lógica identitária", que consiste no processo de construção de uma identidade e a impossibilidade de dar suporte a um vazio entre a identificação que cria uma totalidade e a identidade negada. A lógica identitária constitui uma possibilidade de desenvolvimento mais democrático, que é o reconhecimento de uma lógica peculiar do nunca fechamento da identidade. Ainda que Norval esteja refletindo a realidade específica do *apartheid*, é possível transpor essa discussão para refletirmos o funcionamento do mundo do trabalho, pois a essência é a noção do processo de formação de identidades frente à exclusão e, em muitos casos, o silenciamento do outro. No mundo do trabalho isso pode ser traduzido pelo desemprego ou pela discriminação sofrida, seja pelas formas de inserção ou pelas oportunidades no ambiente de trabalho¹⁶⁹, e essa exclusão consiste na formação de uma identidade, havendo

¹⁶⁸ Aletta Norval, 1994, p. 119.

¹⁶⁹ Dentro dessa mesma linha, a pesquisas que revelam que "(...) ser mulher tem efeito negativo nas promoções ou na remuneração também revela que ser homem (grupo majoritário) tem efeito positivo" (NKOMO & COX, 1998, p.341).

uma forte relação entre a lógica da inclusão e da exclusão, já discutida ao longo desta pesquisa.

Assim, participar da formulação de políticas públicas seguindo os critérios de igualdade já apontados no capítulo 2 seria uma forma de reconhecimento das desigualdades colocadas aos membros das minorias culturais ou em desvantagem sistêmica, e isso requer tratamento não idêntico, isto é, diferenciado, para que ocorra a acomodação das diferenças, o que, em grande medida, envolve o acesso ao *mainstream* cultural¹⁷⁰. É tendo como cenário estas preocupações identitárias que desenvolveremos os subitens seguintes sobre negros, pessoas com deficiência e trabalhadores que sofrem discriminação etária.

3.1.3 Negros e o Mercado de Trabalho: a Busca pelo Reconhecimento

Seguindo a mesma lógica das dificuldades e conquistas das mulheres, o adensamento de perspectivas multiculturais tem avançado nas sociedades contemporâneas como uma forma de compreensão e respeito a esta diversidade na luta pelo reconhecimento da pluralidade de valores e perspectivas, cabendo ao Estado reconhecer tanto esta diversidade como as particularidades que emergem dessas identidades. É a partir deste contexto que verificamos o posicionamento dos negros¹⁷¹ no mercado de trabalho brasileiro, tendo como panorama sua presença na distribuição da população por "cor e/ou raça", conforme a tabela a seguir.

¹⁷⁰ Kymlicka, 1998, p. 303.

¹⁷¹ Uma discussão inicial sobre a matriz de formação do povo brasileiro encontra-se em DaMatta, bem como, o posicionamento da chamada "igualdade racial brasileira" e suas implicações para o reconhecimento destas identidades (DaMatta, 1993, p. 58).

TABELA 6 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO POR COR OU RAÇA⁽¹⁾ - 1999

REGIÃO	BRANCA	PRETA	PARDA	AMARELA E INDÍGENA ⁽²⁾
Brasil	54,0	5,4	39,9	0,6
Norte urbana ⁽³⁾	28,4	2,3	68,3	1,0
Nordeste	29,7	5,6	64,5	0,2
Sudeste	64,0	6,7	28,4	0,8
Sul	83,6	3,0	12,6	0,7
Centro-Oeste	46,2	3,5	49,4	0,8

FONTE: Pesquisa nacional por amostra de domicílios em % (IBGE, 2000)

(1) Excluídas as pessoas que não declaram a sua cor.

(2) O dado disponível na Síntese de Indicadores Sociais não desagregou estas duas categorias (nota da autora).

(3) Excluída a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Por meio destes dados, disponíveis na Tabela 6, podemos observar que a população brasileira, com base na PNAD, é composta por 54% de brancos e 45,3% de negros, segundo a auto-declaração dos informantes, conforme metodologia de pesquisa. A distribuição regional apresenta-se bastante diferenciada, com grande concentração da população afro-brasileira nas regiões Nordeste e Norte. O Sul do país possui população, segundo as estatísticas, predominantemente branca e a Região Centro-Oeste apresenta uma distribuição equilibrada entre brancos e negros. Apesar de ser uma população expressiva, conforme as estatísticas, os processos sócio-históricos dificultaram a sua visibilidade social, e nos termos de Nancy Fraser, seu reconhecimento¹⁷². De acordo com Costa e Werle¹⁷³, a busca da construção de

¹⁷² Neste mesmo sentido, Aletta Norval demonstrou, ao analisar o *apartheid*, na África do Sul, que ele foi naturalizado, e seu significado era simultaneamente tudo e nada, um "significante vazio" (1994, p. 120). A relação com o caso brasileiro, da negação do "racismo" e ou da convivência harmoniosa das três raças, não sustentou uma sobrevivência social com base no reconhecimento do "outro", o que se fez foi um "deslocamento estrutural" que abriu espaço para uma multiplicidade de possibilidades de rearticulações, que por definição são indeterminadas e sustentam, no nosso ponto de vista, o atual sistema, o que é algo positivo à medida que apresenta a possibilidade de uma ruptura radical, um deslocamento, uma rearticulação hegemônica.

¹⁷³ Costa & Werle, 2000, p. 225.

uma identidade coletiva "afro-brasileira", pautada pela exclusão e discriminação, estimulou os movimentos sociais, a partir dos anos 70 no Brasil¹⁷⁴, a construírem por meio de

(...) suas práticas discursivas, argumentativas e estéticas, estes movimentos buscam construir uma identidade 'afro-brasileira' abrangente que ressalta a especificidade e a autenticidade dos afro-descendentes, rejeitando os termos do 'ideal de branqueamento' e do mito da democracia racial que, se de um lado pode ser vista como meta a ser alcançada, por outro, gera um silêncio e uma censura cultural inibidores da problematização e do surgimento dos discursos sobre o racismo e as relações raciais. Contudo, o êxito público das novas formas de expressão 'afro-brasileira' não transforma o amplo conjunto da população afro-descendente em uma comunidade étnica, cultural e politicamente homogênea. Parece-nos de suma importância, como procuraremos mostrar mais adiante, que tal fato seja devidamente levado em consideração nos processos de formulação de políticas públicas adequadas à nação multicultural brasileira (COSTA & WERLE, 2000, p225/6).

Numa perspectiva política, os movimentos e organizações dos negros se constituem como um caminho para construção de uma esfera pública inclusiva, sendo por vezes assegurada pelo próprio Estado¹⁷⁵. O importante no funcionamento dessas esferas públicas é que elas garantam condições equitativas de discussão e de circulação de temas pertinentes à discriminação, dentre outros, e que elas podem contribuir na alteração de uma cultura política calcada na exclusão do "outro". Além da problemática a ser discutida em relação ao mercado de trabalho, há outros fatores que demonstram, no caso brasileiro, as diferenças de acesso a serviços entre brancos e negros, como a questão da educação, pois há consenso na literatura a respeito da importância da educação como fator de mobilidade social e refinamento das oportunidades no mercado de trabalho. Salientando-se que há uma diferença média de dois anos de estudos a mais para os brancos, considerando-se já a média baixa do país quanto aos anos de estudo girar em torno de 5,7 anos¹⁷⁶, conforme a tabela a seguir.

¹⁷⁴ Ver também Guimarães, 2001, p.408.

¹⁷⁵ Ver Costa e Werle, 2000, p.232.

¹⁷⁶ Ver Heringer, 2002, p.60.

TABELA 7 - ANOS DE ESTUDO POR COR, COM 15 ANOS DE IDADE E MAIS -1988 E 1996

ANOS DE ESTUDO	1988				1996			
	Cor			TOTAL	Cor			TOTAL
	Branços	Pretos	Pardos		Branços	Pretos	Pardos	
Sem instrução/								
Menos de 1 ano	17,9	34,5	34,2	24,9	11,8	26,2	23,4	16,7
1-3 anos	22,3	26,9	27,0	24,3	13,3	18,5	19,5	15,9
4-8 anos	40,0	31,4	29,8	35,5	43,8	41,3	40,7	42,4
9-11 anos	12,6	5,9	7,3	10,3	20,3	11,2	13,3	17,2
12 anos e mais	7,3	1,2	1,6	4,9	10,9	2,4	2,8	7,5
Sem declaração	-	-	-	-	0,3	0,3	0,3	0,3

FONTE: Heringer, Rosana apud HASENBALG, C. & SILVA, N. V. Educação e Diferenças Raciais na Mobilidade Ocupacional no Brasil. In: C. Hasenbalg & N.V. SILVA, M. LIMA (orgs) **Cor e Estratificação Social**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

A tabela 7 demonstra que houve aumento da escolaridade entre os brasileiros, no entanto, este fato não significou diminuição de desigualdade racial, pois

(...) a proporção de negros entre as pessoas com 12 anos ou mais de estudo (equivalente aos que concluíram o ensino médio e possuem curso superior) é de apenas 2,8%, quase quatro vezes menos do que os brancos na mesma faixa (10,9%). Por outro lado, a proporção de negros entre aqueles sem instrução ou com menos de um ano de estudo continua em 1996 a ser mais do dobro da proporção de brancos nesta faixa (HERINGER, 2002, p.60).

Esse dado a respeito do acesso à educação é uma das questões prioritárias para ascensão e para colocação de padrões de equidade entre negros e brancos. Com base nesse quadro e, neste momento, em termos do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro e da inserção dos negros, nos interessa apontar sua fragilidade neste processo e demonstrar como essa questão, na perspectiva da formulação de políticas públicas, deve ser prioritária, especialmente quando observamos que o tipo de ocupação exercida pelos negros ainda é restrita ao trabalho manual, não alcançando as profissões de maior prestígio social, seja como empreendedores ou em posições de poder político¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Ver Heringer, 2002, p. 61.

TABELA 8 - DISTRIBUIÇÃO DOS OCUPADOS POR NÍVEL DE INSTRUÇÃO SEGUNDO RAÇA E SEXO - 1998

NÍVEL DE INSTRUÇÃO	Raça ⁽¹⁾						TOTAL		
	Negra			Não-negra			Homens	Mulheres	Total
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total			
Analfabeto	5,9	6,0	6,0	2,8	2,5	2,7	3,7	3,6	3,7
1º Grau incompleto	56,7	50,4	54,0	35,4	29,0	32,8	41,8	35,8	39,3
1º Grau completo	13,6	12,8	13,3	12,5	10,4	11,7	12,9	11,2	12,2
2º Grau incompleto	7,1	7,5	7,3	7,4	7,2	7,3	7,3	7,3	7,3
2º Grau completo	12,2	16,6	14,1	19,4	23,5	21,1	17,2	21,3	18,9
3º Grau	4,4	6,5	5,3	22,5	27,4	24,5	17,1	20,7	18,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Pesquisa de Emprego e Desemprego - Região Metropolitana de São Paulo (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos/Fundação Sistema de Análise de Dados). Disponível em: <http://www.dieese.org.br/ped/ped.html>. Acesso em: 04 jul. 2007.

(1) Raça negra = pretos e pardos; raça não-negra = brancos e amarelos.

Outro agravante neste cenário são os índices de desemprego enfrentados por essa população, como podemos observar na tabela 8. Com base na tabela 7 e tabela 8, é possível observar como o grau de instrução é um fato importante no posicionamento dos negros no mercado de trabalho.

TABELA 9 - TAXAS DE DESEMPREGO TOTAL DAS POPULAÇÕES NEGRA E NÃO-NEGRA, SEGUNDO SEXO E POSIÇÃO NO DOMICÍLIO - 2001/2002

PERFIL	ÍNDICE DE DESEMPREGO (Em %)
Mulheres negras	25,91
Mulheres não-negras	19,80
Homens negros	20,56
Homens não-negros	13,85

FONTE: DIEESE/SEADE e entidades regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego
Elaboração: DIEESE. Pesquisa realizada nos Estados de Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. http://www.dieese.org.br/ped/bd/tabelacor_09.pdf. Acesso em 30/jun/2007.

OBS.: Cor negra = pretos + pardos. Cor não negra = brancos + amarelos.

É perceptível, claramente pela tabela, que as mulheres negras são as que mais têm dificuldade de ingresso no mercado de trabalho, revelando uma diferença de quase 7 pontos percentuais em relação às mulheres não-negras, posição mantida entre os homens negros e não-negros, assim, os dados estatísticos revelam as relações sociais que circundam o mundo do trabalho e o processo de discriminação enfrentado pela população negra brasileira. Vinculada a essa questão, outra problemática é a grande diferença salarial existente entre brancos e negros. Segundo

Heringer e com base em dados do Dieese, no Estado de São Paulo, os negros ganham em média R\$ 2,94 por dia, enquanto os brancos percebem R\$ 5,50¹⁷⁸.

Por meio deste breve retrato, fica clara a necessidade de atendimento por meio de políticas públicas destas identidades, especialmente, quando se verifica que o seu posicionamento no mundo do trabalho tem marcado também sua exclusão ao não propiciar mecanismos de mobilidade social. Neste contexto, a constituição do movimento negro, no Codefat, poderia, em termos teóricos, se traduzir em políticas transformativas da sua condição social, conforme vimos no caso das mulheres. Assim, dentro dessa mesma perspectiva apresentamos a situação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

3.1.4 A Inserção de Pessoas com Deficiência no Mercado de Trabalho: a Busca pelo Reconhecimento

O debate em torno do ingresso de pessoas com deficiência no mercado de trabalho¹⁷⁹ está calcado no desenho de uma política inclusiva em vigor, portanto,

¹⁷⁸ Heringer, 2002, p. 62.

¹⁷⁹ É preciso chamar a atenção para a terminologia utilizada e a especificidade acerca das diferenças que envolvem a pessoa com deficiência. Segundo Sasaki, desde a década de 90 há grandes eventos mundiais, liderados por organizações de pessoas com deficiência com uma produção considerável de documentos, e a terminologia "pessoas com deficiência" "(...) passou a ser o termo preferido por um número cada vez maior de adeptos, boa parte dos quais é constituída por pessoas com deficiência que, no maior evento ("Encontrão") das organizações de pessoas com deficiência, realizado no Recife em 2000, conclamaram o público a adotar este termo. Elas esclareceram que não são "portadoras de deficiência" e que não querem ser chamadas com tal nome. Os valores agregados às pessoas com deficiência são: 1) o do empoderamento [uso do poder pessoal para fazer escolhas, tomar decisões e assumir o controle da situação de cada um] e 2) o da responsabilidade de contribuir com seus talentos para mudar a sociedade rumo à inclusão de todas as pessoas, com ou sem deficiência. Os movimentos mundiais de pessoas com deficiência, incluindo os do Brasil, estão debatendo o nome pelo qual elas desejam ser chamadas. Mundialmente, já fecharam a questão: querem ser chamadas de "pessoas com deficiência" em todos os idiomas. E esse termo faz parte do texto da Convenção Internacional para Proteção e Promoção dos Direitos e Dignidade das Pessoas com Deficiência, a ser aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 2005 ou 2006 e a ser promulgada posteriormente [por meio] de lei nacional de todos os Países-Membros" (SASSAKI, s/d, p. 02). Assim, adotamos o termo pessoas com deficiência, no entanto, ao longo deste subitem aparecem outras nomenclaturas que respeitam a terminologia da época, referente tanto a eventos como legislação.

diferentemente dos subitens anterior, apresentaremos um panorama sobre a legislação, acerca do acesso das pessoas com deficiência no mercado de trabalho¹⁸⁰, até porque não há dados sobre desemprego nesta população, e nem dados quanto ao número de pessoas com deficiência no Brasil¹⁸¹, assim, o caminho será de contextualização, apresentando o tratamento dispensado a este grupo, especialmente, por meio da legislação que tem estimulado a contratação deste segmento pelas empresas e no setor público por meio de cotas.

Numa perspectiva histórica, identificamos que uma política de atenção voltada para pessoas com deficiência teve início no Brasil com a criação, em 1854, do Imperial Instituto dos Meninos Cegos, transformado na Primeira República no Instituto Benjamin Constant (IBC). O objetivo era oferecer educação formal voltada para o desempenho de um ofício ou profissão, essa política vigorou até o início da década de 40, sendo que tais atividades eram voltadas para o desenvolvimento de habilidades manuais "(...) compreendendo a confecção de vassouras, espanadores, escovas, objetos de vime, além de empalhação e colchoaria, estofaria, encadernação e afinação de piano¹⁸²" (VOGEL, 2001(b), p.124).

Em 1946, por meio da fundação da Sociedade Pestalozzi do Brasil¹⁸³, teve início a organização de oficinas pedagógicas voltadas para preparar pessoas com

¹⁸⁰ Parte das informações contidas neste subitem foram extraídas do livro: O que as empresas podem fazer pela inclusão das pessoas com deficiência/Coordenação Marta Gil. São Paulo: Instituto Ethos, 2002.

¹⁸¹ A OMS estima que "(...) cerca de 10% da população brasileira, ou seja, aproximadamente 15 milhões de pessoas são portadoras, em algum grau, de algum tipo de deficiência (VOGEL, 2001 (b), p.112).

¹⁸² A mesma forma de qualificação era destinada aos surdos.

¹⁸³ Helena Antipoff era pesquisadora e educadora de crianças portadoras de deficiências, contribuiu na implantação, no país, de uma política de educação e assistência à criança portadora de deficiência. Além disso, fundou a primeira Sociedade Pestalozzi do Brasil, iniciando o movimento pestalozziano brasileiro, que conta, atualmente, com cerca de 100 instituições espalhadas por todo o país e que atendem às crianças de grupos escolares e seus pais em um consultório médico-psico-pedagógico. Atendendo alunos com desajustamento de conduta ou incapacidade de aprendizagem completavam suas atividades escolares e de educação psico-motoras, com atividades manuais e agrícolas em regime de semi-internato. Existiam também oficinas, hortas e serviços domésticos, partes integrantes da educação (Fonte: Disponível em: http://www.pestalozzi.org.br/ASPX/historia_helena.aspx Acesso em: 01 jul. 2007.

deficiência mental para o mundo do trabalho, sendo que "(...) o movimento se expandiu, com a fundação da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), em 1954" (VOGEL, 2001(b), p.124). De qualquer modo, a educação profissional das pessoas com deficiência no Brasil¹⁸⁴ não acompanhou o desenvolvimento tecnológico das últimas décadas, o que em grande medida agravou esse quadro, pois as propostas de qualificação que existiam para as pessoas com deficiência ficaram obsoletas, pois eram, em geral, ofícios manuais, considerando-se o fato das mudanças ocorridas no mercado de trabalho,

(...) A excessiva timidez e a indefinição dos sucessivos governos, quanto às políticas de qualificação e incorporação das PPNES ao mercado de trabalho, nos novos campos profissionais, em expansão, contribuíram de modo significativo para agravar o quadro (VOGEL, 2001 (b), p.126).

A partir de 1980, as pessoas com deficiência passaram a ter maior reconhecimento¹⁸⁵, conquistando a década de 80 como a década Internacional das Pessoas com Deficiência, sendo que, ainda por pressão das organizações de pessoas com deficiência, a ONU deu nome ao ano de 1981 de "Ano Internacional das Pessoas Deficientes". Em 1983, a OIT elaborou a Convenção nº 159 a respeito do tema da reabilitação profissional de pessoas com deficiência. O processo de inserção das pessoas com deficiência passou a ocorrer de forma sistematizada quando suas entidades representativas buscaram seus direitos para sua presença no mercado de trabalho. Logo, no Brasil, em 1989, por meio da Lei nº 7.853, a Convenção nº 159 da OIT foi ratificada. Essa Lei teve como objetivo disciplinar a atuação do Ministério Público em relação ao tema e criou a Coordenadoria Nacional para Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência (Corde).

Em 1990, foi aprovada nos Estados Unidos a Lei dos Deficientes, aplicada a todas as empresas com mais de quinze funcionários. Em 1992, a ONU estabeleceu o dia 03 de dezembro como dia Internacional das Pessoas Portadoras de

¹⁸⁴ Não identificamos, nas fontes consultadas, que são poucas, referências na legislação brasileira ou de movimentos expressivos nacionais e internacionais das pessoas com deficiência entre o final da década de 1950 até início dos anos 80.

¹⁸⁵ Verificar o Apêndice F, a lista com as principais entidades das pessoas com deficiência.

Deficiência. Em 1995, a Inglaterra adotou legislação semelhante à americana, e o ano de 2003 foi marcado como Ano Europeu das Pessoas com Deficiência. Em 1991 foi criada no Brasil a Lei nº 8.213 que fixou cotas de contratação de pessoas com deficiência para empresas do setor privado, bem como, regulamentou a Previdência Social. Em âmbito internacional, a ONU instituiu normas sobre equiparação de oportunidades para pessoas com deficiência e, no ano de 1994, foi organizado pela UNESCO um encontro que resultou na Declaração de Salamanca e em Linhas de Ação para Portadores de Necessidades Especiais.

Em 1999, a partir da Convenção da Guatemala, organizada pela OEA, o objetivo foi eliminar todas as formas de discriminação contra as pessoas com deficiência. Nesse contexto, no Brasil, em 1999, foi editado o Decreto nº 3.298 e regulamentado pela Lei nº 7.853, que estabeleceu uma Política Nacional para a integração de Pessoas Portadoras de Deficiência no mercado de trabalho e na sociedade. O documento também instituiu uma conceituação em torno da deficiência e fixou parâmetros para as mesmas, estabelecendo que a deficiência fosse caracterizada por "(...) toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano" (DECRETO nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999). Ainda do ponto de vista legislativo, em 1999, o Decreto nº 3.298 estabeleceu um formato de contratação para empresas privadas seguindo o princípio de cotas em que empresas de 100 a 200 empregados deveriam contar com 2% de pessoas com deficiência; de 201 a 500 empregados, 3% de pessoas com deficiência; e de 501 a 1000, 4% e acima de 1000 funcionários, 5% de pessoas com deficiência.

Segundo Mendonça, tomando como base a possibilidade de inserção provocada pela legislação, que, segundo ele, criou um retrato controverso, pois, no Brasil, temos aproximadamente oito milhões de brasileiros desempregados, no entanto, começaram a sobrar vagas para as pessoas com deficiência, tal fenômeno é recente e

(...) Foi percebido primeiro pelas entidades que atuam na área, depois pelos departamentos de recursos humanos das empresas e hoje já pode ser notado até em classificados de jornais. Empresas que topam – e precisam –

contratar um deficiente demoram meses para encontrá-lo. Visto de outra maneira, é possível afirmar que o tempo de espera de um portador de deficiência por uma colocação nunca foi tão baixo. 'Há três anos um deficiente com ensino médio completo esperava oito meses por uma vaga. Hoje, ele acha um emprego em cerca de duas semanas', diz Marcelo Vitoriano, da Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais (MENDONÇA, s/d).

Cabe ressaltar que não existe multas para o não cumprimento da legislação, no entanto, o entendimento é que essa legislação funcione como um estímulo para inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Em 2000, foi sancionada a Lei nº 10.098 que criou critérios de acessibilidade¹⁸⁶ de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Assim,

(...) O Estado tem sido, atualmente, o principal responsável pela abertura de novos postos de trabalho para as PPNEs, em virtude de suas disposições normativas sobre o tema. Entre elas, encontra-se o sistema de quotas, que, apesar de toda a polêmica, vem efetivamente propiciando novas oportunidades de trabalho a essa população, graças, sobretudo, aos concursos para as diversas carreiras do setor público. Algumas unidades da Federação vêm igualmente adotando o sistema de quotas nos contratos com as empresas prestadoras de serviços aos órgãos públicos (VOGEL, 2001(b), p.124).

Ainda do ponto de vista da legislação, que acompanha o caminho de inserção procurado pelas pessoas com deficiência, no ano de 2001, foi criada a Classificação Internacional de Funcionalidade, Deficiência e Saúde (CIF) pela Organização Mundial de Saúde, substituindo a de 1980. E, por fim, no ano de 2003, foi elaborada pela ONU a Convenção Internacional para Proteção e Promoção dos Direitos e Dignidade das Pessoas com Deficiência.

¹⁸⁶ Esta Lei estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação. De acordo com o Art. 2º, a acessibilidade consiste na: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida (Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000).

Um dos princípios básicos, apontados teoricamente, para formulação de políticas públicas é a necessidade de informações¹⁸⁷, sendo esta uma das dificuldades, inclusive, da organização destas identidades, à medida que não existem dados que demonstrem quantos são em termos populacionais, quantos trabalham, se participaram ou não de programas de qualificação profissional, em que áreas poderiam ser absorvidas, "(...) essa lacuna dificulta, em larga medida, a produção de documentos capazes de subsidiar as ações nessa área" (VOGEL, 2001 (b), p.124).

Para o processo organizativo destas identidades há outras dificuldades, como pouco acesso aos serviços, à educação e à dificuldade de locomoção por meio de transportes coletivos. Outra problemática apontada por Vogel é que em caso de profissionais que por motivos diversos se tornaram pessoas com deficiência, o caminho tem sido o da aposentadoria, sendo que, em geral, a opção não é por readaptação ou reconversão profissional. Como resposta, algumas organizações da sociedade civil buscaram criar serviços nas áreas de educação, saúde e trabalho, caracterizadas também por iniciativas pontuais e assistemáticas, especialmente, quanto ao uso de novas tecnologias como a informática¹⁸⁸.

A articulação, em alguma medida, entre entidades representativas e o Estado tem conseguido ampliar o acesso deste público, seja por meio do estabelecimento de cotas em concursos públicos, no ingresso no setor privado e de incentivos fiscais. Eles têm sido contemplados também com medidas de qualificação pelo Programa Nacional de Educação Profissional destinado a pessoas com deficiência. Essas medidas podem ser caracterizadas como mecanismos de reconhecimento e de redistribuição, nos termos de Fraser. Especialmente, quando observamos que a crescente organização dessas entidades ocorreu em meados da década de 1980, após um momento de estagnação, assim entende-se que há um

¹⁸⁷ Para implantação de políticas públicas, faz-se necessário informações quantitativas e qualitativas como dados censitários, tabelas, quadros, estudos sócio-econômicos, entre outros instrumentos (Belloni, 2003, p. 53).

¹⁸⁸ Vogel, 2001 (b), p. 126.

caminho a ser percorrido no campo da redistribuição, do reconhecimento e da construção de uma identidade das pessoas com deficiência em torno de suas demandas e especificidades. A discussão para as pessoas com deficiência segue o mesmo panorama desenhado para as mulheres e para os negros, assim, basta agora posicionarmos o quadro de dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores que não conseguem ingressar no mercado de trabalho em função da sua idade.

3.1.5 Trabalho, Faixa Etária e Identidade

Uma dos olhares possíveis sobre o mercado de trabalho é a respeito daqueles que encontram dificuldade de inserção em função da sua idade, em grande medida, explicada pelas transformações ocorridas na reestruturação das atividades produtivas, bem como, o crescimento deste fenômeno a partir da presença da revolução tecnológica que deslocou muitos trabalhadores de suas antigas funções, houve o panorama de crescente inserção das mulheres no mercado de trabalho, o que também trouxe transformações no ambiente familiar, colocando rupturas no padrão de família mantido por um chefe-provedor e tornou mais complexo os padrões de ingresso no mercado de trabalho, que ficaram mais fortemente condicionadas pelo gênero, idade e posição na família.

Por um lado, no processo de reorganização produtiva e organizacional, os postos de trabalho ocupados por mulheres foram menos afetados do que os ocupados pelos homens. Isto porque, em primeiro lugar, o setor da atividade econômica que mais sofreu retração de empregos na região, nos anos 90, foi o industrial e, especialmente, o ramo metal-mecânico, que empregava predominantemente homens, e, em segundo lugar, porque, por ocuparem poucos cargos de chefia, as mulheres foram menos atingidas pela redução das hierarquias das empresas e também pela inovação de processos, com a introdução de novos equipamentos, uma vez que muito poucas operavam máquinas. Em ambos os casos, trabalhadores do sexo masculino foram afetados por eliminação de postos ou por substituição (MONTALI, 2003, p.07).

Assim, do ponto de vista econômico, o comportamento da mobilidade ocupacional, quando se observa faixa etária, é bastante representativo, à medida que cresce a taxa de imobilidade juntamente com a idade. Outra forma de

observação é quanto à própria remuneração, sendo que ocorre um pico de queda salarial na idade entre 40 e 49 anos, e, de maneira geral, os mais jovens registram maiores salários do que os mais velhos¹⁸⁹.

TABELA 10 - TAXA DE DESEMPREGO ABERTO, SEGUNDO ATRIBUTOS PESSOAIS - IDADE E ESCOLARIDADE REGIÕES METROPOLITANAS - 1991-2002

ANO	FAIXA ETÁRIA (ANOS)			GRAU DE INSTRUÇÃO (ANOS)			
	15-17	40-49	>65	0-4	5-8	9-11	≥12
1991	11,7	2,2	0,6	3,9	7,1	5,4	2,6
1992	14,1	2,7	1,0	4,6	8,7	6,5	2,6
1993	12,4	2,6	0,8	4,3	7,4	6,2	2,6
1994	12,1	2,5	0,8	4,0	7,0	6,0	2,4
1995	10,9	2,1	0,9	3,6	6,5	5,6	2,2
1996	13,1	2,9	1,2	4,2	7,3	6,6	2,9
1997	13,9	3,0	1,2	4,5	7,7	6,8	2,7
1998	18,1	4,3	1,3	6,1	9,6	9,1	4,0
1999	17,9	4,5	1,9	5,9	9,3	9,4	4,0
2000	16,9	4,3	1,6	5,4	8,4	9,2	3,8
2001	13,4	3,6	1,1	4,7	7,3	8,2	3,1
2002	13,4	3,6	0,9	4,6	7,4	8,3	3,1

FONTE: PME / IBGE – Capitais Pesquisadas: Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Salvador (entre os meses de janeiro a setembro, média anual em %).

Em relação ao desemprego dos jovens, verifica-se, pelas informações da tabela 10, o mesmo comportamento dos filhos, sendo maior que aquele observado para as faixas etárias mais adultas, seja porque seu destino natural nesta idade é a escola, ou porque sofrem uma discriminação do setor produtivo, decorrente de sua pouca experiência, baixa produtividade e alta rotatividade, fenômeno cada vez mais observado, sendo que o Executivo Federal, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, tem implementado políticas públicas específicas para o público jovem. Observa-se, contudo, ainda nesta tabela, que o desemprego aberto vem crescendo lentamente, em sua tendência, para as faixas de idade adultas, aqui representadas pelos indivíduos entre 40 e 49 anos, e idosos acima de 65 anos.

Com relação ao desemprego, segundo a escolaridade do trabalhador, não deixa de chamar a atenção os resultados da tabela 10, pois quando comparamos níveis educacionais dos trabalhadores menos qualificados, com até quatros anos de

¹⁸⁹ Ver Pero, 2006, p.145.

estudo, verificamos que eles possuem taxas de desemprego menores do que os semi-qualificados, ou mesmo qualificados próximos da conclusão do nível universitário. Além disso, enquanto as taxas dos não-qualificados tendem a acompanhar o movimento cíclico da economia, as demais faixas educacionais aparentemente têm apresentado uma ligeira tendência ao crescimento.

Como já demonstramos nos itens anteriores, a inserção social pelo trabalho está ligada à cidadania e à identidade. Como exemplo, Tirso Leônidas Guimarães Maichacki, residente num quarto de cortiço, no centro de Curitiba, Paraná, foi deslocado para o mercado informal com a ocupação de venda de pirulitos nos sinais de trânsito. Era um homem de classe média que, por ter 53 anos de idade, foi considerado velho para o mercado de trabalho. A partir do momento que não conseguiu encontrar trabalho, tornou-se um marginalizado com a situação de desemprego, inclusive, segundo ele, perdendo os laços familiares e de amizade, assim, Maichacki relatou que o seu "sonho [era] conseguir um emprego fixo que [lhe desse] a chance de terminar o [seu] curso de Psicologia" (Gazeta do Povo, 22 de fevereiro de 2004). Nesse caso¹⁹⁰, podemos entender o espaço do trabalho como um *locus* que propicia laços entre os sujeitos, capaz de criar identidades, sem mencionar a grande transformação que esse deslocamento provocou no funcionamento da família e da própria figura masculina¹⁹¹. Na mesma linha, Kovács (2002) ressalta que as desesperanças daqueles que perdem o trabalho demonstra que o trabalho assalariado é muito mais que mera atividade instrumental, esses trabalhadores perdem sua dignidade e sua afirmação pessoal e ficam privados de um conjunto de relações sociais. A partir de um exemplo, entre inúmeros, é possível perceber a estreita relação entre cidadania, identidade e trabalho. Para falar em âmbito de uma sociedade altamente complexa e extremamente desigual e excludente como a brasileira, precisa refletir mecanismos de inclusão cidadã *versus* acesso ao trabalho.

Conforme discutimos em relação às identidades anteriormente apontadas, a questão da discriminação etária não é menor, sendo que o acesso às esferas

¹⁹⁰ Souza & Rosa, 2005, p. 205.

¹⁹¹ Loguércio, 1998, p.122.

públicas e a sensibilização dos atores políticos que têm poder de decisão poderiam contribuir para que essas identidades pudessem se inserir no mercado de trabalho. Com este subitem encerramos a apresentação da estreita relação entre trabalho, identidades, reconhecimento e redistribuição, no item, a seguir, buscamos dar um único sentido a essas trajetórias.

3.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E OS MÚLTIPLOS PÚBLICOS

Após estabelecermos as aproximações entre as categorias de inclusão, cidadania, identidade e relações de trabalho, apontamos algumas considerações, especialmente, no sentido de caracterizar a fragilidade e o processo de construção da identidade, das mulheres, dos negros, das pessoas com deficiência e dos trabalhadores que sofrem discriminação etária. Assim, foi preciso apontar que essas quatro identidades poderiam se constituir como foco de políticas públicas, e pela imensa complexidade que cada uma delas apresenta, configura-se a necessidade de estarem construindo em conjunto com o Codefat respostas por meio de políticas públicas às suas demandas e especificidades. Assim, na perspectiva multicultural, é possível demonstrar a variedade de nuances que percorrem o reconhecimento das identidades. Com isso, a teoria aponta para a possibilidade de inclusão por meio da afirmação das identidades, demonstrando a importância da categoria trabalho. Jessé Souza aponta que é

(...) apenas através da categoria do 'trabalho' é possível se assegurar à identidade, auto-estima e reconhecimento social. Nesse sentido, o desempenho diferencial no trabalho tem que se referir a um indivíduo e só pode ser conquistado por ele próprio. Apenas quando essas precondições estão dadas pode o indivíduo obter sua identidade pessoal e social de forma completa (SOUZA, 2003, p.169).

Dessa forma, torna-se importante assegurar o trabalho como um articulador de relações sociais e um forte gerador de identidade social. Demonstramos os complicadores presentes quanto ao mundo do trabalho, que reside no crescimento do mercado informal e os problemas enfrentados pelas identidades aqui apresentadas. Assim, a argumentação segue o caminho de que a inclusão social

pelo trabalho é um formato que pode ser entendido pela movimentação da sociedade civil, com a construção de instituições e comunidades que venham a apresentar suas demandas frente a esferas públicas, isto é, que se constituam enquanto contra-públicos para que seus interesses, perspectivas e valores sejam colocados em debate. No entanto, no caso brasileiro, conforme análise realizada no capítulo 5, não constatamos a chegada dessas identidades ao Codefat, ou seja, esse espaço é mais propriamente marcado pela ausência do que pela presença desses grupos. Mas, por outro lado, verificamos que esse processo também está marcado pela lógica impressa pelo Executivo Federal como um "tomador de decisões", que não conta e/ou necessita da presença desses grupos dada a lógica administrativa presente no sistema político brasileiro, o qual estimula a "ambigüidade institucional".

Há várias esferas apresentadas no início deste trabalho e cada uma delas possui seu canal próprio de comunicação, um deles é por intermédio de políticas públicas, com educação profissional, políticas de cotas ou de reconstrução de valores quanto ao funcionamento do mercado de trabalho. O objetivo comum reside na ampliação da esfera pública dentro da perspectiva da democracia deliberativa, a partir da voz e da presença dos diversos grupos da sociedade civil, que se aproximam de esferas públicas e do Estado buscando justiça, redistribuição e reconhecimento por meio de uma maior participação política, isto é, no que tange a teoria, cabe observar a construção desses acessos no funcionamento do sistema político e administrativo brasileiro, bem como, nos processos organizativos oriundos da sociedade civil, assim, no próximo capítulo, discutiremos a formação e a organização das relações do trabalho no Brasil, por meio das políticas públicas até a formação do Codefat, em 1990, bem como, as relações que levaram a sua constituição.

4 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E EMPREGO NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO CODEFAT

O intuito deste capítulo é contextualizar a construção de políticas públicas de trabalho no Brasil, tanto do ponto de vista da sua formação por meio do Estado quanto da sua relação com as entidades representantes dos trabalhadores. Assim, demonstramos a criação de institucionalidades voltadas ao "mundo do trabalho", especialmente, aquelas em que os sindicatos possuíram assento ao longo da história, sempre tendo como cenário a forma de cidadania oriunda dessas relações. Na seqüência, analisamos os vários formatos de Conselhos ligados à discussão de políticas públicas de trabalho até chegar ao Codefat, demonstrando sua construção, atribuições, formato e composição. Depois analisamos o funcionamento financeiro do FAT, desde sua composição patrimonial até os principais programas dirigidos pelo Fundo, como o Proger, o Pronaf e o Planfor. Neste capítulo, procuramos também demonstrar o forte papel desempenhado pelo Executivo Federal na sua relação com os trabalhadores, e que esta incidência criou uma identidade para o Codefat de "ambigüidade institucional", que pode ser estendida a outras esferas públicas. Mas verificamos que este resultado é fruto de um processo histórico do funcionamento do sistema político brasileiro, que mesmo com o aprofundamento da democracia, não superou a lógica desse sistema.

4.1 HISTÓRICO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

A forma organizacional das instituições que tratam de políticas públicas de trabalho no Executivo e suas relações com o Legislativo são importantes para que compreendamos o funcionamento do Codefat, que é uma instituição "vinculada" ao Ministério do Trabalho. Logo, neste subitem, a opção é apresentar o processo de construção de políticas públicas de trabalho, assim, apresentamos uma discussão cronológica e sociológica desse processo de formação, demonstrando as demandas

dos trabalhadores para criação de instituições políticas que viessem a responder às suas demandas. Luiz Werneck Vianna¹⁹² analisou, a partir da perspectiva do mercado de trabalho e da construção de uma ordem institucional-legal brasileira, o processo de participação dos trabalhadores, que na década de 1930 passava pela admissão da presença dos sindicatos no processo decisional, procurando demonstrar o como essa configuração contribuiu na construção das instituições que realizavam a mediação entre capital e trabalho.

O período analisado pelo autor tem início com o fim da monarquia e com a conquista dos direitos de cidadania pelos trabalhadores, processo por meio do qual, segundo Vianna, o liberalismo passou a incorporar questões democráticas.

(...) Sob a pressão do desafio democrático, que não atuava sobre ele apenas na dimensão política, mas sobretudo na social, procedeu-se o conjunto de transformações que induziram a reorientação do papel do Estado, a redefinição do privado diante da ordem pública, e a intervenção legal no mercado de trabalho por meio da paulatina criação de um Direito do Trabalho (VIANNA, 1978, p.07).

Neste sentido, o autor insere essa discussão na perspectiva dos contratualistas, especialmente Hobbes e Locke, ou seja, sobre o que representava a construção de um direito do trabalho, demonstrando que esse processo rompeu com a noção de harmonia nas relações entre capital e trabalho, significando, também, uma ruptura com a interpretação da literatura clássica em ciência política, e isso se deve ao fato da

(...) sua essência se opor a um mercado composto de sujeitos formalmente iguais ao fundar como ente jurídico particular, a existência de um *parceiro economicamente fraco* – o vendedor da força de trabalho – faz prevalecer a substância sobre a forma. Isto é, reconhece a desigualdade real entre os compradores e os vendedores dessa mercadoria, rejeitando a igualdade legal como pressuposto único para a celebração de contratos de venda da força de trabalho (VIANNA, 1978, p.20 - grifo nosso).

¹⁹² Ver o livro Liberalismo e Sindicato no Brasil, 1978.

Quando a classe operária passou a contestar a forma econômica de exploração, ocorreu a publicização de algo que era privado, pressionando o Estado a intervir sobre as condições em que deveriam se realizar a compra e venda da força de trabalho. O mercado de trabalho foi colocado sob intervenção pública de forma parcial, por meio da regulamentação da jornada de trabalho, do trabalho do menor, das mulheres, do direito a férias e seguros¹⁹³. Nesse contexto, do ponto de vista institucional, houve processos que marcaram intensamente a construção de instituições responsáveis pela criação de políticas públicas de trabalho.

Ao discutir especificamente a legislação trabalhista entre 1889 e 1919, o autor ressalta a formulação de políticas públicas que protegiam esses públicos mais fragilizados na relação de trabalho. Dentro desta lógica, identifica-se em 1891 a publicação no Diário Oficial de um decreto que tratava do trabalho do menor, regulando questões como higiene, jornada de trabalho e proibia atividades perigosas ou insalubres. Esses decretos, efetivamente, não entraram em vigor, na época, no entanto, tiveram o mérito de apresentar um debate em torno desta problemática, em outras palavras, uma publicização sobre o tema. Nesse mesmo decreto estava também assegurado o direito de greve, o direito a férias de trabalhadores de alguns segmentos, como exemplo, trabalhadores que faziam o abastecimento de água na capital federal e também para os ferroviários. Assim, para o autor, a ordem liberal de 1891 foi marcada por não ter estabelecido nenhum princípio para regular o mercado de trabalho, sendo as relações tratadas à luz do contratualismo individualista¹⁹⁴.

¹⁹³ Vianna, 1978, p. 28.

¹⁹⁴ Vianna, 1978, p. 50.

No I Congresso Operário de 1906¹⁹⁵, a pauta era a luta pela redução da jornada de trabalho para oito horas, aumento salarial e pela responsabilização do empregador em caso de acidente de trabalho. A questão do acidente de trabalho seria realizada no interior da empresa sem intermediários diretos, "(...) não se reconhece e nem se aspira por canais capazes de institucionalizar o conflito" (VIANNA, 1978, p.53). No entanto, no caso da redução da jornada de trabalho, esperava-se que o Estado fosse o interlocutor, sendo sugerida a criação de uma legislação que fosse estendida para o conjunto da sociedade¹⁹⁶. Naquele momento, o Congresso admitia a institucionalização pela lei do conflito entre capital e trabalho. Em 1907, houve um avanço para os trabalhadores com um decreto que criou o direito de associações profissionais, que exercessem funções similares, desenvolverem estudos que fossem de encontro aos interesses gerais desses profissionais. Esse fato foi importante porque eles estavam livres da gerência estatal, ainda que fossem obrigados a registrar um estatuto que contemplasse, como um dos seus princípios, o estabelecimento da harmonia entre capital e trabalho e apresentar uma relação com

¹⁹⁵ Este Congresso ocorreu na cidade do Rio de Janeiro Rua da Constituição, 30/32, no Rio de Janeiro, no Centro Galego, iniciado no dia 15 de abril de 1906 e encerrado em 22 de abril, no teatro Lucinda. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Congresso_Oper%C3%A1rio_Brasileiro Acesso em: 12 jul 2007. José Murilo de Carvalho, chama atenção para a diferença na atuação dos operários do Rio de Janeiro e de São Paulo. No caso do Rio de Janeiro, "(...) havia mario diversidade de orientações. O operariado do Estado e de empresas públicas (estradas de ferro, marinha mercante, arsenais) mantinha estreita ligação com o governo. Muitos operários do Estado votavam nas eleições. No setor não-governamental havia maior independência política. Os operários do porto não se negavam a dialogar com patrões e com o governo, mas eram bem organizados e mantinham posição de independência. Na indústria e na construção civil, encontravam-se as posições mais radicais, influenciadas pelo anarquismo trazido por imigrantes europeus" (CARVALHO, 2002, p. 58/9).

¹⁹⁶ Oliveira Viana, um dos clássicos do pensamento político conservador brasileiro, revela traços interessantes da formação e dos "remédios" para o funcionamento do Estado brasileiro, e que, em grande medida, revelam atualmente a centralidade do poder do Executivo Federal no Brasil. Segundo ele, para se criar uma nacionalidade, o único caminho seria "(...) pela instituição de um Estado centralizado, com um governo nacional poderoso, dominador, unitário, inconstratável, provido de capacidades para realizar, na sua plenitude, os seus dois grandes objetivos capitais: a consolidação da nacionalidade e a organização da sua ordem legal" (VIANA, 1973, p. 287). Fica a idéia de que o desenho do Estado brasileiro era que o Executivo, como poder central, seria destoante dos demais traços identificados até hoje no funcionamento do sistema político.

o nome da diretoria. Eles se organizavam enquanto um ente coletivo, buscando assim negociações coletivas.

Como expressões da vitalidade do movimento operário foram organizados dois congressos, um em 1912 e outro em 1913, ocorreram também comícios contra a carestia que acabaram mobilizando pelo menos dez mil pessoas, estimulando vinte e três greves no Estado de São Paulo, que foram estendidas para outros quatorze Estados brasileiros. Ainda no ano de 1912¹⁹⁷, foi constituída a Confederação Brasileira do Trabalho - CBT, durante o quarto Congresso Operário Brasileiro, com o objetivo de promover um longo programa de reivindicações operárias: jornada de oito horas, semana de seis dias, construção de casas para operários, indenização para acidentes de trabalho, limitação da jornada de trabalho para mulheres e menores de quatorze anos, contratos coletivos ao invés de contratos individuais, seguro obrigatório para os casos de doenças, pensão para velhice, fixação de salário mínimo, reforma dos impostos públicos e obrigatoriedade da instrução primária.

A crescente organização do movimento operário culminou no ano de 1917 com uma grande greve geral, especialmente, com a morte de um operário num conflito com a polícia. Segundo Carvalho, havia muitos obstáculos à ação operária, tanto que os imigrantes italianos eram oriundos de regiões diferentes, falavam diferentes dialetos, havendo também uma grande competição entre eles, sem falar nas dificuldades impostas pelo Governo Federal e pelos empregadores, sendo que o Executivo aprovou "(...) leis de expulsão de estrangeiros acusados de anarquismo, e a ação da polícia raramente se mostrava neutra nos conflitos entre patrões e operários¹⁹⁸" (CARVALHO, 2002, p.59). Tais fatos fizeram com que as elites buscassem o Estado para que os conflitos tivessem um canal institucional. "O mercado tornou-se incapaz de produzir e manter a paz, reclamando-se a intervenção legislativa do parlamento e a ação reguladora do Estado" (VIANNA, 1978, p.60).

¹⁹⁷ Parte desta cronologia está: disponível em: www.mtb.gov.br Acesso em: 04/01/2007.

¹⁹⁸ Ainda em 1907, o Congresso votou o projeto de Adolfo Gordo, "(...) que autorizava a expulsão de todo o estrangeiro suspeito de colocar em perigo a segurança nacional e a tranqüilidade pública" (LUCA, 2003, p. 472).

A pauta de reivindicação, ainda em 1918/19, era pela regulamentação do mercado de trabalho, liberdade de pensamento, oito horas de trabalho, salário mínimo e seis dias de trabalho por semana¹⁹⁹. No ano de 1919, o Brasil assinou o Tratado de Versailles²⁰⁰, fazendo com que o Estado fosse obrigado a cumprir determinadas recomendações favoráveis aos trabalhadores, denotando a substituição do "contratualismo individualista" para a emergência do trabalhador como ente coletivo organizado em sindicatos. Nesse contexto, em 1918, foi criado o Departamento Nacional do Trabalho, por meio do Decreto nº 3.550, de 16 de outubro, assinado pelo Presidente da República Wenceslau Braz P. Gomes, a fim de regulamentar a organização do trabalho no Brasil. Em 1923, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho (CNT²⁰¹), por meio do Decreto nº 16.027, de 30 de abril, assinado pelo Presidente Artur Bernardes, seu objetivo era atuar como órgão consultivo em assuntos relativos a organização do trabalho e previdência social, bem como, atuar nos procedimentos de conciliação e arbitragem, sendo que o CNT também poderia funcionar como órgão deliberativo. Somente a partir deste momento o Congresso passou a ser competente pela legislação sobre o trabalho.

No ano de 1926 passaram a ser asseguradas pela lei questões como: os acidentes de trabalho, as férias e o código de menores. E, no ano de 1927, criam-se seguros contra doença. Esses são os primeiros traços do que seria o primeiro Direito

¹⁹⁹ Ver também: Marisa Saens Leme. *A Ideologia dos Industriais brasileiros (1919-1945)*. Rio de Janeiro: Vozes, 1978, p. 99/100.

²⁰⁰ A Organização Internacional do Trabalho foi criada em 1919 pelo Tratado de Versailles como parte da Sociedade das Nações. Sua origem efetivou-se a partir da necessidade de se estabelecer regras de proteção ao trabalho, reafirmando os seguintes princípios: a) o trabalho não é uma mercadoria; b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto; c) a penúria, seja onde for, constitui um perigo para a prosperidade geral; d) a luta contra a carência em qualquer nação deve ser conduzida com infatigável energia e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos, e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum (SÜSSEKIND, 1987, p. 21).

²⁰¹ Ainda que o Conselho tenha sido criado em 1923, ele continuou inativo (Carvalho, 2002, p. 63).

do Trabalho no Brasil²⁰². Para o autor a alteração na legislação no período de 1926, por meio da Emenda 34 à Carta de 1891, renovou o funcionamento do liberalismo colocando fim ao "não" intervencionismo do Estado na mediação da relação entre capital e trabalho. O Estado passou a regular o mercado, e os sindicatos foram mantidos enquanto instituições legais, seguindo a legislação de 1907²⁰³. Assim, se o mercado estava sujeito à disciplina, a existência dos sindicatos significava que eles também poderiam interferir neste processo. Portanto, a reivindicação operária não estaria mais restrita ao mundo privado da empresa, pois a legislação incidia sobre a sociedade e um dos recursos disponíveis era a pressão para que o Estado legislasse a seu favor. Essa legislação sofreu modificações na década de 1930, mas o Estado ainda tinha como função assumir o monopólio da intervenção sobre o mercado, deixando ao sindicato a função de colaborador entre classes.

Em 1928, ocorreu alteração no Conselho Nacional do Trabalho, por meio do Decreto nº 18.074, de 19 de janeiro, assinado pelo Presidente Washington Luiz, em que a preocupação era deixar clara que a função do CNT era "consultiva" e administrativa, sendo uma "corporação destinada ao estudo dos problemas da economia social e de todos os assuntos que possam interessar à organização do trabalho e da previdência social" (Decreto nº 18.074, de 19 de janeiro, de 1928). Logo, seu papel era de responder as consultas do poder Executivo e do Legislativo da União, assim, ele funcionava como um organismo decisório, mas poderia propor ao governo medidas julgadas importantes para a normalização do trabalho, sendo importante ressaltar que este Conselho funcionava no âmbito do poder Executivo e não do Judiciário.

No caso brasileiro, Vianna identificou duas visões disseminadas pelo Estado Novo a respeito da regulamentação das relações de trabalho no Brasil. A primeira defendia que o Estado outorgou direitos ao trabalhador independente de

²⁰² Vianna, 1978, p. 62.

²⁰³ Nesse contexto, José Murilo de Carvalho chama a atenção, no caso brasileiro, que a estratégia do movimento dos trabalhadores para obter melhorias foi efetivada por meio de alianças com o Estado, "(...) por meio de contato direto com os poderes públicos. Tal atitude seria mais bem caracterizada como 'estadania'" (CARVALHO, 2002, p. 61).

qualquer pressão de baixo. A segunda defendia que a Revolução de 1930 foi um marco ao deixar de tratar a questão social como "caso de polícia", fazendo com que o Estado passasse a "disciplinar o mercado de trabalho em benefício dos assalariados" (VIANNA, 1978, p.31).

Dessa posição se depreenderam duas questões ideológicas difundidas pelo Estado Novo: 1) a incapacidade das classes subalternas de se organizarem e reivindicarem seus direitos; 2) a recriação da história, apresentando o Estado como defensor dos interesses das classes subalternas. Esse conteúdo era evidentemente ideológico e disfarçava o verdadeiro caráter da legislação getulista, que procurava controlar e reprimir o comportamento operário. Alguns autores desconstruem essa literatura apresentando a capacidade organizativa das massas operárias, demonstrando que, inclusive, extrapolavam questões meramente econômicas, contendo reivindicações políticas e sociais²⁰⁴.

De acordo com Vianna, questões como a regulamentação da jornada de trabalho, o trabalho infantil, o trabalho da mulher, férias, acidentes de trabalho e a formação dos sindicatos são temas anteriores a 1930, assim, não corresponde à verdade, a afirmativa de que esses direitos não tinham vigência, ainda que sua aplicação ficasse mais restrita ao Distrito Federal e ao Estado de São Paulo e que fossem respeitadas as categorias que detinham mais poder em função da sua capacidade de organização, como os ferroviários e os portuários e marítimos. É evidente também que os trabalhadores rurais não estavam contemplados por esse processo.

A partir deste contexto, Vianna argumenta que houve uma "nova articulação" entre o Estado e as classes sociais num arranjo "corporativo" e não em um número maior de leis trabalhistas. Pois, a legislação posterior a 1930 não passou de uma re-atualização da anterior, mas com uma novidade, a incorporação de um arcabouço corporativo²⁰⁵. Segundo ele, a partir desses dados não é possível afirmar

²⁰⁴ Vianna, 1978, p. 31/32. Ver também: Jorge Ferreira. O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular 1945-1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

²⁰⁵ Vianna, 1978, p. 33/34.

que houve "pacto" entre a classe trabalhadora e o Estado, porque não havia troca de benefícios, o que ocorreu foi um maior controle político desta relação entre capital e trabalho. Se ocorreu um "pacto", foi com a ideologia da "outorga", mas não foi entre o Estado e as classes subalternas, mas sim entre grupos da classe dominante, como: a) a igreja católica; b) a burguesia industrial; c) as oligarquias.

Assim, é possível interpretar a história do movimento sindical a partir de duas dimensões. A primeira é como as classes dominantes conceberam o sistema e como as classes subalternas se inseriram nesse processo e os rearranjos institucionais ocorridos. A segunda forma é compreender como as classes subalternas, por um lado, legitimaram a ordem, e, por outro, como resistiram a ela. Assim, a década de 1930 foi sempre tratada como um marco analítico do funcionamento das instituições políticas brasileiras, tanto que neste período foi criado o Ministério do Trabalho²⁰⁶, Indústria e Comércio, por meio do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas, assumindo a pasta o Ministro Lindolfo Leopoldo Boeckel Collor, gaúcho de orientação positivista que apresentava claramente as diretrizes de Augusto Comte na condução do Ministério do Trabalho. Segundo Carvalho, o Ministro Lindolfo Collor convocou para auxiliá-lo no desenho das leis sociais e trabalhistas Evaristo de Moraes Filho²⁰⁷ e Joaquim Pimenta²⁰⁸, atuando em três direções "(...) a trabalhista, a da previdência social e a sindical" (CARVALHO, 2000, p.112).

²⁰⁶ Segundo Kenneth Paul Erickson, "a função essencial do ministério [trabalho] durante os períodos administrativo-paternalísticos era, naturalmente, *controlar* a classe operária" (Erickson, 1979, p. 87).

²⁰⁷ De acordo com Boas, Evaristo de Moraes diferenciava-se de seus contemporâneos porque reconhecia que os trabalhadores tinham plena capacidade de exercício da cidadania, na luta pela melhoria das condições de trabalho, seus direitos e salários. Sua formação era em direito e seu ingresso na vida pública foi diretamente no Ministério do Trabalho, atuando como secretário das Comissões Mistas de conciliação no Rio de Janeiro. Em 1950, começou a elaborar o livro "O Problema do Sindicato Único no Brasil", em que seu argumento procurou "(...) desmistificar o mito estadonovista, o paternalismo, a outorga de leis trabalhistas" (BOAS, 2004, p. 23).

²⁰⁸ Joaquim Pimenta foi um dos pioneiros do movimento socialista no Brasil e da legislação dos direitos dos trabalhadores, mantinha ligação com os primeiros movimentos grevistas importantes, inclusive o que paralisou quase todo o Nordeste em 1922, foi também um dos ideólogos da Aliança Nacional Libertadora na região. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Joaquim_Pimenta
Acesso em: 16 jul 2007.

Ainda em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, organizado pelo Decreto nº 19.667, de 4 de fevereiro, com a seguinte estrutura: Secretário de Estado; Departamento Nacional do Trabalho; Departamento Nacional do Comércio; Departamento Nacional de Povoamento; Departamento Nacional de Estatística. Em 1932, o Ministro de Estado Lindolfo Leopoldo B. Collor solicitou sua demissão, tendo como sucessor o Ministro Joaquim Pedro Salgado Filho²⁰⁹. Foram criadas as Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por meio dos Decretos nºs 21.690 e 23.288, de 1º de agosto de 1932 e 26 de outubro de 1933, respectivamente. E, ainda, um fato importante na construção de instituições políticas ligadas ao trabalho em 1933, foram criadas as Delegacias do Trabalho Marítimo, por meio do Decreto nº 23.259, de 20 de outubro, para inspeção, disciplina e policiamento do trabalho nos portos.

De acordo com Carvalho, as principais conquistas desse período foram oito horas de jornada no comércio e na indústria. Houve uma maior regulamentação do trabalho feminino, não permitindo mais o trabalho noturno de mulheres, e foi estabelecido o mesmo salário para homens e mulheres, bem como, em 1932, foi regulamentado o trabalho de menores, neste ano ainda, foi criada a carteira de trabalho, instrumento importante para ser utilizado nas disputas trabalhistas com os empregadores, sendo que, ainda em 1932, foram criadas as Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento, como um primeiro desenho da Justiça do Trabalho. Entre os anos de 1933 e 1934, o direito de férias foi regulamentado para os comerciários, bancários e industriários²¹⁰.

Do ponto de vista analítico, outra perspectiva para interpretação da construção de institucionalidades no campo do trabalho foi o papel desempenhado pela burguesia a partir da emergência de direitos trabalhistas. Segundo Vianna,

²⁰⁹ Joaquim Pedro Salgado Filho foi um jornalista, magistrado e político brasileiro. Entre 1935 a 1937, foi Deputado Federal, sendo também Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, e no governo Getúlio Vargas foi Ministro da Aeronáutica, de 1947 a 1950 foi Senador, sendo também presidente do Partido Trabalhista Brasileiro de 1948. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/1948> Acesso em: 16 jul 2007.

²¹⁰ Ver Carvalho, 2000, p. 112.

ocorreram três grandes posicionamentos da burguesia industrial em relação à legislação trabalhista: 1) Antes de 1930, a característica era de um liberalismo interno de tipo fordista e de hostilidade em relação à formulação e aplicação de leis sociais; 2) Incorporação consentida da legislação pelos empresários, mas isso não significava que tenham deixado de ter conflitos com o Estado; 3) Ocorreu uma fraca identificação com o direito social "quando a estrutura corporativa sindical se constitui no projeto consensual das elites e classes dominantes" (VIANNA, 1978, p.63).

O liberalismo adotado pelo empresariado brasileiro resistiu à "intromissão" do Estado nas relações de trabalho, e o que era reivindicação da classe estatal, o empresariado tratava como "questão de polícia". Mas com a assinatura do Tratado de Versailles, essas relações ficaram mais complicadas, criando uma forte dissidência entre o Estado, grupos oligárquicos e a burguesia industrial. A hipótese do autor é de que o uso de meios coercitivos não era uma tentativa de subordinação da classe operária, mas uma visão que a burguesia industrial possuía do mundo liberal (VIANNA, 1978, p.64).

A burguesia industrial não ocupava o aparelho de Estado, pois ele estava ocupado pelas oligarquias agrárias, assim, essa burguesia industrial precisava ganhar "poder" e depois estendê-lo à sociedade civil, por isso a ortodoxia liberal de 1891 era desejada. Para compreender e explicar esse momento histórico, o autor toma como base as análises de Gramsci, argumentando que o que a burguesia industrial buscou aplicar no interior das fábricas foi um "consenso" para adaptar e integrar a classe operária ao mundo do capital. Para que tal intento tivesse sucesso, era preciso muito mais do que controlar o comportamento, era preciso atuar de forma hegemônica, procurando suprimir necessidades fundamentais da classe operária, a "(...) racionalização, ideologia do trabalho, salários altos e bem-estar para os trabalhadores resume a fórmula geral da concepção hegemônica do fordismo" (VIANNA, 1978, p.68).

A aplicação do fordismo, entendido como um período do desenvolvimento do capitalismo de forma hegemônica, implicou na produção de um sistema de valores e instituições sociais que tinham como foco o preenchimento da vida social do trabalhador de forma integral. A ideologia fordista preocupava-se em exercer

fiscalização sobre seus assalariados em questões como sexualidade, alcoolismo, habitação, hábitos de poupança, "bons costumes" e estabilidade familiar. Por meio da combinação de meios "coercitivos" com formas "persuasivas", como salários altos, "o fordismo comporia a modalidade exemplar do liberalismo à época do estabelecimento da indústria racionalizada" (VIANNA, 1978, p.70/71).

A burguesia industrial, no Brasil, buscou resistir à "questão social" adotando a ortodoxia liberal e aplicando seu projeto de dominação em três casos: a) Resistiram à regulamentação das férias argumentando que esta era uma interferência exterior ao mercado e reduziria a capacidade de ação do capital. Utilizavam argumentos morais, dizendo que o operário longe da fábrica poderia ter seu caminho "desviado". Operavam também uma distinção entre trabalho intelectual e manual, pois os funcionários do escritório, na visão deles, tinham outras bases de sustentação moral, diferentemente dos trabalhadores da fábrica, e por isso poderiam tirar férias; b) Procuraram evitar a regulamentação do trabalho de menores de 14 anos, que proibia jornadas de trabalho superior a seis horas, e obrigava a concessão de uma hora de repouso por jornada e vedava a prática do trabalho noturno; c) Tentaram resistir à implantação das caixas de seguro contra doenças argumentando que o ônus cabia somente ao empresariado.

O autor apresentou essas três questões para demonstrar que o empresariado resistia às implantações do atendimento às questões sociais, porque tinha seu compromisso com o desenvolvimento do capital, e não com as questões sociais, pois, para eles, atender a essa temática significava aumentar os custos e desorganizar as relações de trabalho. Essa contextualização é fundamental para perceber o objetivo dos atores envolvidos na construção das institucionalidades relativas ao mundo do trabalho. Desse ponto de vista, podemos verificar como o embate de atores políticos importantes tem passado por modificações ao longo do período republicano brasileiro, e como tais embates refletem no modelo de decisão sobre políticas públicas existente hoje no Brasil. Desta forma, nas palavras de Boschi²¹¹, a relação dos empresários quanto à questão social com a burocracia fez com que

²¹¹ Ver Boschi, 1979, p. 66.

fosse adiada a implementação de uma política pública global para os trabalhadores. E, de uma outra perspectiva,

(...) Subordinando a organização dos grupos emergentes à tutela estatal, a incorporação política pela via do corporativismo estatal significou o esvaziamento dos partidos quanto a algumas de suas funções essenciais. Restringindo seu âmbito de atuação à organização da competição eleitoral, os partidos latino-americanos descaracterizaram-se enquanto canal primordial de acesso dos grupos organizados à esfera política. Além disso, foram esvaziados em seu papel de agregar demandas e transmiti-las às instâncias de formulação de políticas. **Inseridas em sistemas políticos marcados por alto grau de centralização e pelo monopólio burocrático sobre as decisões, os partidos políticos tornaram-se tributários do poder estatal**²¹², destituídos que foram de suas funções governativas e, portanto, de capacidade efetiva de influir no processo decisório (DINIZ, 1999, p.19 - grifo nosso).

Esses foram os traços principais da relação entre capital, trabalho e Estado, num dado momento histórico brasileiro, cabendo destacar que, ainda na criação de mecanismos de formulação de políticas públicas referentes à área trabalho, há preponderância do Executivo na mediação dessas relações, ficando o seguinte cenário,

(...) a política da conciliação entre as elites fora historicamente bem-sucedida na cooptação de indivíduos e na exclusão dos trabalhadores, em geral, da esfera pública. A legislação trabalhista regulamentava as atividades dos trabalhadores [até] na esfera pessoal (KECK, 1988, p.384).

Assim, percebe-se que esse período (1930-39) foi marcado pelo estabelecimento de relações entre capital e trabalho com um padrão de relação em que os trabalhadores se submetiam ao controle estatal, demonstrando, especialmente o Estado como impressor dessa lógica²¹³, em que os patrões e empregados eram

²¹² Maria do Carmo Campelo de Souza estudou detalhadamente a relação entre o Estado e os partidos políticos no Brasil entre 1930 e 1964, chamando a atenção para o porquê de o Estado brasileiro possuir um caráter autoritário e centralizador, que acabou condicionando o sistema partidário brasileiro, demonstrando que a "(...) fraqueza do sistema partidário é um sintoma da não-institucionalização da participação política no Brasil" (CAMPELO, 1990, p. 32).

²¹³ Na mesma linha, Maria do Carmo Campelo de Souza argumenta que a Revolução de 1930 criou uma grande máquina de Estado, que não era controlada nem pelo legislativo e nem pelos representantes da sociedade civil, sendo este modelo fruto de uma expansão e centralização burocrática a partir da cooptação de grupos de interesse, e isso ocorreu por meio das interventorias, dos "daspinhos" e do controle da economia (Souza, 1990, p. 104).

obrigados a realizar filiação em sindicatos controlados pelo governo, que disseminava uma visão que "(...) rejeitava o conflito social e insistia na cooperação entre trabalhadores e patrões, supervisionada pelo Estado" (CARVALHO, 2002, p.109).

A partir deste contexto, retomamos a abordagem cronológica sobre a formação e as transformações das instituições políticas nacionais voltadas à concepção de políticas públicas de trabalho. Em 1939, foi efetivamente criada uma Justiça do Trabalho no Brasil, que, inclusive, reorganizou o Conselho Nacional do Trabalho, tal medida foi tomada pelos Decretos nº 1.237 e nº 1.346. Assim, o CNT surge no Executivo e não no Legislativo, sendo que a justiça trabalhista só entra para o âmbito do Poder Judiciário com a Carta Constitucional de 1946, sendo importante ressaltar que a Justiça do Trabalho, começou a funcionar efetivamente em 1941²¹⁴. Do ponto de vista do direito do trabalho, ele apresenta o papel civilizatório problematizando as questões que têm a ver com a

(...) penetração da proteção estatal ali onde as relações parecem, à primeira vista, ter caráter unicamente privado, já que a empresa nada mais é do que um instrumento para a produção de lucro, sendo, como tal e legitimamente, passível de gestão privada pelo proprietário. Aquele direito penetra as relações privadas, retirando-as dessa esfera de arbítrio onde impera a lei do mais forte. E o faz, ademais, para além de uma perspectiva puramente humanista da liberdade regrada, na medida em que leva em conta as hierarquias reais que cortam a organização social burguesa moderna, que destina ao trabalho lugar subordinado (CARDOSO, 2002, p.510).

Retomando a seqüência cronológica dos fatos importantes referentes ao mundo do trabalho, houve, em 1940, a transformação das Inspetorias Regionais em Delegacias Regionais do Trabalho, por meio do Decreto-Lei nº 2.168, de 06 de maio, bem como, foi adotado o salário mínimo. Em 1943, entrou em vigor, ainda no Estado Novo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que permanece em vigor até

²¹⁴ Para aprofundamento, ver Carvalho, 2002, p.112. Atualmente, os autores têm criticado o funcionamento da Justiça do Trabalho afirmando que ao longo de seus 50 anos de existência, ela não foi incisiva na redistribuição e universalização dos direitos "(...) A Justiça do Trabalho foi incapaz de fortalecer a atividade sindical exatamente porque enfraqueceu a possibilidade de autonomia sindical e de reconstrução da cidadania do trabalhador. Burocratizada e distanciada da realidade, especialmente os seus órgãos de cúpula, não deu conta de enxergar o novo e de caminhar junto" (LOGUÉRCIO, 1998, p. 120). Ver também Cardoso, 2002, p. 512; Oliveira, 1994, p. 217.

hoje, sendo que "(...) os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. Não por acaso, [as] leis de 1939 e 1943 proibiam as greves" (CARVALHO, 2002, p.124). Nesse contexto, segundo Carvalho, o período de 1930 a 1945 foi o grande momento de implementação da legislação social,

(...) mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa (CARVALHO, 2002, p.110).

Na seqüência cronológica, outro fato importante foi a presença de João Goulart como Ministro do Trabalho em 1953, sendo que neste período líderes sindicais da ala radical, inclusive do Partido Comunista, faziam parte da cúpula do sistema sindical e da Previdência Social, e agiam de acordo com a orientação de João Goulart. O ano de 1954 foi marcado por greves importantes, e ainda neste ano, Goulart propôs um aumento de 100% para o salário mínimo que estava em vigor desde 1940²¹⁵. Ainda em 1960, o Ministério passou a ser denominado de Ministério do Trabalho e Previdência Social, por meio da Lei nº 3.782, de 22 de julho. Segundo Erickson, ainda neste cenário, um dado importante foi a criação da Lei da Previdência Social, em 1960, que assegurou

(...) aos líderes dos sindicatos operários um terço dos postos nos conselhos dirigentes de todas as agências de previdência, dotando-os assim de maior poder para aumentar sua influência política. A presidência do conselho passou a ser rotativa entre os três grupos participantes: empregados, governo e empregadores (ERICKSON, 1979, p.98).

Segundo Carvalho, um evento importante ocorrido em 1963 foi a criação do Estatuto do Trabalhador Rural, sendo o primeiro momento de incorporação do campo na legislação social e sindical²¹⁶. Em 1964, foi criado o Conselho Superior do Trabalho Marítimo, por meio da Lei nº 4.589, de 11 de dezembro, constituído por

²¹⁵ Carvalho, 2002, p. 130.

²¹⁶ Carvalho, 2002, p. 139.

representantes dos Ministérios do Trabalho e Previdência Social, da Marinha, da Agricultura e dos Empregadores e Empregados. Como temos visto, em certa medida, houve de forma constante a presença dos trabalhadores em canais decisórios na administração pública, isso explica-se pela capacidade de organização dos mesmos e, por outro lado, como uma forma de abertura do Estado para controlar essas representações.

Na seqüência, em 1966, foi criada a Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho – Fundacentro, por meio da Lei nº 5.161, de 21 de outubro, para realizar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas de segurança, higiene e medicina do trabalho. Foi criado o Serviço Especial de Bolsas de Estudos – PEBE, órgão autônomo vinculado ao Ministério e ao extinto Conselho Nacional do Trabalho, por meio do Decreto nº 57.870, de 25 de fevereiro. Do ponto de vista dos direitos sociais, o Governo de Castelo Branco atendeu às exigências dos empresários e acabou com a estabilidade no emprego, o que gerou maior rotatividade e instabilidade no mercado de trabalho, e para compensar criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que funcionava como um seguro-desemprego. Esse fundo era custeado pelos empresários e em caso de demissão os trabalhadores poderiam retirá-lo²¹⁷. Cabe destacar que não houve ação sindical neste caso, pois isso estava bloqueado pela própria natureza do regime ditatorial, e também porque a política de legislação salarial era definida sem a presença dos trabalhadores. Nesse momento, também as empresas passaram a ter maior arbítrio nas demissões, contratações e horas extras²¹⁸.

Já em 1971, por meio do Decreto nº 69.014, de 4 de agosto, foi criada a estrutura básica do Ministério: Gabinete do Ministro; Consultoria Jurídica; Divisão de Segurança e Informações; Secretaria-Geral; Inspeção-Geral de Finanças; Conselho Nacional de Política Salarial; Comissão da Ordem do Mérito; Secretaria do Trabalho; Secretaria da Previdência Social; Secretaria da Assistência Médico-Social; Departamento de Administração e Departamento do Pessoal. Em 1972, foi criado o Conselho

²¹⁷ Carvalho, 2002, p. 172.

²¹⁸ Oliveira, 1994, p. 213.

Consultivo de Mão-de-Obra, por meio do Decreto nº 69.907, de 7 de janeiro, sendo que, neste ano, as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos foram incluídos na Previdência Social²¹⁹. Em 1974, o Ministério passou a ser denominado de Ministério do Trabalho, por meio da Lei nº 6.036, de 1º de maio. No ano de 1976, foi criado o Serviço Nacional de Formação Profissional Rural, SENAR, órgão autônomo vinculado ao Ministério, por meio do Decreto nº 77.354, de 31 de março. Em 1977, foi criado o Conselho Nacional de Política de Emprego, por meio do Decreto nº 79.620, de 18 de janeiro. Em 1978, foi alterada a denominação da Fundacentro para Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho, por meio da Lei nº 6.618, de 16 de dezembro. Foi alterada a denominação do Conselho Consultivo de Mão-de-Obra para Conselho Federal de Mão-de-Obra, por meio do Decreto nº 81.663, de 16 de maio. Em 1980, foi criado o Conselho Nacional de Imigração, por meio da Lei nº 6.815, de 19 de agosto. Em 1989, foram extintas as Delegacias do Trabalho Marítimo, o Conselho Superior do Trabalho Marítimo, o Conselho Federal de Mão-de-Obra e o PEBE, por meio da Lei nº 7.731, de 14 de fevereiro. Foi criado também o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço²²⁰, por meio da Lei nº 7.839, de 12 de outubro.

Após a apresentação dos últimos organismos institucionais destinados a discutir e formular políticas públicas de trabalho e renda, realizamos, conforme nos tópicos anteriores, um balanço do período de governo ocupado pelos militares. Nessa perspectiva, sob o ponto de vista de políticas sociais, tivemos transformações significativas nas relações de trabalho e nos direitos sociais de maneira geral, sendo que "(...) a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos" (CARVALHO, 2002, p.172/3).

Nesse contexto, de término do governo militar, houve um crescente processo de organização e formação do chamado "novo sindicalismo", diferentemente do sindicalismo herdeiro do Estado Novo, a grande diferença era que seu

²¹⁹ Carvalho, 2002, p. 172.

²²⁰ Esse Conselho era constituído também por representantes dos trabalhadores.

processo "embrionário" partia de baixo para cima, sua origem eram as fábricas, especialmente do ABC Paulista, e insistiam em se manter afastados do controle do Estado, um dos principais líderes desse processo foi o sindicalista Luís Inácio Lula da Silva. A tendência à organização foi ao longo dos anos e, se consolidando em 1981, ocorreu a primeira Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (Conclat), com objetivo de criar uma entidade representativa nacional. Esse movimento era constituído por dois núcleos, os ligados à Lula, que buscavam fortalecer as bases e defendiam a greve como instrumento de ação, e o outro era ligado ao Partido Comunista, que tinha como estratégia controlar as cúpulas e estabelecer políticas de aliança. Os debates em torno dessas perspectivas duraram dois anos, e o desdobramento foi a divisão. Uma ala criou a Central Única dos Trabalhadores (CUT), vinculada ao Partido dos Trabalhadores, e, de outro lado, ficou a Conclat, vinculada ao PMDB e ao Partido Comunista, sendo que, em 1986, a Conclat passou a ser nominada Central Geral dos Trabalhadores (CGT)²²¹. Assim, calcado neste cenário de uma maior organização dos trabalhadores é que, em 1990, foi criado o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, por meio da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro²²².

O início da década de 1990 foi marcado pela abertura do mercado econômico brasileiro para o exterior, houve também uma redefinição do papel do Estado, que ocasionou mudanças estruturais na ações sindicais, especialmente em quatro aspectos:

(...) retomada das atividades econômicas pós-92 sem crescimento do emprego formal; a implantação de um programa de estabilização monetária com o fim da indexação salarial; o processo de reestruturação empresarial e de difusão de novos métodos de gestão da mão-de-obra sem organização dos empregados por local de trabalho e as alterações no padrão de emprego no Brasil (POCHMANN, 1998, p.119).

De acordo com Pochmann, a nova agenda da ação sindical esteve voltada para inserção em espaços institucionais, em fóruns de discussão de políticas públicas, como o Conselho Monetário Nacional e o Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo

²²¹ Carvalho, 2002, p. 181.

²²² Este tema será tratado em detalhes em subitem específico na seqüência.

ao Trabalhador, a ação sindical entendia que esses espaços seriam mecanismos de democratização e de realização da cidadania, especialmente as esferas tripartites²²³, no entanto, o aumento da participação dos sindicatos, nos fóruns institucionais, foi uma contrapartida à diminuição do poder de mobilização dos trabalhadores.

O autor caracterizou as esferas tripartites como espaços que buscavam o consenso, não apenas entre capital, trabalho e Estado, mas também entre as próprias instituições representativas, isto porque, por outro lado, não havia a presença de instâncias externas que procurassem dirimir as diferenças surgidas durante os debates. Assim, a ação dos sindicatos nos anos 1990 foi pautada não somente por discussões em torno da "data-base" ou greves, mas sim por questões como desemprego, participação nos lucros, remuneração variável, flexibilização, privatização, reforma do Estado, abertura econômica, questões de gênero, etc., assim, suas ações foram direcionadas para uma busca de influência sobre as políticas públicas²²⁴.

Quanto ao Codefat, os autores o caracterizaram como a esfera mais importante na formulação de políticas públicas de emprego, trabalho e renda, mas salientaram também traços marcantes presentes neste tipo de configuração. Como exemplo, as características das negociações nesses espaços institucionais serem, em geral, de "acordo" e/ou "consenso" entre as partes e aparecerem somente a partir de diretrizes e planos de trabalho, ou de projetos²²⁵. Por outro lado, no Congresso Nacional, em que há possibilidade de um debate mais amplo, "(...) as posições dos trabalhadores em espaços políticos como o Parlamento, influenciam a posição assumida pelos demais atores" (POCHMANN, 1998, p.126). Assim, como veremos no capítulo 5, o Codefat, não se configura como uma esfera que atinja por meio de publicização a sociedade amplamente, ainda que seu desenho tenha tido tal possibilidade como objetivo.

²²³ Na mesma linha, Bresciani também caracteriza a importância do Codefat, bem como, a presença dos trabalhadores no Conselho Administrativo do BNDES, no Conselho Nacional do Trabalho, na Previdência Social, nos Conselhos Estaduais e Municipais e no Orçamento Participativo de Porto Alegre (Bresciani, 1998, p. 220/21). Ver no Anexo F outras instâncias em que os representantes dos trabalhadores possuíam assento.

²²⁴ Ver Pochmann, 1998, p. 131.

²²⁵ Podemos verificar concretamente esta indicação na análise presente no capítulo 5, deste trabalho.

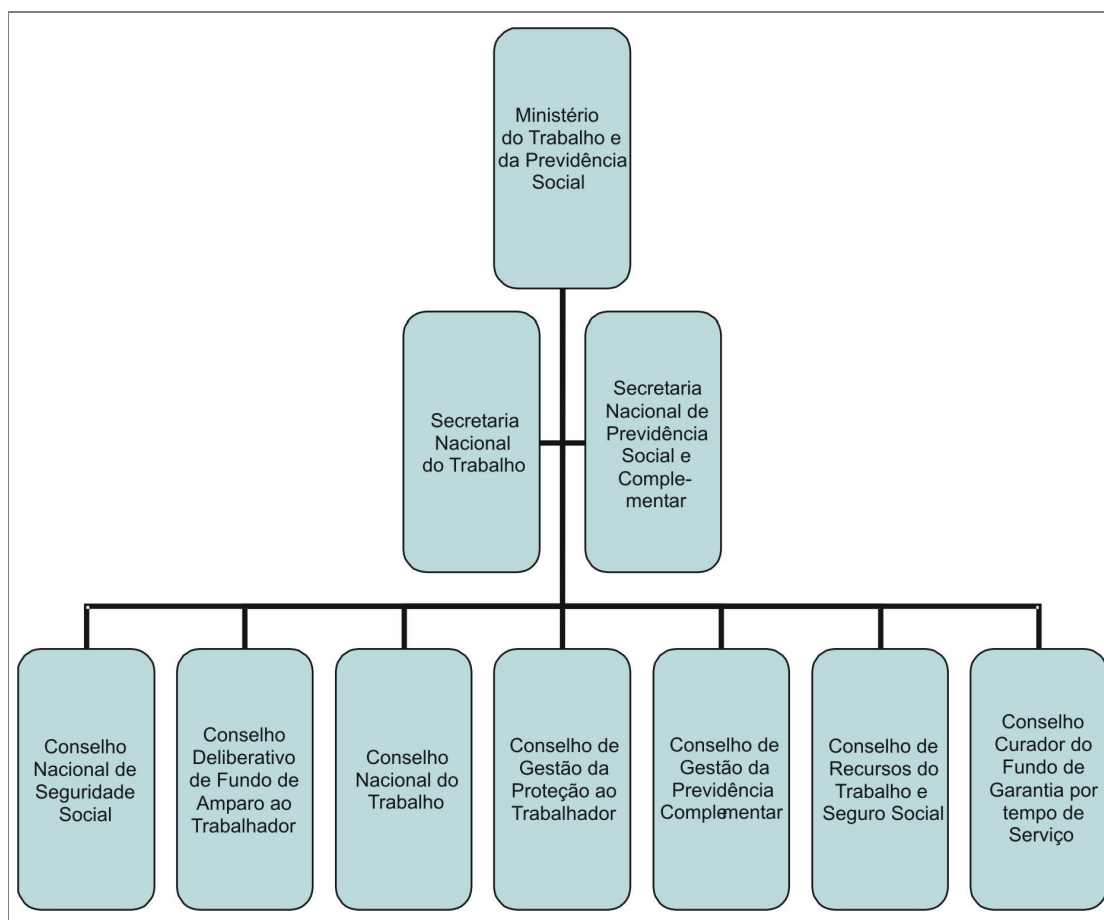
Do ponto de vista da lógica organizacional interna da administração pública, por meio da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, foram criados os seguintes órgãos que podem ser observados no organograma 1: Conselho Nacional de Seguridade Social, Conselho Nacional do Trabalho, Conselho de Gestão da Proteção ao Trabalhador, Conselho de Gestão da Previdência Complementar, Conselho de Recursos do Trabalho e Seguro Social, Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Conselho de Recursos do Trabalho e Seguro Social e a Secretaria Nacional do Trabalho e a Secretaria Nacional de Previdência Social e Complementar, sendo extintos pela mesma Lei os seguintes órgãos: Conselho Nacional de Política Salarial e o Conselho Nacional de Política de Emprego. Esta Lei também alterou a denominação do Ministério, que passou a se chamar Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Como pode-se verificar, em sua base haviam sete conselhos, o que já demonstra a influência da Carta Constitucional de 1988 sobre o funcionamento da administração pública brasileira, que deveria contar com uma participação mais intensa da sociedade civil.

É importante inserir esse debate já caracterizando as mudanças sofridas na administração pública brasileira, especialmente as demandas do final da década de 1970 e início dos anos 80, que estimularam especialmente três ações: a) redirecionamento do gasto social; b) reforma do perfil de proteção social com um caráter redistributivista mais forte; c) reforma administrativa do aparelho de Estado, especialmente os responsáveis pelas políticas sociais. É exatamente deste contexto que emergem os Conselhos vinculados aos ministérios e que provocam uma reformulação do *Welfare State* brasileiro²²⁶. Este desenho fora calcado nos conceitos de proteção social e descentralização. Segundo Draibe, essa concepção deveria estimular três tipos de ações: a) participação popular; b) implementação e controle dos gastos sociais; c) concepção alternativa quanto à produção, à organização e à distribuição dos bens sociais²²⁷.

²²⁶ A caracterização de Draibe é apresentada na seqüência deste capítulo.

²²⁷ Draibe, 1989, p. 28.

FIGURA 1 - ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - 1990



FONTE: Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. (Dados organizados pela autora)

O organograma acima demonstra bem esse "espraiamento da representação" por meio da criação de uma diversidade de conselhos, fruto, especialmente, da Constituição de 1988²²⁸, que provocou no *Welfare State* brasileiro, uma mudança

²²⁸ Ainda que a literatura sobre políticas públicas e Conselhos tenha a Constituição de 1988 como um marco na expansão de esferas participativas, há, por outro lado, uma constatação de que "(...) A Constituição de 1988 alterou significativamente o equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo, se comparada com a Constituição de 1946. Toda a legislação produzida pelo regime militar para ampliação do poder de legislar do Executivo foi incorporada pela nova Constituição. Ou seja, a Constituição criou uma forma de presidencialismo mais forte" (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2006, p. 251). Nesse sentido, queremos chamar a atenção para a força do Executivo em sua relação com o Legislativo e demonstrar que esse grau concentrado de poder incidiu também sobre as esferas públicas institucionalizadas criadas pela Carta de 1988, fazendo com que elas tenham tido um desenvolvimento marcado por avanços e recuos, quanto a sua capacidade de deliberação, o que lhes imprimiu uma lógica de "ambigüidade institucional", conceito discutido especialmente no capítulo 5, deste trabalho.

do "padrão meritocrático-particularista"²²⁹ para o "modelo institucional redistributivo"²³⁰ com uma tendência mais universalista, comprometido com a: a) ampliação do caráter redistributivista do Estado; b) maior responsabilidade pública; c) ampliação dos direitos sociais; d) universalização do acesso e cobertura mais extensa, especialmente nas áreas da previdência, saúde e assistência social; e) contribuição, deixou de ser uma marca estruturante do sistema²³¹.

E, em 1992, do ponto de vista organizacional, conforme podemos observar no organograma 2, o Ministério passou a ser denominado Ministério do Trabalho e da Administração Federal, por meio da Lei nº 8.422, de 13 de maio, desvinculando-o assim do Ministério da Previdência. E, por meio do Decreto nº 509, de 24 de abril, foi criada a Delegacia Regional do Trabalho no Estado de Tocantins e extintos os seguintes órgãos: Conselho Nacional de Seguridade Social; Conselho de Gestão da Proteção ao Trabalhador; Conselho de Gestão da Previdência Complementar; Conselho de Recursos do Trabalho e Seguro Social e Conselho Nacional do Trabalho. Como vimos, o Estado passou por uma redução da estrutura burocrática fruto da reforma gerencial, que tinha como foco na década de 1990 realizar o chamado ajuste fiscal e redefinir o papel do Estado num cenário de globalização. Segundo Bresser Pereira, o funcionamento do Estado não poderia estar restrito ao modelo weberiano, haveria necessidade de um *mix* entre administração pública e a administração pública burocrática²³², tendo, segundo ele, o objetivo de proteger o patrimônio público,

²²⁹ Neste modelo, cada pessoa é responsável pelo atendimento de suas demandas e necessidades e a política social é apresentada para corrigir parcialmente somente as grandes distorções sociais (Draibe, 1989, p.06).

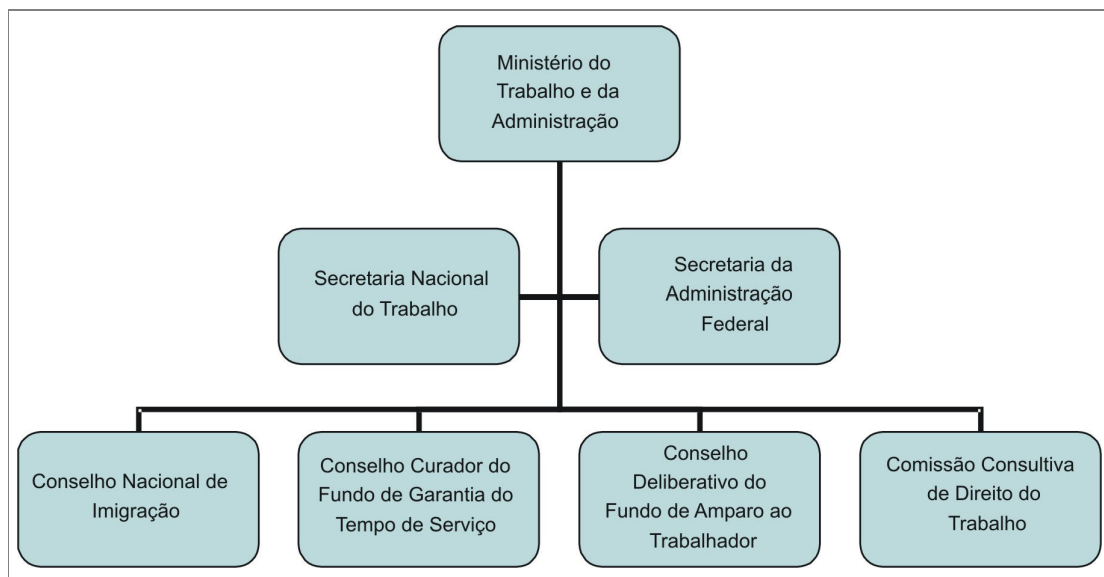
²³⁰ Neste modelo, caracterizado como social-democrata, o sistema de bem-estar é entendido como fundamental e a concepção é de que o mercado "não dá conta" de resolver a distribuição de recursos, diminuir a insegurança e a pobreza (Draibe, 1989, p.06).

²³¹ Draibe, 1989, p.29.

²³² Abrucio analisou essas transformações e indicou três observações importantes para acompanhar e compreender os cenários que mobilizaram essas mudanças. O primeiro é que o modelo gerencial surgiu em governos neoliberais, caracterizado pela crescente discussão em torno da Reforma do Estado. O segundo é que os críticos do gerencialismo concordam que o modelo burocrático weberiano não respondia mais às demandas dos cidadãos, sendo que o modelo gerencialista ocupou esse vácuo teórico e prático, pois ele possui capacidade de retro-alimentação e incorpora críticas às suas práticas (Abrúcio, 1997, p.08).

aprimorar a democracia por meio da participação e mudar o formato da administração pública da burocrática para a gerencial²³³.

FIGURA 2 - ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - 1992



FONTE: Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992. (Dados organizados pela autora).

Podemos verificar que a administração pública, ainda na vigência do mesmo governo, passou por grandes transformações, em grande medida impressas pelo modelo gerencial. Por outro lado, percebe-se também que a Constituição de 1988 abriu espaço para a reforma do Estado a partir da criação dos conselhos gestores de políticas públicas em todas as áreas, conforme discussão realizada no capítulo 3 deste trabalho, e as considerações apresentadas por Sônia Draibe, neste capítulo.

Em 1995, o Ministério do Trabalho passou a ter nova estrutura organizacional. Por meio do Decreto nº 1.643, de 25 de setembro, tais mudanças eram estimuladas pela reforma gerencial, que tinha, como vimos, o objetivo de substituir o modelo weberiano e introduzir a lógica da produtividade do setor privado. Neste contexto de reconfigurações, a Secretaria de Controle Interno - Ciset foi transferida para o Ministério da Fazenda por meio do Decreto nº 1.613, de 29 de agosto. Em

²³³ Bresser-Pereira, 1998, p. 23.

1999, o Ministério passou a ser denominado Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Medida Provisória nº 1.799, de 1º de janeiro. Com o Decreto nº 3.129 de 9 de agosto de 1999, o Ministério passou a ter a seguinte estrutura organizacional: Gabinete do Ministro; Secretaria-Executiva; Consultoria Jurídica; Corregedoria; Secretaria de Políticas Públicas de Emprego; Secretaria de Inspeção do Trabalho; Secretaria de Relações do Trabalho; Delegacias Regionais do Trabalho; Conselho Nacional do Trabalho; Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Conselho Nacional de Imigração; Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro²³⁴.

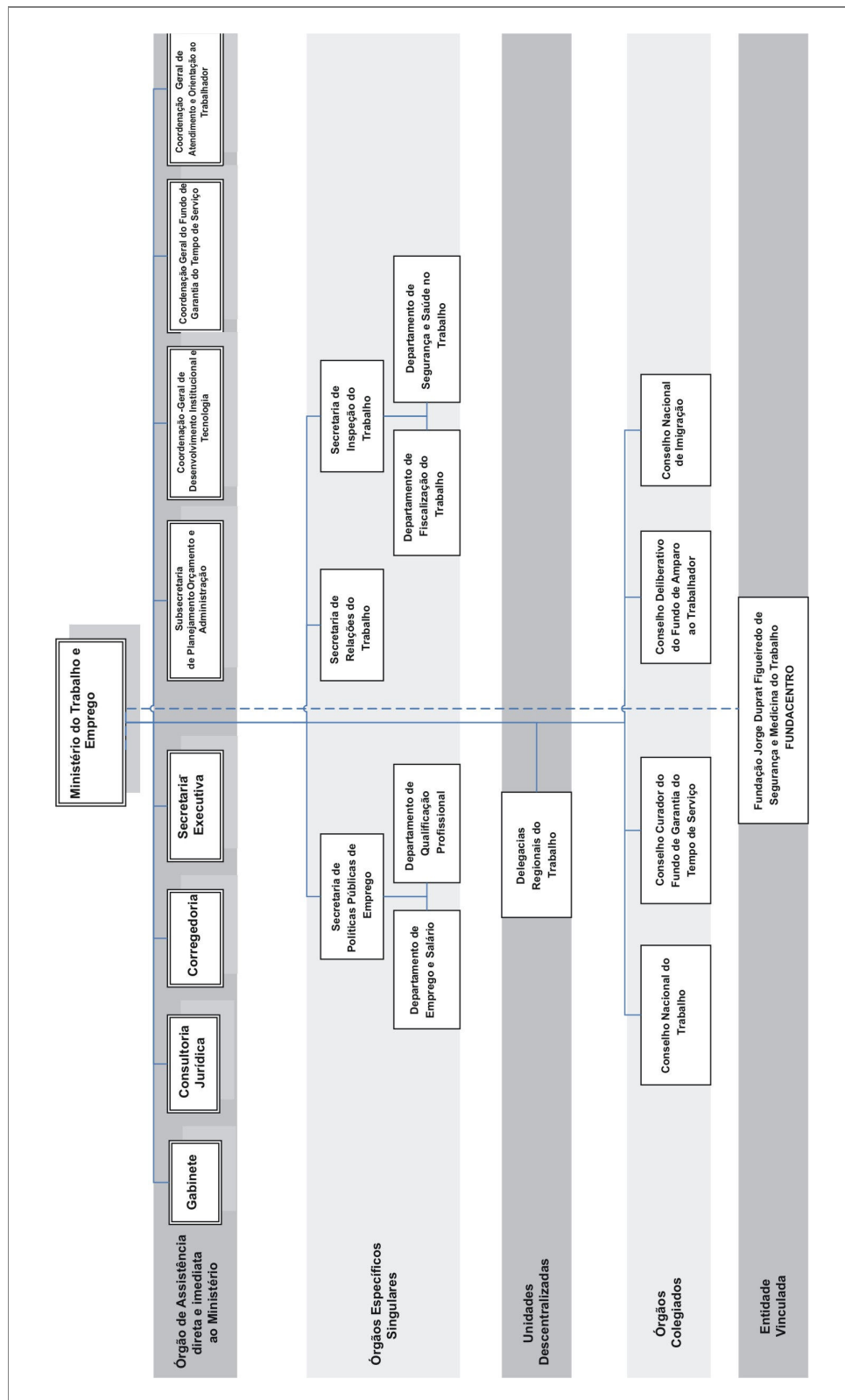
A última alteração importante e que envolve o período de análise delimitado para esta tese ocorreu em 21 de janeiro de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.799-1, na qual o governo readequou o funcionamento da organização da Presidência da República e dos Ministérios, atribuindo as seguintes responsabilidades ao Ministério do Trabalho, em seu artigo 14, parágrafo XIX:

- a) política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador;
- b) política e diretrizes para a modernização das relações de trabalho;
- c) fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas;
- d) política salarial;
- e) formação e desenvolvimento profissional;
- f) segurança e saúde no trabalho;
- g) política de imigração (MEDIDA PROVISÓRIA nº 1.799-1, de 21 de janeiro de 1999).

Essa mudança organizacional foi a última alteração significativa no período que compreende a nossa análise, ou seja, 1990 a 2002, e, portanto, será também apresentada sua estrutura organizacional, por meio do organograma a seguir, para demonstrar a forma de vínculo e funcionamento do Codefat no período de sua criação, 1990, até o último ano do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

²³⁴ A Fundacentro foi criada por meio da Lei nº 5.161, de 21 de outubro de 1966, para realizar estudos e pesquisas relacionados aos problemas de segurança, higiene e medicina do trabalho.

FIGURA 3 - ORGANOGrama DO MINISTÉRIO DO TRABALHO - 1999



FONTE: Decreto nº 3.129, de 09 de agosto de 1999. (Organizado pela autora)

As mudanças na estrutura organizacional do Ministério do Trabalho, percebidas ao longo destes nove anos, primeiramente, foi o número de Conselhos existentes em 1990, naquele período havia a presença de seis Conselhos na base do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, em 1992 este número cai para quatro e, em 1999, este número é mantido, bem como, a nomenclatura e a finalidade dos conselhos. Assim, ao longo de nove anos foram mantidos o Codefap e o Conselho Curador do FGTS, retornando em 1999 a configuração do Conselho Nacional do Trabalho, extinto em 1992. Percebe-se também a complexificação do Ministério com a criação de diversas coordenadorias, que deveriam subsidiar a formulação de políticas públicas de trabalho, havendo também separação organizacional de fato entre os Ministérios do Trabalho e da Previdência, bem como, uma estrutura técnica voltada para emprego e salário, qualificação profissional, relações do trabalho, fiscalização do trabalho e segurança e saúde no trabalho²³⁵.

Neste momento, do ponto de vista do funcionamento estrutural do Estado brasileiro, o que se percebe é a forte presença do Executivo na configuração das relações sociais, especialmente no mundo do trabalho, como vimos no início deste capítulo. E, por outro lado, um Legislativo pouco atuante em relação ao ordenamento social, tanto que as questões relativas a trabalho passaram a ser debatidas pelo Legislativo somente em 1923. No entanto, é preciso destacar que o processo de formação das instituições políticas brasileiras ocorreu por meio do corporativismo estatal²³⁶ como demonstrado no início deste capítulo, e que:

²³⁵ Verificar no Anexo A o organograma do governo Lula. Para fins comparativos, houve a criação e inclusão do Conselho Nacional de Economia Solidária, nos demais níveis não ocorreram mudanças significativas, exceto a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária. Uma das alterações que chamou a atenção é referente aos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, que no caso do governo Lula ficou em quatro e no último governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1999, contava com oito, havendo, portanto, uma redução.

²³⁶ Para Phillippe Schmitter (1974), o "corporativismo estatal" é caracterizado pela predominância do Estado frente às organizações que fazem representação em seu interior. Já no "corporativismo societal", as organizações possuem autonomia considerável na relação com o Estado, sendo que os grupos são criados de forma livre, tendo como pleito a criação de espaços públicos de representação. É importante salientar que o "corporativismo societal" é um avanço, mas há pouco tempo seus traços eram de corporativismo estatal (O'Donnell, 1976). Mas de acordo com alguns autores (Diniz & Boschi - 1991; Jorge Tapia - 1994; Vanda Costa - 1991), há motivos analíticos que podem caracterizar a possível existência do corporativismo estatal. Assim, nosso intuito não é desenvolver uma interpretação em torno do corporativismo estatal (Souza, 2000), mas sim demonstrá-lo como mecanismo histórico preponderante na configuração das relações de trabalho no Brasil.

(...) implicou [na] integração das organizações patronais e sindicais a uma estrutura vertical hierárquica e centralizada, tendo no ápice organizações de cúpula diretamente ligadas ao Estado. Definidas como entidades paraestatais, as organizações dependiam de um aporte obrigatório de recursos razão pela qual se viam na contingência de oferecer a seus membros incentivos suficientes para deles extrair os recursos necessários a sua sobrevivência e expansão (DINIZ, 1999, p.21).

Com o término do regime autoritário houve ascensão de formas participativas desenhadas para o novo período de experiência democrática vivida no país, havendo claramente ampliação da participação por meio de diversos atores sociais, como, grupo de mulheres, grupos ecológicos, dentre outros, e o chamado "novo sindicalismo e/ou sindicalismo cidadão"²³⁷. No momento em que essas questões emergiram²³⁸, o cenário político-social brasileiro era marcado, primeiramente, pela crise fiscal e, em segundo lugar, pela corrosão da ordem estatal a partir das diferentes articulações entre capital e trabalho, bem como o tipo de relacionamento entre setor público e privado. É nesse contexto que surge uma forma de representação de interesses variados que produziu um reordenamento social que "apontava" a saída da "matriz estatista-centralizadora" para um padrão mais descentralizado e flexível de ação estatal. Mas é importante destacar que o Executivo Federal, ainda na década de 1980, se sobredeterminava em relação ao Legislativo, por meio de Medidas Provisórias. Assim, o Congresso ficava paralisado em relação ao Executivo ou, de outra perspectiva, se submetia às iniciativas do Executivo. Como exemplo, com base em Figueiredo e Limongi (1995, p.34), das leis aprovadas entre 1989 e 1993, 78% "(...) originavam-se de iniciativa do Executivo, no exercício de suas prerrogativas constitucionais" (DINIZ, 1999, p.182).

A Constituição Federal de 1988 foi um marco ao observamos a expansão de mecanismos participativos, mas também é preciso observar que:

²³⁷ De acordo com Carvalho Neto, para que os sindicatos sejam representativos, é preciso buscar "(...) formas de representação dos trabalhadores temporários, mulheres e negros, ação em rede com outros movimentos sociais, no que poderíamos denominar 'sindicalismo-cidadão', inclusive de diferentes países" (CARVALHO NETO, 2003, p. 01).

²³⁸ Diniz, 1999, p. 178.

(...) enquanto o Executivo aprovou 29,5% dos projetos de lei que enviou ao Congresso no período de 1946-64, depois da Constituição de 1988 a taxa de sucesso chega a 72%. Da mesma forma, a predominância do Executivo na produção legislativa aumentou de 38,5% para 86%. Além do mais, como será mostrado, a legislação social aprovada pelo regime democrático de 1946 também era muito mais particularista que a de hoje. Os comportamentos dos partidos no Parlamento também mudaram significativamente (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2006, p.250).

Cabe agora detalhar o que prevê a legislação em termos de funcionamento do Codefat, enquanto esfera pública, apontando suas responsabilidades, a construção de agenda, o papel que os conselheiros e as instituições desempenham e apontar a possibilidade da presença ou não dos múltiplos públicos. Apresentar também essa composição percebendo "se" e "como" essa estrutura histórica, anteriormente descrita, incide sobre o funcionamento dessa esfera pública, demonstrando suas relações, especialmente, com o Executivo e em alguns momentos com o Legislativo, percebendo traços da "ambigüidade institucional" em seu funcionamento, especialmente, a partir das caracterizações da sobredeterminação que o Executivo tem sobre o próprio Parlamento, e pela contextualização acima apresentada, e por fim, analisar as características dos principais programas do Codefat e a sua forma de operacionalização.

4.2 A FORMAÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO DE FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR²³⁹

Nesta subseção, nos concentraremos na apresentação e análise do funcionamento do Codefat, demonstrando seu processo de formação, os atores envolvidos, as instituições que o compõem e a sua estrutura a partir dos atos normativos que o criaram. Observaremos também as condições do momento da sua emergência enquanto esfera tripartite e deliberativa "vinculada" ao Ministério do Trabalho, especialmente, como esfera pública destinada à formulação de políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda, tendo como recorte a condição

²³⁹ Em alguma medida, as informações contidas neste subitem tiveram como base as leis citadas ao longo do texto e o *site* do Ministério do Trabalho e do Codefat, disponível no endereço <http://www.mte.gov.br/>.

das mulheres, dos negros, das pessoas com deficiência e dos trabalhadores que sofrem discriminação etária.

4.2.1 Processo de Construção do Codefat e as Políticas de Seguro-Desemprego

Anterior à constituição do próprio Fundo, é importante apresentar o histórico da formação do Conselho, que ocorreu a partir de 1986 com debates em torno do seguro-desemprego, havendo "(...) interesse crescente do Congresso Nacional pelo tema, aferido pela quantidade de projetos de lei de iniciativa do próprio Legislativo, apresentados entre 1975 e 1985, objetivando a criação de programas de seguro-desemprego" (AZEREDO, 1998, p.64/65). Por outro lado, o Executivo, em 1987, por meio do Ministério do Trabalho, colocou em pauta a necessidade de discutir alternativas para financiamento do seguro-desemprego. Nesse contexto, com base na pesquisa da Fipe/USP, o Ministério do Planejamento propôs novos critérios de acesso ao seguro e também formas de pagamento do benefício

(...) Quanto à forma de financiamento, apontava-se como princípio básico a utilização de um fundo autônomo e auto-sustentável. Além disso, preconizava-se a fórmula tripartite para compor o total de recursos, nos moldes da experiência internacional e de acordo com o disposto no Decreto-Lei nº 2.284/86, que criou o seguro-desemprego (AZEREDO, 1998, p.74).

Com a criação da Assembléia Nacional Constituinte em março de 1987, teve assento na Comissão da Ordem Social discussões sobre seguro-desemprego, demais direitos relativos à demissão do trabalhador, como, FGTS e estabilidade. A preocupação que permeava essa discussão era de que o seguro-desemprego não ficasse vinculado às receitas correntes,

(...) mas respaldado em um fundo, cujo processo de acumulação, resultante do rendimento das suas aplicações, pudesse enfrentar a elevação da despesa com benefícios em momentos de crise e aumento do desemprego. O complemento dessa idéia – também presente já nas primeiras propostas – era que os recursos desse fundo deveriam ser aplicados em programas de investimento a cargo de instituições financeiras governamentais, de modo a assegurar seu crescimento. A solução encontrada aliou estes princípios gerais à necessidade de preservar a capacidade de financiamento do BNDES, principal agência de fomento e fonte de recursos a longo prazo para investimentos do país. Vale lembrar que o PIS-Pasep sempre representou uma das principais rubricas na estrutura de recursos do banco. Assim, a definição de

um patamar de pelo menos 40% da arrecadação do PIS-Pasep a ser repassado ao BNDES resultou da média histórica de participação destes recursos em suas aplicações (AZEREDO, 1998, p.84).

Assim, essas propostas tiveram como objetivo assegurar recursos para atender às demandas do desemprego involuntário vivenciado pelos trabalhadores, atrelando esta concepção de seguro-desemprego a um fundo capaz de financiar programas via investimentos produtivos com possibilidade de gerar emprego e renda. Com o encerramento da Assembléia Nacional Constituinte, o processo seguinte foi o de regulamentação do artigo 239, da Constituição Federal de 1988, presente nas Disposições Constitucionais Gerais²⁴⁰.

Ao longo de 1989, o processo de regulamentação do artigo 239 envolveu parlamentares da Câmara dos Deputados, o Ministério do Trabalho e o BNDES²⁴¹. Segundo Azeredo, houve tramitação naquele ano de vários projetos de lei relativos ao seguro-desemprego, sendo que todos eles foram iniciativas do próprio Legislativo.

²⁴⁰ O Art. 239 possui o seguinte texto: "(...) A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. § 1º Dos recursos mencionados no *caput* deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. § 2º Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata *caput* deste artigo, para depósito nas contas individuais participantes. § 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição. § 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei (BRASIL. Constituição, 1988).

²⁴¹ No Parlamento, os principais envolvidos, segundo Azeredo, eram os Deputados José Serra (PSDB) e Paulo Paim do (PT), os demais envolvidos no Ministério do Trabalho e do BNDES não foram nominados no trabalho da autora.

(...) Nesse conjunto destacam-se os projetos de autoria dos deputados José Serra, do PSDB de São Paulo, e Paulo Paim, do PT do Rio Grande do Sul, que encaminharam propostas bastante semelhantes em termos de concepção do programa, de sua forma de custeio dos mecanismos de gestão, através de um conselho tripartite. Havia, no entanto, algumas diferenças, cabendo aqui destacar que a idéia de criação de um novo fundo – o Fundo de Amparo ao Trabalhador – já estava presente na proposta do deputado José Serra, enquanto que no projeto do Deputado Paulo Paim previa-se a utilização do antigo Fundo de Assistência ao Desempregado (AZEREDO, 1998, p.86).

Segundo a autora, esses dois projetos balizaram as discussões ao longo de 1989, na Câmara dos Deputados e no Senado, tramitando pelas Comissões de Constituição e Justiça, de Trabalho, de Previdência e Assistência Social²⁴². A "(...) sanção presidencial à Lei nº 7.998, em 20 de janeiro de 1990, resultou assim de todo um processo de trabalho conjunto entre o Executivo e o Legislativo (...)" (AZEREDO, 1998, p.86).

Assim, conforme apresentamos o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), este foi instituído por intermédio da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990²⁴³, cujo objetivo era gerir o Fundo de Amparo ao Trabalhador. O Conselho foi constituído como um órgão colegiado "vinculado" ao Mtb, tendo uma composição formal tripartite e paritária, com representantes dos trabalhadores, empregadores e do governo. O artigo 10 institui o FAT como:

(...) **vinculado** ao Ministério do Trabalho, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico (...) [E, em seu parágrafo único, institui] (...) o FAT [como] um fundo contábil, de natureza financeira, **subordinando-se**, no que couber, à legislação vigente (Lei nº 7.998 de 11 de Janeiro de 1990 - grifo nosso).

É importante percebermos que a legislação instituiu o Conselho como "vinculado" e não "subordinado" ao Ministério do Trabalho, essa observação é interessante para percebermos o desenvolvimento do processo decisório no Conselho, pois tal terminologia se traduz numa autonomia decisória formal do Codefat no processo de

²⁴² Ver Azeredo, 1998, p. 86.

²⁴³ Ver no Anexo B a Lei na íntegra.

formulação de políticas públicas direcionadas ao mercado de trabalho brasileiro. Sendo que, a partir desta Lei, as ações do Ministério passaram a estar vinculadas ao processo decisório do Conselho.

Ainda, conforme a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, dentre as funções mais importantes do Conselho estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas financiadas a partir do fundo, bem como, exercer o controle social, entendido como mecanismo de fiscalização da aplicação dos recursos e na execução destas políticas – no qual estão as competências de análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados e a fiscalização da administração do FAT. Sendo que, de acordo com Azeredo,

(...) tais comissões deveriam servir como canal de participação da sociedade civil organizada no sistema público de emprego e teriam como finalidade específica realizar o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos do FAT nas ações executadas descentralizadamente por parte dos poderes estadual e municipal (AZEREDO, 1998, p.145).

Cabe observar que existiu na criação do Fundo e do seu Conselho gestor a preocupação de que este espaço se traduzisse também como uma forma de relação com a sociedade civil, assim, a legislação colocou o FAT como o principal instrumento de financiamento das ações direcionadas às políticas públicas de emprego. É a partir deste momento que se estruturam ações para criação e implementação de um programa nacional de formação profissional, sendo o ator executivo deste processo o Ministério do Trabalho, mas tendo o processo decisório atrelado ao Conselho. A forma de operacionalização do Fundo é por meio de programas, sendo que a "(...) execução das ações pressupõe, na maioria dos casos, a participação de segmentos da sociedade civil organizados em instâncias formalmente definidas, com o papel de contribuir para a condução e para o acompanhamento e a avaliação dos programas" (ARAÚJO & ALVES, 2006, p.172).

As principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e

requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego) e os Programas de Geração de Emprego e Renda, cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais criados pela Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991²⁴⁴ (incorporando, entre outros, o próprio Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, nas modalidades Urbano e Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF). Os Programas de Geração de Emprego e Renda – voltados em sua maioria para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia - procuram associar crédito e capacitação para que se gere emprego e renda²⁴⁵.

A composição orçamentária do FAT tem a seguinte constituição:

(...) I – o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP; II – o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; III – a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; IV – o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal; V – outros recursos que lhe sejam destinados²⁴⁶ (Lei nº 7.998, de 11 de janeiro, de 1990).

Os recursos extra-orçamentários do FAT são depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas (Banco do Brasil S/A – BB, Banco do Nordeste S/A (BNB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco da Amazônia (BASA), Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)), assim, a operacionalização do Fundo ocorre por meio de instituições públicas de crédito,

(...) estas instituições devem apresentar planos de trabalho para aprovação pelo Codefat, planos esses que definam as linhas especiais de crédito, o montante de recursos de cada uma, bem como suas condições operacionais. Assim é que o Plano de Trabalho do Banco do Brasil estabeleceu para o Proger – versão urbana – quatro linhas específicas de crédito, a saber: o

²⁴⁴ Ver Anexo C.

²⁴⁵ Os principais programas financiados com recursos do FAT serão apresentados ainda neste capítulo.

²⁴⁶ Ver gráfico 4, neste mesmo capítulo, que apresenta em detalhes a composição patrimonial do FAT.

Mipemfat (Micro e Pequena Empresa); o Prodemfat (Programa de Desenvolvimento Municipal); o Seinfat (Setor Informal); e o Cooperfat (Cooperativas e Associações de Produção) (AZEREDO, 1998, p.146).

Com base no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o Codefat tem como orientação o Plano Plurianual (PPA), seguindo a denominação a partir do regimento interno, de Plano de Trabalho Anual, que consiste numa previsão de atividades proposta no âmbito do Codefat para direcionar a alocação de recursos de um programa ou linha de crédito especial²⁴⁷, cujas novas condições somente poderão ser implementadas após aprovação do correspondente Plano de Trabalho e do respectivo TADE (Termo de Alocação de Depósito Especial do FAT) a ser celebrado entre a Secretaria Executiva do Codefat e a instituição financeira proponente, observados os montantes dos valores anuais de alocação por programa, suas linhas de crédito, e por linha de crédito especial autorizado na PDE (Programação Anual de Depósitos Especiais do FAT) aprovada pelo Codefat para o exercício. A aprovação do Plano de Trabalho e de suas alterações caberá à Secretaria Executiva do Codefat, com base em Notas Técnicas da Coordenação-Geral de Emprego e Renda e da Coordenação-Geral de Recursos do FAT. Dessa perspectiva, já podemos inferir a importância deste cargo junto ao Codefat, à medida que ele é o grande processador das informações, e sendo assim, tem mecanismos de condução dos processos e da agenda do Codefat.

Além dos programas destinados para micro e pequenos empresários, o FAT visa também financiar programas para setores nomeados como estratégicos, como: transporte coletivo de massa, infra-estrutura turística, obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país. A Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, versa também a respeito do Programa do Seguro-Desemprego que, segundo o Ministério do Trabalho, é composto a partir de um tripé básico das políticas de emprego:

benefício do seguro-desemprego – promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa; **intermediação de mão-de-obra** – busca recolocar o trabalhador no

²⁴⁷ Art. 2º da Res. 439 de 02 de junho de 2005.

mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores; **qualificação social e profissional** (por meio do Plano Nacional de Qualificação – PNQ) – visa à qualificação social e profissional de trabalhadores/as, certificação e orientação do/a trabalhador/a brasileiro/a, com prioridade para as pessoas discriminadas no mercado de trabalho por questões de gênero, raça/etnia, faixa etária e/ou escolaridade (Fonte disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/Trabalhador/FAT/Conteudo/Historico.asp> Acesso em: 04/07/2006).

Como é possível verificar, os programas do Codefat demonstraram uma orientação voltada para os grupos sociais que são foco deste trabalho, para atender a inserção deste segmento no mercado de trabalho com mecanismos de reconhecimento das fragilidades que envolvem essas identidades, como vimos no capítulo 3, e de redistribuição, nos termos de Fraser, por meio de pagamento do benefício do seguro-desemprego, baseados em políticas públicas de qualificação e pela tentativa de (re)inserção no mercado de trabalho. Mas cabe salientar, conforme observação de Azeredo, que o traço mais forte de caracterização dos programas do Fundo é o componente pecuniário, ou seja,

(...) o pagamento do seguro, deixando em plano secundário tanto a intermediação e o reemprego como o treinamento e a qualificação dos trabalhadores. Não é exagero afirmar que, nestes dez anos de existência, o programa ficou basicamente restrito ao benefício pecuniário, cabendo aos demais serviços previstos na lei que o criou um papel insignificante em termos de proteção ao trabalhador desempregado (...) (AZEREDO, 1998, p.114).

A gestão do FAT, conforme legislação, é incumbência do Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador, sendo composto por doze membros e respectivos suplentes, conforme distribuição que pode ser visualizada a seguir. As instituições que possuem assento no Codefat, conforme quadro a seguir, são correspondentes, ao último decreto do governo Fernando Henrique Cardoso²⁴⁸, e apresentamos este em função da mudança na nomenclatura dos Ministérios, conforme acompanhamos no início deste capítulo.

²⁴⁸ Ainda que não seja o foco deste trabalho, verificamos que não houve mudança na composição do Conselho do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luis Inácio Lula da Silva.

QUADRO 1 - COMPOSIÇÃO FORMAL DO CODEFAT⁽¹⁾

ASSOCIAÇÕES PATRONAIS	ESTADO	SINDICATO DOS TRABALHADORES
Confederação Nacional da Indústria (CNI)	Ministério do Trabalho e Emprego (Mtb)	Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT)
Confederação Nacional do Comércio (CNC)	Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS)	Força Sindical
Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNIF)	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Confederação Nacional da Agricultura (CNA)	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Social-Democracia Sindical (SDS)

FONTE: Decreto nº 3.101, de 30 de junho de 1999. (Dados organizados pela autora).

(1) Ver Decreto, na íntegra, no Anexo D.

Com base no regimento interno do Codefat e de acordo com a Resolução nº 236, de 27 de abril de 2000, a indicação para a composição do Conselho, no caso do Executivo, é feita diretamente pelos Ministros, e no caso do BNDES pelo seu presidente. Já os representantes dos trabalhadores e dos empresários são indicados pelas centrais sindicais e confederações²⁴⁹. Segundo o regimento interno, o mandato dos conselheiros é de quatro anos cabendo recondução. A presidência do Codefat é renovada a cada dois anos, sendo rotativa entre as bancadas, havendo a ressalva de que quando a presidência couber ao Estado, esta deverá ser exercida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. A forma de eleição é por maioria simples e ocorre no início do mês de agosto via resolução do Conselho.

As atribuições do cargo do presidente do Codefat estão expressas no Art. 4º do Regimento Interno do Conselho, dentre as principais está a de presidir as sessões plenárias, orientar os debates, contar os votos e votar; convocar reuniões extraordinárias e ordinárias; requisitar às instituições que executam atividades inerentes ao Programa do Seguro-Desemprego e ao abono salarial, custeadas com recursos do FAT, a qualquer tempo e a seu critério, estimular a busca de informações necessárias ao acompanhamento, controle e avaliação das mesmas; solicitar estudos

²⁴⁹ Para ver quem foram os conselheiros de 1990 a 2002, ver Apêndice A.

e/ou pareceres sobre matérias de interesse do Conselho, bem como a constituição de comissões de assessoramento ou grupos técnicos para tratar de assuntos específicos, quando julgar oportuno; conceder vista de matéria constante de pauta; decidir *ad referendum* do Conselho, quando se tratar de matéria inadiável e não houver tempo hábil para a realização de reunião, devendo dar imediato conhecimento da decisão aos membros do Colegiado; prestar, em nome do Codefat, todas as informações relativas à gestão do FAT; e por fim, expedir todos os atos necessários ao desempenho de suas atribuições, especialmente no que se refere às representações ativa e passiva.

Os conselheiros, por sua vez, devem, de acordo com o Regimento Interno, zelar pelo fiel cumprimento e observância dos critérios estabelecidos pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, como exemplo, a participação nas reuniões, dos debates e votações sobre as matérias em exame, o fornecimento à Secretaria Executiva do Codefat de todas as informações e dados pertinentes ao FAT a que tenham acesso ou que se situem nas respectivas áreas de competência, sempre que julgá-las importantes para as deliberações do Conselho ou quando solicitado pelos demais membros, encaminhar à Secretaria Executiva do Codefat quaisquer matérias, em forma de voto, que tenham interesse de submeter ao Colegiado, requisitar à Secretaria Executiva, à Presidência e aos demais membros do Codefat informações que julgarem necessárias ao desempenho de suas atribuições, indicar assessoramento técnico-profissional de suas respectivas áreas ao Codefat e aos grupos a serem constituídos para tratar de assuntos específicos do FAT, por conta das instituições que representam e fazer cumprir o Regimento Interno.

Ainda, de acordo com o Regimento Interno, o Conselho deve reunir-se ordinariamente a cada mês por convocação de seu presidente, ou extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação de seu presidente ou de 1/3 de seus membros. As reuniões ordinárias também podem ser convocadas por qualquer um de seus membros, no prazo de quinze dias a partir da data já agendada para sua realização, caso não tenha sido convocada pelo presidente do Conselho. Nestas reuniões, os conselheiros deverão estar munidos da Ata da reunião anterior, a pauta da reunião a ser realizada e de todos os documentos relativos às discussões agendadas,

todos eles, por exigência do regimento, precisam ser enviados aos conselheiros com uma semana de antecedência, no mínimo. No caso das reuniões extraordinárias, elas também podem ser convocadas por qualquer um de seus membros, mediante apresentação de comunicação e respectiva justificativa ao secretário-executivo do Codefat. Este secretário- executivo é responsável pela convocação da reunião, que se realizará no prazo de quinze dias, no máximo, a partir de sua convocação.

Toda reunião do Conselho se realizará com a presença de pelo menos sete de seus membros. Durante uma reunião, qualquer conselheiro pode pedir vistas sobre uma matéria que esteja sendo apreciada. Este assunto deverá fazer parte da pauta da reunião posterior, em que necessariamente será votado. Eles também podem apresentar propostas de deliberação, que devem ser encaminhadas para a secretaria executiva do Conselho, juntamente com um breve enunciado e outros elementos que justifiquem as razões da proposição, sendo que esta precisa ser encaminhada com no mínimo quinze dias de antecedência, para que esteja presente na pauta da próxima reunião ordinária. Ressalta-se que as decisões do Codefat são tomadas por maioria simples, com um *quórum* mínimo de sete de seus representantes.

Como mencionamos anteriormente, o Codefat conta em sua estrutura com uma secretaria executiva que é exercida por um técnico do Departamento de Emprego e Salário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho, a ela compete assessorar seus membros no seu trabalho junto ao Conselho. Faz parte de sua rotina o levantamento de informações referentes à política trabalhista e dos planos e programas desenvolvidos ou acompanhados pelo Codefat, de modo que os conselheiros possam estar bem informados para suas deliberações. Ela também é responsável pelo acompanhamento das reuniões do Conselho, desde a formação da pauta até o envio das atas para as entidades representadas. Além disto, a secretaria executiva possui um importante papel na elaboração e monitoramento das políticas públicas de trabalho e emprego. É sua atribuição a concepção de propostas que aperfeiçoem a legislação referente ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, formular relatórios de acompanhamento dos investimentos realizados com recursos do FAT, realização de estudos que assegurem a viabilidade econômica-financeira do Fundo, propor alterações nas alíquotas das

contribuições realizadas pelos empregadores e nos seus mecanismos de fiscalização. Ainda faz parte de seus encargos a preparação e o controle da publicação no Diário Oficial da União de todas as decisões e pareceres do Codefat, e a prestação de contas e os relatórios de execução orçamentária do FAT. Por fim, cabe à secretaria executiva indicar novos indexadores para o Programa do Seguro Desemprego, do Abono Salarial e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, quando forem extintos ou alterados os índices expressos na Lei nº 7.988, de 11 de janeiro de 1990. Todas as suas atividades devem constar de um relatório bimestral enviado para os membros do Conselho para acompanhamento.

Ainda com o objetivo de dar suporte às decisões do Conselho, há na estrutura do Codefat um Grupo de Apoio Permanente (GAP), que é uma equipe de técnicos, um titular e um suplente, ambos indicados pelas entidades constituintes do Conselho, e dois assessores técnicos, um efetivo e outro suplente, indicados pelos agentes pagadores, sendo que a coordenação desta equipe cabe ao secretário-executivo do Codefat. O mandato de seus integrantes coincide com o da entidade por eles representada. O Grupo de Apoio pode se reunir a qualquer momento, mediante a solicitação prévia do presidente do Conselho ou de qualquer um de seus membros. É de sua competência o acompanhamento da execução físico-financeira do FAT, do Programa Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, como também, a formulação de propostas de melhoria destas políticas e, ainda, o assessoramento dos conselheiros nos assuntos de sua competência. Normalmente, as reuniões são convocadas pelo presidente do Conselho com auxílio do secretário-executivo. A pauta em geral é apresentada pelo Executivo, nas atas não detectamos proposições das bancadas ou de instituições externas de forma marcante, exceto, os poucos casos analisados no capítulo 5. Esse traço de centralização no levantamento e processamento de dados demonstra que o Executivo possui mais conhecimento sobre os trâmites, as necessidades e os quadros de emprego e desemprego, para poderem subsidiar as decisões dos conselheiros. E, deste aspecto, sabemos que as informações e o seu controle são características fundamentais para formulação de políticas públicas, o que, neste caso, coloca o Executivo como ator chave neste processo decisório, o que é mais um indício da "ambigüidade institucional" que caracteriza essa esfera pública tripartite.

Assim, sabe-se que a esfera pública necessita de informações para que os debates se processem, logo, a paridade formal aqui apontada não é o suficiente para que os debates, e a proposição de temas, sejam iguais para todos os participantes. Há claramente uma concentração na determinação da agenda por parte do presidente do Conselho e do próprio secretário-executivo, como veremos, também, em detalhes no capítulo 5. Essa condição é imprescindível para a caracterização de uma esfera pública, sem mencionar a ausência de grupos sociais externos neste processo.

A estrutura descrita anteriormente apresenta os componentes organizacionais importantes do Codefat. No desenvolvimento deste capítulo, apresentaremos subitens que aprofundam aspectos do seu funcionamento, como a forma de aplicação dos recursos do Fundo e um histórico dos seus principais programas. No subitem a seguir analisamos a gestão financeira do FAT, pois este é um dos elementos chave para compreensão da natureza do fundo, demonstrando a relação do Conselho com o Executivo.

4.3 GESTÃO FINANCEIRA DO FAT

A forma com a qual o FAT foi constituído lhe propiciou resultados financeiros positivos, à medida que o pagamento do seguro-desemprego, o abono salarial, demais programas e as transferências para o BNDES sempre foram inferiores à arrecadação que o fundo recebia com o PIS-Pasep, gerando o que pode-se chamar de um "*superávit* primário" para o FAT²⁵⁰. Pode-se ressaltar a possibilidade de aplicação das disponibilidades do Fundo em títulos do Tesouro Nacional e aplicações financeiras junto ao Banco Central²⁵¹. Sendo que "(...) o saldo positivo verificado em todos estes anos possibilitou a incorporação dos seguintes valores ao patrimônio do FAT como proporção de arrecadação do PIS-Pasep: 15% em 1991, 21% em 1992, 25% em 1993 e 15% em 1994" (AZEREDO, 1998, p.125).

²⁵⁰ Azeredo, 1998, p.125.

²⁵¹ Disponível em: www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp# Acesso em: 19 abril 2007.

Com esse crescimento significativo, já no ano de 1991, o patrimônio do FAT era de 8,2 bilhões de reais, mas em momentos de

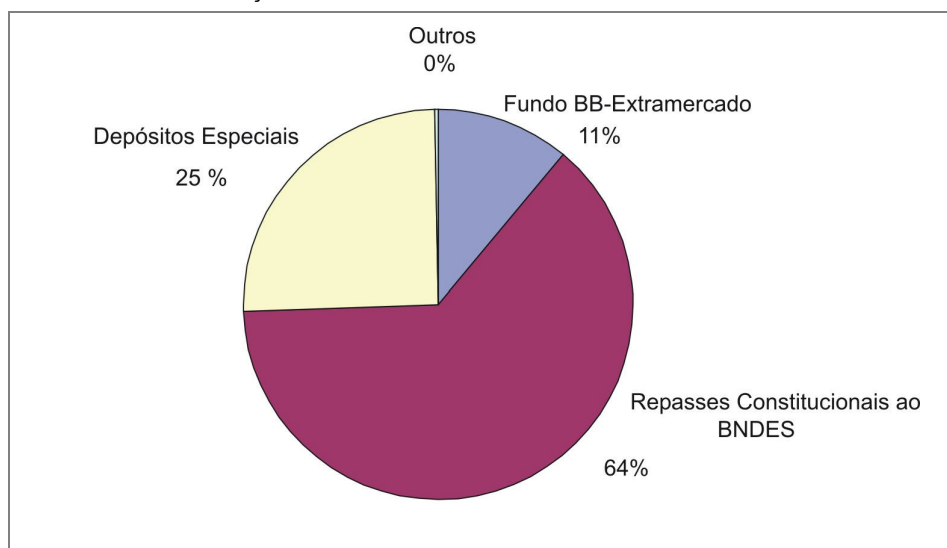
(...) aperto fiscal, o próprio êxito ameaçava colocar em risco o sucesso dos primeiros anos. Tanto assim que, em dezembro de 1991, o governo enviou ao Congresso Nacional uma medida provisória com o objetivo de captar parte das disponibilidades financeiras do FAT, a título de empréstimo, para o custeio da safra agrícola, através do Banco do Brasil, e para pagar as unidades prestadoras de serviço ao Sistema Único de Saúde, através do Inamps. Ao fazê-lo, no entanto, acabou permitindo uma mudança significativa nas possibilidades de utilização dos recursos do FAT. A Lei nº 8.352/91, que resultou desta medida provisória, estabeleceu, em seu artigo 1º, que as disponibilidades financeiras do FAT, além das aplicações em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central, poderiam também ser aplicadas 'em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras oficiais federais de que trata o artigo 15 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Nesse mesmo artigo, em seus parágrafos 1º e 2º, foi instituída a reserva mínima de liquidez, 'destinada a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono de que trata o artigo 239 da Constituição Federal (AZEREDO, 1998, p.127/8).

Com base nesta citação percebemos a interferência do Executivo, por meio de Medidas Provisórias no funcionamento do Fundo já em 1991, determinando assim a sua natureza "ambígua" e temos as principais decisões tomadas a partir de ações externas do Executivo. Na seqüência da análise da composição orçamentária, verificamos que o patrimônio do FAT é formado basicamente por três rubricas: 1) saldos acumulados dos repasses realizados ao BNDES para financiamento de projetos de desenvolvimento econômico; 2) pelo total de depósitos especiais realizados nas instituições financeiras oficiais federais; 3) por aplicações financeiras em títulos públicos federais realizados junto ao Banco Central do Brasil²⁵². Podemos observar essa distribuição na tabela abaixo²⁵³.

²⁵² Disponível em: www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp# Acesso em: 19/04/2007.

²⁵³ O patrimônio do FAT também é constituído por outros valores representados por bens e direitos, como: veículos, equipamentos de informática, mobiliários, etc. E ainda pelos Fundos administrados pelo Ministério e pelos Estados, por constituírem ativos que se encontram no âmbito do SINE.

FIGURA 4 - COMPOSIÇÃO DO PATRIMÔNIO FINANCEIRO DO FAT



FONTE: Ministério do Trabalho. Disponível em: www.mtb.gov.br/fat/relatóriogerencial.asp#
Acesso em: 19 abril 2007. (Dados organizados pela autora).

Como é possível observar, a variedade de rubricas que compõem o orçamento do Codefat contribuem para o crescimento do Fundo, e a sua forma de gestão voltada para a aplicação no mercado, fez com que houvesse um grande desenvolvimento do FAT. Podemos observar este dado referente à progressão orçamentária do FAT entre os anos de 1990 e 2002 na tabela 11 e no gráfico 5.

TABELA 11 - DESENVOLVIMENTO ORÇAMENTÁRIO DO FAT - 1990-2002

ANO	EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DO FUNDO (%)	R\$ (Bilhões)
1990	-	4.200,00
1991	95,24	8.200,00
1992	-6,10	7.700,00
1993	29,87	10.000,00
1994	58,38	15.838,00
1995	39,42	22.082,10
1996	22,51	27.051,90
1997	15,67	31.289,70
1998	19,03	37.245,20
1999	21,46	45.237,80
2000	18,02	53.390,70
2001	19,92	64.024,30
2002	23,53	79.088,70

FONTE: Ministério do Trabalho. Disponível em: www.mtb.gov.br/fat/relatóriogerencial.asp#
Acesso em: 19 abril 2007 (Dados organizados pela autora).

Essas informações são relevantes para acompanharmos a disponibilidade orçamentária do FAT, e para percebermos o processo de formulação de políticas públicas oriundas do Conselho, analisadas no próximo capítulo, com intuito de observar o desenvolvimento da relação entre o Conselho e o Executivo, a presença ou não dos múltiplos públicos e o papel das Medidas Provisórias na alocação de recursos do FAT.

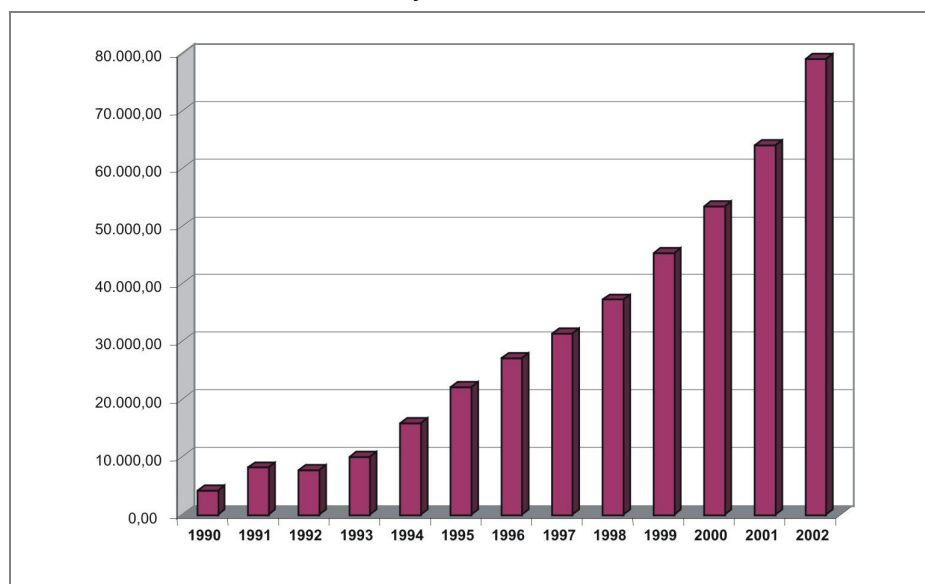
Em sua forma de atuação, o Codefat repassa recursos para outros institutos e agências que tenham como compromisso o desenvolvimento de Projetos de Geração de Emprego e Renda, desenvolvendo políticas públicas ativas (apoio para o desenvolvimento de atividades de geração de emprego e renda) e passivas (transferência de renda). Essas operações financeiras são desenvolvidas basicamente pela Finep, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES e o Banco do Nordeste. Segundo Azeredo, o BNDES, principal aplicador dos recursos do FAT, vem perdendo posição em relação às demais instituições, pois em "(...) 1990, 89% do patrimônio do FAT estava em mãos desta instituição, enquanto que em 1995 esta participação passou para 64%" (AZEREDO, 1998, p.133). Essa redução ocorreu em função da captação de recursos do FAT para depósitos especiais²⁵⁴.

²⁵⁴ Ainda em 2007, ocorrem debates quanto à disposição do Fundo: "Os Ministros Guido Mantega (Fazenda) e Carlos Lupi (Trabalho) partiram para o embate público sobre os recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). Mantega afastou ontem a hipótese de acabar com a desvinculação dos recursos proposta por Lupi, que insistiu em levar o projeto adiante. Na quarta, o Ministro do Trabalho apresentou em audiência na Comissão de Trabalho da Câmara a proposta de retirar o FAT da chamada DRU (Desvinculação de Receitas da União). Segundo ele, anualmente cerca de R\$ 4 bilhões do fundo deixam de ser aplicados na qualificação de trabalhadores porque são desvinculados. Na prática, o dinheiro vai para o superávit primário (economia para pagar juros da dívida). 'Não vamos retirar [o FAT]. A DRU vai permanecer como está', declarou Mantega. 'Essa é a decisão da Fazenda e temos opinião divergente. Vamos levá-la para dentro do governo', rebateu Lupi depois de reunião com as centrais sindicais, quando conseguiu o apoio unânime para levar a proposta em frente. Companheiro de partido do Ministro, o presidente da Força Sindical, Deputado Paulo Pereira da Silva, afirmou que as centrais não aceitam o contingenciamento de recursos do FAT para 'pagar juros para banqueiros'. 'A Fazenda está sempre contra, mas já ganhamos algumas. Se o governo insistir, vamos entrar no STF', adiantou. Desde que assumiu, Lupi apresentou duas propostas que contrariam a equipe econômica" (FOLHA DE SÃO PAULO, 20 abril. 2007). O intuito desta citação é ilustrar a importância estratégica do FAT para o funcionamento da economia brasileira.

O Banco do Brasil, como exemplo, recebeu sucessivos empréstimos para o custeio da safra agrícola a partir de 1992, a maioria deles por meio de Medidas Provisórias, e a partir de 1994 passou a receber aportes de recursos para operar o Proger, conforme já assinalado. O Ministério da Saúde também recebeu empréstimos do FAT de 1991 a 1996 (com exceção de 1994), para os quais também foram editadas Medidas Provisórias (AZEREDO, 1998, p.133/4).

Como temos visto ao longo desta subseção, mais uma vez, verificamos o importante papel de interferência do Executivo sobre o Fundo, no entanto, o desenho de uma autonomia orçamentária do FAT estimulou a criação de programas nacionais voltados a políticas públicas de emprego que tiveram como eixo a destinação de recursos para o desenvolvimento de programas, como exemplo, o Proger e o Pronaf possuíam bases de desenvolvimento comum: a) a fonte de recursos era o FAT; b) a participação de estados e municípios na implementação dos programas, contando com a fiscalização federal e, por último; c) a replicação do modelo tripartite para estados e municípios, tendo como diretriz o modelo federal.

FIGURA 5 - DESENVOLVIMENTO ORÇAMENTÁRIO DO FAT - 1990-2002



FONTE: Ministério do Trabalho. Disponível em: www.mtb.gov.br/fat/relatóriogerencial.asp# Acesso em: 19 abril 2007 (Dados organizados pela autora).

Como vimos, a linha patrimonial do FAT, de maneira geral, sempre foi de ascendência, considerando que os seus recursos são voltados para melhoria das

condições de vida e redução da pobreza entre os trabalhadores, sendo que "(...) a execução das ações pressupõe, na maioria dos casos, a participação de segmentos da sociedade civil organizados em instâncias formalmente definidas, com o papel de contribuir para a condução e para o acompanhamento e a avaliação dos programas" (ARAÚJO & ALVES, 2006, p.172). Ainda que a citação reitere o desenho formal de funcionamento do FAT, ela demonstra o que o FAT "deveria ser" e não o que "ele efetivamente é", conforme já podemos verificar pela forte presença do Executivo, seja pela determinação dos programas, seja pelas ações por meio de Medidas Provisórias. Nesse sentido, um dos pontos a ser compreendido e analisado é a baixa participação da sociedade civil, pois os agentes financeiros acabam sendo os tomadores de decisão quanto aos projetos a serem financiados, papel que, segundo o desenho do Codefat, caberia a ele próprio desempenhar em parceria com a sociedade civil. Nesse sentido, algumas questões nos chamam a atenção nesta apresentação do funcionamento orçamentário do Conselho. A primeira é em relação ao desenho já no início da formação do Fundo, por ele estar voltado, como a própria Azeredo identificou, para a destinação de recursos para o pagamento do seguro-desemprego, num primeiro momento, sem vinculação com programas de qualificação e sem participação de setores externos ao Conselho na promoção de debates quanto ao funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, e nem com o próprio Conselho, pois as decisões de maneira geral são oriundas do Executivo. Em uma segunda abordagem, percebe-se a importância do FAT enquanto o maior Fundo Público brasileiro²⁵⁵, o que propicia disputas políticas na aplicação destes recursos, especialmente com o Executivo que, desde a criação do Fundo, utilizou Medidas Provisórias para deliberar sobre as aplicações dos recursos de forma independente do Codefat.

Como vimos, o FAT teve grande salto na composição do seu patrimônio, sempre em linha ascendente e, em grande medida, pelo seu formato de gestão e seus mecanismos de aplicação no mercado financeiro. Cabe agora observar o formato de aplicação deste Fundo por meio da apresentação dos seus principais programas.

²⁵⁵ No Apêndice G, pode-se observar o orçamento de outros fundos.

4.4 O PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO NO BRASIL (PROGER)

A criação e operacionalização do Proger teve início com readequações no formato da aplicação e gestão financeira do FAT. Essa medida foi adotada por meio da Resolução nº 59, de 25 de março de 1994, com objetivo de responder à necessidade de tomar medidas urgentes que impulsionassem a geração de emprego e renda vinculada às ações de combate à miséria e à fome, a partir de ações descentralizadas, sendo preciso que sua viabilização ocorresse pelas instituições financeiras oficiais federais²⁵⁶ em função da sua capilaridade em todas as regiões do Brasil.

Assim, no Artigo 2º desta resolução ficou estabelecido que:

Art. 2º Os recursos originários dos depósitos especiais de que trata esta Resolução, serão alocados aos bancos mediante convênios e deverão ser utilizados em linha de crédito destinada à geração de emprego e renda no segmento de micro e pequenas empresas ou de produção associativa, definidos caso a caso pelo CODEFAT, com a observância dos seguintes critérios: 1) geração imediata de emprego e renda; 2) descentralização setorial; 3) descentralização regional; 4) estabelecimento, pelo Ministério do Trabalho e CODEFAT, das formas de acompanhamento das aplicações e das decisões de emprestar; 5) existência de contrapartida e estabelecimento de retorno rápido do recurso; 6) compatibilidade com a política industrial, bem assim com outras políticas governamentais; 7) condicionamento da concessão à comprovação de adimplência dos tomadores com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, observado o que dispõe a legislação pertinente; 8) não concessão de empréstimos a empresas que possam vir a ser desempregadoras líquidas de mão-de-obra; 9) destinação dos recursos a investimentos em capital fixo e ao capital de giro associado, limitado a 30% do investimento; 10) vedação da exigência, pelas instituições financeiras envolvidas, de qualquer tipo de reciprocidade bancária, direta ou indireta; 11) comprometimento de oferecer e prestar aos tomadores, assistência técnica e gerencial, bem como de desenvolver ou apoiar programas especiais de capacitação, baseados em diferentes metodologias; e 12) priorização, dentre as linhas de financiamento e programas apresentados ao CODEFAT, daqueles envolvendo financiamentos com condições subsidiadas e, em seguida, pela ordem, os de custo financeiro mais baixo (RESOLUÇÃO, nº 59, de 25 de março de 1994).

²⁵⁶ Os principais agentes financeiros do PROGER são o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, a Caixa Econômica Federal, o Banco da Amazônia e o BNDES. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/proger/aquem.asp> Acesso em: 24 abril 2007.

Por meio desta resolução, foram apresentadas as linhas de ação de um dos principais programas de geração de renda do Codefat e do Ministério do Trabalho. Esta medida impulsionou a criação de conselhos estaduais de trabalho para que realizassem acompanhamento e fiscalização dos programas originados no governo federal e no Codefat, bem como, adotou o desenho de uma forma de gestão descentralizada que funcionasse com a participação da sociedade civil.

O Proger foi destinado especialmente as pessoas que trabalhassem de maneira informal, famílias com pequenos negócios, profissionais recém-formados, profissionais liberais, aos pequenos produtores rurais, aos pescadores e seringueiros e às cooperativas de natureza diversa, desde que fossem formados por micro e pequenos empreendedores rurais e urbanos, aos professores da rede pública e privada de ensino com vistas a adquirir equipamentos de informática, e por fim, às pessoas físicas que procuravam construir ou adquirir unidade habitacional²⁵⁷. Inclusive, pela diversidade deste perfil, houve a necessidade em função desta abrangência que o Programa passasse por ampliação, resultando, assim, no Proger Urbano e Rural.

A partir desta nova configuração, no caso do Proger Urbano²⁵⁸, os recursos foram destinados ao financiamento de micro e pequenos produtores urbanos, de forma individual ou coletiva que desejassem investir no crescimento do seu negócio ou obter recursos para o custeio de sua atividade, bem como, para aplicação em investimento e capital de giro. Atendia também a demandas de financiamento, visando à manutenção de postos de trabalho, redução da mortalidade das micro e pequenas empresas e, conseqüentemente, diminuição da rotatividade da mão-de-obra. Seus beneficiários eram pessoas jurídicas de direito privado, classificadas como micro ou pequena empresa com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões. Os principais agentes financeiros eram o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia e a Caixa Econômica Federal.

O Proger Rural, por sua vez, foi destinado tanto ao custeio como investimento no segmento agropecuário, incluindo a atividade pesqueira, tendo como

²⁵⁷ Informação disponível em: <http://www.mtb.gov.br/proger/aquem.asp> Acesso: 24 abril 2007.

²⁵⁸ Informação disponível em: <http://www.mtb.gov.br/proger/proger.asp> Acesso: 26 abril 2007.

objetivo apoiar financeiramente os "mini" produtores rurais, proporcionando condições de sustentabilidade ao desenvolvimento do trabalho no campo, por meio da manutenção e geração de postos de trabalho. O desempenho do Programa esteve atrelado à política de equalização da taxa de juros pelo Tesouro Nacional, definida pelo Conselho Monetário Nacional, por ocasião da aprovação dos planos de financiamento de safra²⁵⁹.

(...) Seus beneficiários são proprietários rurais, posseiros, arrendatários ou parceiros que utilizem preponderantemente mão-de-obra familiar, com eventual contratação de serviços de terceiros; não detenham, a qualquer título, inclusive sob forma de arrendamento, área de terra superior a quinze módulos fiscais; tenham, no mínimo, 80% de sua renda originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal; residam na propriedade ou em local próximo; possuam renda bruta anual de até R\$ 80 mil. Seus agentes financeiros são: o Banco do Brasil e Banco do Nordeste (Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/proger/rural.asp>. Acesso em: 26 abril 07).

Quanto à operacionalização do Proger Urbano, o principal agente financeiro foi o Banco do Brasil, que, de acordo com Azeredo, possuiu desempenho fraco na condução do Programa, pois "(...) [pareceu] demonstrar um relativo desinteresse e uma certa inadequação da instituição em relação ao programa. Sua atitude pode ser comprovada pelo fato de que apenas adaptou linhas de crédito já existentes às condições determinadas pelo Codefat (...)" (AZEREDO, 1998, p.236). Assim, o Banco do Brasil enfrentou dificuldades em administrar o Proger, questão evidenciada pelos altos índices de inadimplência "(...) má performance administrativa, ausência de acompanhamento técnico-gerencial, projetos mal-elaborados, falta de ações de cobrança e níveis de encargos e prazos de maturação incompatíveis com o retorno dos empreendimentos" (AZEREDO, 1998, p.236/7).

Essas são as principais linhas de funcionamento do Proger, como percebe-se, seu processo de operacionalização ocorre por meio da rede bancária que tem papel importante para que o público alvo seja alcançado. Sendo assim, é perceptível a importância que a rede bancária possuiu no desenvolvimento do Proger, no entanto, ainda que buscando maiores informações, não encontramos dados que

²⁵⁹ Informação disponível em: <http://www.mtb.gov.br/proger/rural.asp> Acesso: 26 abril 2007.

mostrassem os trâmites para sua criação, os principais atores, exceto, pela forte presença dos bancos. As discussões estritamente pertinentes à análise das atas que fizemos não esclarece esses pontos, ainda que o Proger sempre estivesse na pauta, e essa presença, em geral, fora pautada pela necessidade de mais recursos do FAT, e o pedido sempre foi feito por atores políticos pertencentes à estrutura do Banco do Brasil. Assim, não foi detectada a presença de grupos sociais externos nesta discussão, inclusive, sequer a presença do Codefat enquanto esfera pública pautando a formulação deste Programa. Por outro lado, não se pode deixar de salientar a importância do setor financeiro, neste caso, do Banco do Brasil, como ator central na concepção, implementação e gestão do Proger, que em geral estabelecia suas negociações com o próprio Ministério do Trabalho, deixando, assim, ao Conselho o papel de liberação de recursos. Em vários momentos, pontuados ao longo do capítulo 5, demonstramos que os conselheiros cobravam maiores esclarecimentos quanto ao Programa, mas em geral as negociações previamente estabelecidas entre o próprio Banco do Brasil e os técnicos do Ministério, inclusive, em alguns momentos, por meio da secretária executiva do Conselho, eram as decisões que prevaleciam, o que se traduz em mais um indício dos avanços e recuos do Codefat, revelando sua natureza de "ambigüidade institucional" e a forte natureza contábil de funcionamento do FAT. Dentro desta mesma perspectiva de pontuação dos principais programas do Codefat, é que apresentaremos, na sequência, o processo de funcionamento do Pronaf.

4.4.1 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

A criação do Pronaf teve como eixo a importância da agricultura familiar na economia brasileira, e a própria capacidade de organização das entidades representativas deste segmento, que colaboraram na identificação das dificuldades que esse público possuía no acesso ao crédito. Nesse sentido, entende-se que os agricultores familiares são aqueles que "(...) possuem até quatro módulos fiscais, têm até dois empregados permanentes e obtêm pelo menos 80% da renda familiar da atividade desenvolvida na propriedade" (MAGALHÃES, SILVEIRA NETO & DIAS, 2006, p.59).

O Pronaf foi um Programa criado em 1996, desenhado com a finalidade de conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho tanto do produtor quanto de sua família, bem como atendimento aos assentados da reforma agrária, subsídio para a diversificação da produção e estímulo ao aumento dos níveis de emprego e renda e especialmente redução da pobreza. Assim, o Pronaf buscou o fortalecimento da agricultura familiar, levando em conta o fato dos agricultores familiares dirigirem o processo produtivo brasileiro ao responderem por 30,5% da área total de estabelecimentos rurais, sendo, portanto, um público importante no foco de desenvolvimento de políticas públicas de geração de emprego e renda.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é uma das principais políticas do País na área social e na de agricultura desde a segunda metade da década de 1990, tendo firmado, em um período de quatro anos (entre 1998 e 2001), 2,543 milhões de contratos em todo o País e gasto mais de 6,9 bilhões de reais. Os gastos do programa representaram 0,94% do Orçamento Federal em 2000, ou aproximadamente 13,37% dos gastos sociais do Governo Federal naquele ano (MAGALHÃES, SILVEIRA NETO & DIAS, 2006, p.58).

O Pronaf foi constituído como concessão de linha especial de crédito associada a ações de apoio de responsabilidade do Ministério da Agricultura e Abastecimento, tais como verticalização e descentralização da produção e melhoria na infra-estrutura de suporte à expansão do desenvolvimento socioeconômico da zona rural. Seus agentes financeiros foram: Banco do Brasil, Banco do Nordeste e agentes financeiros credenciados ao BNDES²⁶⁰. Assim, o "(...) Pronaf promove negociações de políticas públicas com órgão setoriais, o financiamento de infra-estrutura e serviços públicos nos municípios, o financiamento da produção da agricultura familiar (por meio de crédito rural), e a profissionalização dos agricultores familiares (PRONAF²⁶¹, 05/05/2007, p.2).

O programa é desenvolvido com base em quatro eixos:

²⁶⁰ Informação disponível em: <http://www.mtb.gov.br/proger/rural.asp> Acesso: 26 abril 2007.

²⁶¹ Informação disponível em: http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/perguntas.htm Acesso: 05 maio 2007.

(...) (i) oferta de linhas de crédito especiais, a taxas de juros preferenciais, e com menores exigências de garantias do que as que se encontram no mercado; (ii) financiamento, a fundo perdido, de investimentos em infraestrutura econômica de suporte aos pequenos produtores; (iii) oferta de assistência técnica aos beneficiários do programa; (iv) oferta de oportunidades de capacitação profissional (MAGALHÃES, SILVEIRA NETO & DIAS, 2006, p.59).

A instrumentalização do Pronaf, em linhas gerais, ocorreu por meio do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, sendo integrado nos Estados pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural, pelas Superintendências do Inkra e, nos municípios, pelas prefeituras e pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

O Pronaf desde sua concepção, e pela natureza do programa, contou com ações descentralizadas que necessitavam das parcerias acima nomeadas, ainda que o grande eixo fosse a transferência de recursos, reforçando o caráter financeiro do próprio Fundo. No caso do Pronaf, ocorreu o mesmo que em relação ao Proger, não conseguimos identificar quem foram os formuladores do Programa enquanto política pública, nos debates presentes no Codefat, o tema se limita à liberação de recursos. Não identificamos também a presença de grupos sociais externos, nem do próprio Codefat na concepção e acompanhamento do Programa, a forma na qual os debates ocorreram é semelhante ao caso do Proger, as propostas e programas já chegavam prontos ao Codefat, restando aos conselheiros aprovar as diretrizes já deliberadas. Seguindo a mesma proposta, apresentaremos as linhas gerais do Planfor enquanto programa financiado pelo Codefat e destinado à qualificação dos trabalhadores.

4.4.2 O Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR)

As políticas de qualificação profissional foram regulamentadas pela Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994²⁶², estabelecendo que o programa de seguro-desemprego, além de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado,

²⁶² Ver Lei na íntegra no Anexo E.

em caso de dispensa sem justa causa, deveria auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, "(...) promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional" (Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994).

Assim, o Planfor teve como objetivo garantir uma oferta de educação profissional permanente com vistas a atender a três objetivos especificamente: 1) reduzir o subemprego e desemprego da população economicamente ativa; 2) combater a pobreza e a desigualdade social; 3) aumentar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.

O Planfor teve como meta capacitar em média 7% da PEA, isso significava, com base nos dados do IBGE, em 1994, cinco milhões de pessoas. O que, segundo os analistas, num tom de crítica, tornou-se uma pressão quantitativa para os Estados, que passaram a desenvolver as metas do PEQ descoladas da realidade, uma vez que buscavam cumprir esta meta quantitativa. No entanto, o que ocorria na prática era um sistema de "(...) inflar os números de treinandos via contagem múltipla (a mesma pessoa é computada como um novo treinando a cada curso ou módulo que faz), por meio de cursos de curta duração e de palestras para grande número de pessoas – entre outras práticas" (ARAÚJO & ALVES DE LIMA, 2006, p.179). Essa caracterização certamente merecia o acompanhamento do Codefat, uma vez que um dos seus principais papéis é atuar como fiscalizador dos recursos que administram, conforme apresentamos no início deste capítulo.

Ainda do ponto de vista processual, a operacionalização do Planfor ocorria por meio das Secretarias Estaduais e Municipais de Trabalho e dos Conselhos Estaduais e Municipais, sendo executada por meio dos Planos Estaduais de Qualificação. E, como se trata de educação foi também estabelecido convênios com os sistemas de ensino técnico, as universidades públicas e privadas, os sindicatos dos trabalhadores, as organizações não-governamentais, as escolas, as fundações de empresas e o Sistema "S"²⁶³. Outro problema encontrado na operacionalização do Planfor foi a realidade social brasileira, confrontada com o objetivo do Programa que foi de:

²⁶³ O Sistema "S" é composto pelo SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAR, SENAT/SEST e SEBRAE.

(...) contribuir para a elevação da produtividade, da qualidade e da competitividade do setor produtivo e o estabelecimento do público-alvo como sendo os grupos socialmente vulneráveis. De fato, tais grupos têm baixos níveis de escolaridade e, portanto, menor capacidade relativa de absorção rápida de conhecimentos específicos de qualificação profissional. É óbvio que esses segmentos da população não podem permanecer socialmente excluídos e devem ser atendidos por ações que promovam reciclagem de conhecimentos básicos e os preparem para uma qualificação profissional específica – o que requer perspectiva temporal apropriada, no âmbito do sistema escolar convencional (incluído o ensino supletivo) (ARAÚJO & ALVES DE LIMA, 2006, p.179).

O grupo dos socialmente vulneráveis apontados pelo Planfor eram as mulheres, os afro-descendentes e as pessoas com deficiência, assim, foi para

(...) essas categorias de excluídos que se [aplicou], fundamentalmente, a diretriz do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) relativa à diversidade. Com base nela, [almejou]-se 'abrir o funil tradicional da qualificação urbana, industrial, assalariada, masculina, branca', promovendo ativamente a igualdade de oportunidades, no campo da educação profissional, Não apenas por uma questão formal de equidade e, portanto, de justiça, mas em virtude de considerações substantivas, às quais repugna a idéia de dar por pedido um inexplorado potencial de força de trabalho (VOGEL, 2001, p.02).

Ainda sobre a dificuldade de inserção de cada uma dessas identidades apontadas, foi utilizada a Convenção nº 111 da OIT (1958), que trata da discriminação em matéria de emprego e profissão, reconhecida no Brasil em 1965, sendo que o país assumiu compromisso com esta Convenção em 1968, por meio de emissão de decreto, sendo que somente em 1995 ações nesse sentido foram adotadas. O texto da Convenção previa que o compromisso dos países que adotassem a Convenção, conforme seu artigo segundo, seria de formulação de políticas nacionais que promovessem a igualdade de oportunidades e de tratamento relativos a emprego e profissão, com intuito de eliminar toda forma de discriminação²⁶⁴. Como exemplo, políticas públicas de trabalho direcionadas à população negra tiveram início no Brasil em 1995, ano em que houve a criação

²⁶⁴ O termo discriminação, de acordo com a Convenção, consiste em toda forma de "(...) distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego e profissão" (SUSSEKIND, 1987, p. 506).

(...) do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI), coordenado pelo Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Direitos Humanos; do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO), coordenado pelo Ministério do Trabalho; o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos; e o próprio Planfor (SILVA, 2001, p.37).

Nesse mesmo sentido, a formulação de políticas públicas de trabalho e emprego que incorporassem a questão de gênero foram uma das preocupações do Planfor seguindo, especialmente, as orientações da OIT sobre esta matéria. Era perceptível a forma de inserção diferenciada das mulheres e homens no mercado de trabalho, havendo concentração de oportunidades de trabalho para mulheres em setores específicos e geralmente com desvantagens em relação aos homens, tanto de salário como de condições de trabalho²⁶⁵.

Yannoulas realizou uma avaliação do Planfor, e de acordo com ela, os movimentos feministas e as organizações de mulheres apresentaram propostas alternativas para formação profissional buscando a pluralidade. Sendo que uma das proposições mais defendidas foi a da necessidade de estimular mulheres a ocuparem posições consideradas tradicionalmente masculinas, por meio de cursos de "(...) formação técnico profissional e empresarial, em conexão com políticas de promoção de igualdade de oportunidades para as mulheres" (YANNOULAS, 2001, p.82). Segundo a autora, somente no âmbito do Planfor, voltado à qualificação feminina, foi investido, entre 1996 e 1997, 280 milhões²⁶⁶, envolvendo aproximadamente vinte experiências inovadoras voltadas a desenvolver novos nichos de trabalho para as mulheres. Assim, o desenho do Planfor estava voltado a oferecer orientação educacional-ocupacional com vistas a combater a discriminação enfrentada pelas mulheres no mercado de trabalho. Para Yannoulas, esses objetivos só poderiam ser alcançados se fossem assumidos compromissos de

²⁶⁵ Ver detalhamento no capítulo 3 deste trabalho.

²⁶⁶ Não houve detalhamento no artigo de quais programas seriam estes, foi apontado somente o montante de recursos disponibilizados. Já adiantamos que não houveram discussões nesse sentido no interior do Codefat.

(...) interinstitucional, com a participação ativa dos movimentos de mulheres e centros de estudo de gênero, e promovida por, pelo menos, os seguintes planos/âmbitos: os formuladores, gestores e avaliadores de políticas específicas sobre trabalho e formação profissional, as instituições de educação profissional, o mundo empresarial, as instituições de crédito, a liderança sindical e a comunidade em geral (YANNOULAS, 2001, p.91).

Neste contexto, a forma de atuação instituída pela Constituição Federal de 1988, ofereceu um instrumento que necessita da participação do movimento organizado de mulheres junto aos Conselhos, experienciando o tripartismo. Um dos programas a serem acessados era o Planfor, especialmente a partir do convênio firmado em 1996 entre a Sefor e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher²⁶⁷. Como dissemos, Yannoulas realizou um trabalho de avaliação do Planfor, no entanto, as políticas discutidas dentro do Planfor não constavam das atas do Codefat. Assim, mesmo que este Programa estivesse voltado para um público diversificado, na esfera do Conselho essas entidades representativas não participaram dos debates, ao menos no Codefat, que seria destinado para circulação de opiniões, idéias e sugestões, e como a autora apontou, o convênio realizado foi com a Sefor, órgão do Ministério do Trabalho, ou seja, do Executivo.

Ainda sobre o Planfor, no caso de pessoas com deficiência, foram qualificados entre os anos de 1996-1998, sessenta e dois mil e cem treinandos que "(...) tiveram acesso a algum programa de qualificação ou a algum programa social do Governo pela primeira vez" (VOGEL, 2001(b), p.133). Assim, uma das características que destacamos e que também foram apontadas por Vogel foi a necessidade de envolvimento, não somente dos Conselhos de Trabalho e Emprego, "(...) mas também de instituições especializadas e/ou especialistas na área, além de representantes das entidades de pessoas [com deficiência]" (VOGEL, 2001(b), p.143). Esse contexto demonstra que a formulação de políticas públicas necessita, conforme desenho da Carta Constitucional de 1988, da presença de representantes da sociedade civil neste processo. Por outro lado, o que identificamos foi a forte presença do Executivo na elaboração dessas políticas estabelecendo contato direto,

²⁶⁷ Ver Yannoulas, 2001, p. 96.

ou seja, sem a mediação e/ou utilização do Conselho enquanto esfera pública. Esses são os principais traços de funcionamento do Planfor, sendo possível observar sua preocupação em incluir os grupos mais fragilizados a ingressarem no mercado de trabalho.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O CODEFAT E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E EMPREGO

No histórico apresentado, no início deste capítulo, foi possível constatar o grau de concentração das políticas adotadas pelo Executivo na regulamentação das relações entre capital e trabalho, percebe-se o papel do corporativismo na estruturação dessas relações, no histórico de construção do Ministério do Trabalho e das instituições políticas vinculadas a trabalho e emprego. Os empresários e os trabalhadores estiveram presentes nesta configuração, no entanto, o aspecto central identificado nesta análise foi o desempenho do Executivo na construção das políticas públicas de trabalho e emprego. Ainda que direitos sociais tenham sido efetivados, eles foram muito mais fruto de concessão do Executivo do que de uma conquista dos trabalhadores, não foi um processo em que essas políticas fossem construídas coletivamente. Esse quadro apresentado revelou traços históricos do forte papel desempenhado pelo Executivo no Brasil, agravado em grande medida pela "baixa participação da sociedade civil" na concepção dessas políticas, isso tanto da perspectiva do início da República quanto do funcionamento do Codefat. Por outro lado, é preciso fazer uma ressalva no tocante ao empenho do Legislativo no desenvolvimento da Assembléia Nacional Constituinte, ao realizar um esforço no sentido de estimular a criação de um fundo público específico para o financiamento do seguro-desemprego, ainda que o Executivo também tenha sido ator central neste processo.

Percebemos também que a administração pública brasileira reconheceu, inclusive, nos momentos mais conservadores da nossa história política, categorias de trabalhadores que passaram a estar presentes como um contraponto nas decisões do Estado, o que certamente contribuiu para que o funcionamento das relações entre trabalho e capital fossem intermediadas pelo Estado, no entanto, esse processo foi mais de cooptação do que propriamente participação. Tivemos também

todas as inflexões provocadas pela própria reforma do Estado, ainda que tenha implantado outra lógica, a que prevalece, como vimos em diversos autores, é a preponderância do Executivo na estruturação da vida social e política brasileira.

No desenho do Codefat, especificamente, percebemos a necessidade da participação da sociedade civil como um elemento importante para o processo de formulação de políticas públicas direcionado ao mercado de trabalho, sendo um dos mecanismos a composição tripartite do Conselho. Evidentemente, um mecanismo que daria, conforme a teoria, características de aprofundamento democrático seria a participação do público externo, e dos múltiplos públicos ou contra-públicos, nas decisões do Codefat. No entanto, este caso parece mais complicado, à medida que não constatamos a presença dos múltiplos públicos ou contra-públicos e, tampouco, a presença do próprio Codefat na concepção de seus próprios programas, papel este ocupado pelos bancos públicos e pelo Executivo. Assim, o papel do Codefat tem sido limitado à concessão de crédito a programas e projetos desenhados pelos bancos e pelo Executivo, e não pelas entidades representantes ali presentes.

No âmbito teórico, as categorias de redistribuição e reconhecimento de Fraser nos auxiliam na compreensão e na explicação do funcionamento do Planfor, Proger e Pronaf, que sofreram muitas críticas pela limitação das suas ações e, por outro lado, a questão mais importante é o processo por meio do qual isso ocorre, ou seja, quem define essas políticas? Conforme nossa análise, até o momento, o Codefat, em termos teóricos, enfrenta grandes dificuldades em ser entendido como uma esfera pública, quiçá como "público forte", pois somente o seu desenho normativo sustenta essa posição. Isso ocorre, especialmente, pela forte presença do Executivo, pois como vimos nos organogramas, desde a sua fundação a natureza institucional é de "vinculação" ao Ministério do Trabalho e não de "subordinação". No entanto, o que encontramos na prática é a "ambigüidade institucional", que será mais intensamente caracterizada no próximo capítulo.

Assim, na seqüência buscamos compreender, por meio de uma análise teórica e dos dados o processo decisório, a existência ou não de autonomia decisória do Conselho face ao Executivo, os temas e debates que tiveram maior conflito a

partir da análise das atas. E, por outro lado, analisar e explicar a ausência dos múltiplos públicos, contra-públicos na arena decisória do Conselho e suas possíveis implicações no tocante ao funcionamento de esferas públicas destinadas à formulação de políticas públicas de trabalho e emprego no Brasil, direcionada às mulheres, os negros, as pessoas com deficiência e os trabalhadores que sofrem discriminação etária.

5 ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO NO CODEFAT: A "PRESENÇA" DA "AMBIGÜIDADE INSTITUCIONAL", AVANÇOS E RECUOS

Um dos objetivos essenciais deste capítulo é analisar as atas do Codefat com intuito de esclarecer os conteúdos dessas discussões e verificar a capacidade dessa esfera em formular políticas públicas, especialmente aquelas políticas dirigidas para as mulheres, negros, pessoas com deficiência e trabalhadores que sofrem discriminação etária.

Partindo deste contexto, analisaremos se o Conselho pode ser compreendido como "público forte" nos termos teóricos apontados por Fraser, pois, do ponto de vista jurídico, o Codefat é deliberativo, paritário, tripartite e tem poder para formular políticas públicas, como já vimos no capítulo 4, do ponto de vista normativo. Cabe perceber se esse desenho legal ocorre em seu funcionamento preenchendo os itens que correspondem minimamente ao funcionamento de uma esfera pública, ou seja, a publicidade, a livre circulação de idéias, a igualdade na proposição de agenda, o mesmo acesso a informações, a presença dos múltiplos públicos e/ou contra-públicos, a equiparação das desigualdades de origem social e econômica existentes entre os interlocutores e o conflito. Todos esses pontos foram utilizados para analisar as interações discursivas ocorridas no Codefat. Coube ainda analisar o grau de autonomia do Conselho em relação ao Executivo, pois como demonstramos ao longo dos capítulos, o que tem se desenhado, até o momento, para refletir essa esfera foram as suas contradições, aqui identificadas como "ambigüidade institucional", conceito caracterizado por avanços, recuos e embates internos na busca pelo exercício de sua função de atender às demandas da sociedade, especialmente dos que mais enfrentam dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Assim, os conceitos que balizam a análise realizada neste capítulo são de público forte, presença e ausência dos múltiplos públicos e/ou contra-públicos, redistribuição, reconhecimento, esfera pública e "ambigüidade institucional". Para tanto, cabe apresentar e refletir a respeito do funcionamento efetivo do Codefat por meio das discussões debatidas em seu interior.

5.1 CODEFAT: UM BALANÇO QUANTITATIVO DO PROCESSO DECISÓRIO

Nesta seção, apontaremos como eixo as discussões mais relevantes analisadas nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Codefat ao longo de doze anos de funcionamento (1990-2002), prazo delimitado para o desenvolvimento desta pesquisa. Outra perspectiva adotada para o desenvolvimento do trabalho foi a apresentação cronológica das atas, mesmo que tenham ocorridos debates em torno da mesma questão, elas foram apresentadas e analisadas separadamente. Tal postura metodológica foi adotada pensando em apontar a identidade dos atores políticos, até mesmo para perceber a intermitência no retorno dos temas debatidos ao Conselho e na recorrente presença do Executivo na elaboração da pauta do Codefat e suas interferências por meio de Medidas Provisórias.

O objetivo dentro deste recorte cronológico e epistemológico foi tanto de analisar a relação do Conselho com o Executivo, bem como, analisar os discursos dos conselheiros sobre a "natureza" deste tipo de esfera pública representativa. Optamos por analisar as atas tendo como filtro os assuntos que geraram mais debates, tanto os referentes aos "múltiplos públicos" como os demais que serão retratados, e como variável metodológica o conflito²⁶⁸ e a polêmica gerada pelo debate e as interveniências do Conselho com o Executivo, bem como a apresentação e interpretação das discussões em torno da percepção dos conselheiros sobre o próprio significado da esfera do Conselho. Pois, essas análises são relações importantes para observarmos o seu papel e postura mediante essas aproximações com

²⁶⁸ Para os pluralistas, o conflito é fundamental "(...) por prover um teste experimental de atribuições de poder: sem ele, parece imaginar-se, o exercício do poder deixará de aparecer. Em que consiste o conflito? A resposta é: entre preferências, que se supõem ser feitas conscientemente, exibidas em ações e verificáveis ao observar o comportamento das pessoas". Dessa discussão, Lukes conclui que a visão unidimensional do poder envolve "(...) um foco no comportamento da tomada de *decisões* em questões sobre as quais há um observável *conflito de interesses* (subjetivos), vistos como expressas preferências de política, reveladas pela participação política" (LUKES, s/d, 11/12).

outras esferas de poder, especialmente a problematização quanto ao Conselho ser "público forte"²⁶⁹.

Do ponto de vista contextual, antes de iniciarmos a análise dos dados, demonstramos o número de reuniões e os temas presentes na agenda do Codefat, que pode ser visualizado em detalhes na tabela 12. Assim, do ponto de vista puramente quantitativo, ocorreram nestes doze anos, cento e nove reuniões, sendo que setenta e uma foram ordinárias e trinta e oito extraordinárias. Podemos acompanhar no quadro 2 os temas mais debatidos nas atas, dentro de uma percepção quantitativa mais geral.

QUADRO 2 - TEMAS MAIS DEBATIDOS NO CODEFAT 1990-2002

TEMAS	FREQÜÊNCIA
Seguro-desemprego	49
Conselhos Estaduais de Emprego	28
Abono Salarial	27
Proger Rural	17
SINE	17
Educação Profissionalizante	15
Pronaf	12
Proger Urbano	12
Planfor	07
Proemprego	06
Trabalho Infantil	05
Trabalho Degradante	04
Idosos, Mulheres e Pessoas com Deficiência ²⁷⁰	02
Discriminação Etária	01

FONTE: Atas do Codefat (1990-2002). (Dados organizados pela autora).

²⁶⁹ Salientamos que com esse recorte epistemológico e pela adoção das atas como a principal fonte de desenvolvimento do trabalho encontramos problemas da síntese das mesmas e por serem um dos recursos possíveis, no entanto, mesmo com todas as limitações que as atas possam ter, seguramente elas fornecem um retrato institucional interessante e revelador do processo decisório do Conselho, o que em certa medida é corroborado pela legislação infra-constitucional emitida pelo Codefat.

²⁷⁰ Esses três últimos itens não foram os assuntos mais discutidos, entraram na quantificação por serem o principal objeto de estudo deste trabalho.

Podemos verificar por essa tabela que o tema mais diretamente relacionado ao desenvolvimento desta tese é pouco presente no Codefat, isso se deve primeiramente pela dificuldade de acesso a esse espaço, pois para que membros externos à representação formalmente constituída participem, é preciso convite de algum membro do Conselho ou do Ministério do Trabalho. E, perceberemos ao longo deste capítulo, que as instituições externas, também apresentadas de forma quantitativa na tabela 13, sempre participaram a partir de convite²⁷¹. Assim, esse formato por si só gera uma série de exclusões, e, por outro lado, em grande medida, esse mecanismo de convite é adotado porque o Conselho não discute as políticas públicas em si, como vimos, mas sim a alocação de recursos para o desenvolvimento dos projetos, que em sua maioria também não são de autoria do Codefat. Entretanto, um caminho explicativo para a ausência dos múltiplos públicos e contra-públicos é, também, a forte discussão contábil do FAT, ou seja, em larga extensão técnica, é o que provoca o afastamento de entidades representativas de trabalhadores e de identidades já marcadas pela exclusão. Por outro lado, Fraser nos auxilia também na explicação desta constatação à medida que o grupo de mulheres, pessoas com deficiência, negros e pessoas com dificuldade de inserção no mercado de trabalho não são reconhecidos pelo Codefat, pois ela se constitui enquanto esfera pública dominante, o que por si só gera exclusões, sendo que, com base nas concepções teóricas de Fraser, à presença destes públicos neste espaço possibilitaria a manutenção da identidade deles por meio de mecanismos de reconhecimento e de redistribuição.

Do ponto de vista da presença de instituições externas ao Conselho apresentamos o quadro a seguir.

²⁷¹ As reuniões do Conselho, de maneira geral, ocorrem uma vez por mês, na sede do Codefat em Brasília, ocupando um período que pode ser à tarde ou pela manhã. Não estabeleci uma tipologia em função da variabilidade, ressaltando apenas a característica, anteriormente apresentada, de ocupar um turno.

QUADRO 3 - INSTITUIÇÕES EXTERNAS MAIS PRESENTES NAS REUNIÕES DO CODEFAT - 1990-2002

INSTITUIÇÕES EXTERNAS	FREQÜÊNCIA
Banco do Brasil	14
Caixa Econômica Federal	09
Outros Ministérios ⁽¹⁾	09
Contag	06
Banco do Nordeste	06
Ipea	05
Fonset	05
Finep	04
IBGE	03
Conselhos Estaduais de Trabalho e Emprego	03
IBASE	02

FONTE: Atas do Codefat (1990-2002). (Dados organizados pela autora).

(1) São os Ministérios não identificados nominalmente, mas que pelas atas não fazem parte da composição formal do Codefat

O quadro 3 demonstra a presença expressiva de bancos públicos e de órgãos de financiamento e pesquisa ligados ao Executivo Federal, o que reforça o caráter das discussões mais técnicas e distribuição financeira realizadas pelo FAT. Na tabela 12, podemos acompanhar o tema e os debates presentes no Codefat, bem como a identificação da frequência dos temas.

Com base na tabela 12, o que percebemos é que os temas normalmente discutidos são aqueles vinculados aos principais programas financiados pelo Codefat. E os temas relativos ao pagamento do seguro-desemprego, motivo pelo qual, inclusive, o Conselho fora criado, são as questões relativas à expansão das agências do Sine, que é por onde o trabalhador se habilitava para receber o seguro. Os demais temas surgidos, especialmente os conflituosos, bem como as relações de poder com o Executivo, serão analisados neste capítulo. Mas o que a tabela revela é que os temas relativos a identidades que possuem mais dificuldade de inserção no mercado de trabalho não compõem definitivamente a agenda do Codefat. Desse ponto de vista, podemos aprofundar o porquê desta ausência, o que, em alguma medida já vimos, ocorre pela forte presença do Executivo nesta esfera que imprime a lógica da "ambigüidade institucional". Na seção seguinte, analisaremos as atas do Codefat, pontuando esses temas, caracterizando a ausência dos múltiplos públicos e contra-públicos e a forte presença do Executivo.

TABELA 12 - PRINCIPAIS TEMAS DEBATIDOS NO CODEFAT - 1990-2002

I - TEMAS E PÚBLICOS

	ATA	Mulheres	Pessoas com Deficiência	Idosos	Discr. Etnária	"Trab. Degradante"	Trab. Infantil	PROGER Rur.	PRONAF	Educ. Prof.	Abono Sal.	Com. Est.	Seg. Des.	PROGER Urb.	PLANFOR	PROEM-PREGO	SINE
1	08 de Março de 1990 (Or*)												1				
2	21 de Junho de 1990 (Ex**.)										1		1				
3	26 de Julho de 1990 (Or.)										1		1				
4	28 de Setembro de 1990 (Or.)										1		1				
5	11 de Dezembro de 1990 (Or.)										1		1				
6	28 de Fevereiro de 1991 (Or.)										1		1				
7	20 de Março de 1991 (Ex.)												1				
8	03 de Julho de 1991 (Or.)										1		1				
9	09 de Outubro de 1991 (Or.)										1		1				1
10	11 de Março de 1992 (Or.)										1		1				1
11	04 de Agosto de 1992 (Ex.)												1				1
12	26 de Agosto de 1992 (Ex.)										1		1				
13	22 de Setembro de 1992 (Ex.)												1				
14	28 de Setembro de 1992 (Ex.)												1				
15	20 de Outubro de 1992 (Ex.)												1				
16	19 de Novembro de 1992 (Ex.)																
17	02 de Dezembro de 1992 (Ex.)																
18	10 de Dezembro de 1992 (Ex.)										1		1				1
19	10 de Fevereiro de 1993 (Or.)																
20	10 de Março de 1993 (Or.)																
21	14 de Abril de 1993 (Or.)																
22	12 de Maio de 1993 (Or.)												1				
23	09 de Junho de 1993 (Or.)										1						1
24	28 de Junho de 1993 (Ex.)																
25	14 de Julho de 1993 (Or.)												1				1
26	11 de Agosto de 1993 (Or.)										1		1				
27	14 de Setembro de 1993 (Or.)												1				
28	26 de Outubro de 1993 (Or.)												1				
29	14 de Dezembro de 1993 (Or.)												1				
30	04 de Janeiro de 1994 (Ex.)												1				
31	08 de Fevereiro de 1994 (Or.)									1							
32	22 de Fevereiro de 1994 (Ex.)																
33	08 de Março de 1994 (Ex.)												1				
34	16 de Março de 1994 (Or.)												1				
35	25 de Março de 1994 (Ex.)																1
36	19 de Abril de 1994 (Ex.)																
37	10 de Maio de 1994 (Or.)										1		1				1
38	14 de Junho de 1994 (Or.)																
39	28 de Julho de 1994 (Or.)									1			1				
40	13 de Setembro de 1994 (Or.)																1
41	13 de Setembro de 1994 (Ex.)																
42	28 de Setembro de 1994 (Or.)										1		1				
43	26 de Outubro de 1994 (Or.)										1		1				1
44	08 de Novembro de 1994 (Ex.)																
45	05 de Dezembro de 1994 (Or.)												1				1
46	14 de Dezembro de 1994 (Ex.)																
47	16 de Dezembro de 1994 (Or.)												1				1
48	05 de Abril de 1995 (Ex.)											1	1				

TABELA 12 - PRINCIPAIS TEMAS DEBATIDOS NO CODEFAT - 1990-2002

I - TEMAS E PÚBLICOS

continua

ATA	Mulheres	Pessoas com Deficiência	Idosos	Discr. Etnária	"Trab. Degradante"	Trab. Infantil	PROGER Rur.	PRONAF	Educ. Prof.	Abono Sal.	Com. Est.	Seg. Des.	PROGER Urb.	PLANFOR	PROEM-PREGO	SINE
49	19 de Abril de 1995 (Or.)										1					
50	03 de Maio de 1995 (Ex.)															
51	19 de Maio de 1995 (Or.)						1					1				1
52	22 de Junho de 1995 (Or.)										1					1
53	04 de Agosto de 1995 (Or.)						1									1
54	14 de Setembro de 1995 (Or.)						1									1
55	18 de Outubro de 1995 (Or.)						1				1					
56	23 de Novembro de 1995 (Or.)									1	1					
57	07 de Fevereiro de 1996 (Or.)										1					
58	06 de Março de 1996 (Ex.)						1								1	
59	17 de Abril de 1996 (Or.)								1		1	1			1	
60	12 de Junho de 1996 (Or.)						1				1	1				
61	01 de Julho de 1996 (Ex.)										1					
62	01 de Agosto de 1996 (Or.)						1				1				1	
63	21 de Agosto de 1996 (Ex.)							1				1	1			
64	18 de Setembro de 1996 (Or.)							1			1				1	
65	23 de Outubro de 1996 (Ex.)										1		1			
66	27 de Novembro de 1996 (Or.)						1				1	1	1			1
67	05 de Fevereiro de 1997 (Or.)										1					
68	03 de Abril de 1997 (Or.)										1	1				
69	05 de Junho de 1997 (Or.)						1	1	1	1	1					
70	02 de Julho de 1997 (Ex.)								1							
71	30 de Julho de 1997 (Or.)							1			1	1	1			
72	30 de Setembro de 1997 (Or.)								1		1	1	1			
73	26 de Novembro de 1997 (Or.)								1		1	1				
74	17 de Fevereiro de 1998 (Or.)						1	1						1		
75	10 de Março de 1998 (Ex.)						1	1				1				
76	13 de Maio de 1998 (Or.)								1	1		1				
77	27 de Maio de 1998 (Ex.)							1				1				
78	25 de Junho de 1998 (Or.)				1				1							
79	12 de Agosto de 1998 (Or.)	1						1		1		1	1			
80	23 de Setembro de 1998 (Ex.)											1	1			
81	20 de Outubro de 1998 (Or.)													1		
82	04 de Novembro de 1998 (Ex.)						1	1		1						
83	26 de Novembro de 1998 (Ex.)								1	1						
84	17 de Dezembro de 1998 (Or.)										1					
85	11 de Março de 1999 (Or.)															
86	17 de Março de 1999 (Ex.)						1						1			
87	29 de Abril de 1999 (Ex.)												1			
88	19 de Maio de 1999 (Ex.)												1			
89	24 de Junho de 1999 (Ex.)									1				1		
90	29 de Julho de 1999 (Or.)					1	1			1	1			1		
91	28 de Setembro de 1999 (Or.)					1	1									
92	09 de Dezembro de 1999 (Or.)								1			1				
93	15 de Março de 2000 (Or.)					1	1		1		1					
94	03 de Maio de 2000 (Or.)						1	1					1			
95	05 de Julho de 2000 (Or.)		1	1			1				1					
96	04 de Outubro de 2000 (Or.)						1		1	1	1					

TABELA 12 - PRINCIPAIS TEMAS DEBATIDOS NO CODEFAT - 1990-2002

I - TEMAS E PÚBLICOS		conclusão															
ATA	Mulheres	Pessoas com Deficiência	Idosos	Discr. Etária	"Trab. Degradante"	Trab. Infantil	PROGER Rur.	PRONAF	Educ. Prof.	Abono Sal.	Com. Est.	Seg. Des.	PROGER Urb.	PLANFOR	PROEM-PREGO	SINE	
97	21 de Dezembro de 2000 (Or.)								1	1		1					
98	21 de Fevereiro de 2001 (Or.)								1	1							
99	23 de Maio de 2001 (Or.)							1			1	1		1			
100	31 de Julho de 2001 (Or.)	1	1			1								1			
101	12 de Setembro de 2001 (Ex.)																
102	26 de Setembro de 2001 (Or.)																
103	21 de Novembro de 2001 (Or.)									1	1						
104	19 de Fevereiro de 2002 (Or.)						1										
105	08 de Maio de 2002 (Or.)						1		1		1	1					
106	23 de Julho de 2002 (Or.)										1		1				
107	02 de Agosto de 2002 (Ex.)	1												1			
108	06 de Novembro de 2002 (Or.)				1											1	
109	16 de Dezembro de 2002 (Ex.)															1	
TOTAL		2	2	2	1	4	5	17	12	15	27	28	49	12	7	6	17

FONTE: Atas do Codefat (1990-2002). (Dados organizados pela autora). *Reunião Ordinária. **Reunião Extraordinária

5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CODEFAT: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO

As atas correspondentes ao período de 1990 a 1994 podem ser entendidas como de "fundação", pois os conteúdos versavam sobre os procedimentos regimentais e a expansão do modelo tripartite de gestão de políticas públicas de trabalho e emprego para os Estados e Municípios. Como as discussões neste período não tinham os itens que apontamos como filtro de análise, elas são indicadas somente como pertencentes a esse momento de fundação. Como traço deste período de transição²⁷², em 1995²⁷³, ocorreu um debate apresentado pelo presidente do Codefat, na época representante pela Força Sindical, mencionando a edição de uma Medida

²⁷² As atas analisadas correspondentes ao período de 1995 a 2002 são entendidas como momento de tentativa de construção de uma identidade institucional para o Conselho, que, como veremos, ficou marcado pela "ambigüidade institucional".

²⁷³ Ata 20ª Reunião Extraordinária do Codefat, 05/04/1995.

Provisória²⁷⁴ que alterava a composição do Codefap. A proposta consistia na alteração do número de representantes por bancada, sugerindo o aumento de

(...) seis representantes da Bancada do Governo, três da Bancada dos Trabalhadores e três da Bancada dos Empresários. Caso isso se concretizasse, **o Conselho deixaria de ser tripartite e igualitário, passaria a ser bipartite e, majoritariamente, suas decisões estariam nas mãos do próprio Governo, com prejuízo de sua autonomia.** Esclareceu ser o Conselho trabalho de parceria que objetiva a questão do desenvolvimento e das reformas que o País necessita, um local onde são concretamente discutidas, com serenidade, todas as questões, em busca de soluções conjuntas, para as dificuldades do país (ATA 20º Reunião Extraordinária CODEFAT: 05/04/1995 - grifo nosso).

Ainda sobre a mesma discussão, o secretário-executivo²⁷⁵ comentou a decisão da Medida Provisória, dizendo que

(...) dentro de outras áreas do Governo havia o conhecimento do **processo tumultuado** do funcionamento do CODEFAT gerando uma certa paralisação em várias ações **de interesse dos trabalhadores e do Governo.** Uma das formas de superar o impasse seria de alterar a composição do Conselho através de uma Medida Provisória que dava ao Conselho um caráter tripartite, mas não paritário. Disse que em atenção ao pedido do Sr. Lucio Bellentani, foi retirado da minuta da Medida Provisória a alteração da composição do Conselho (...) (ATA 20º Reunião Extraordinária CODEFAT: 05/04/1995 - grifo nosso).

A discussão em torno desta Medida Provisória, já em 1995, revela uma importante relação entre o Codefap e o Executivo, e o desenvolvimento do tema pelos conselheiros, bem como o uso de um instrumento jurídico poderoso que interfere diretamente em seu funcionamento, que segundo a própria citação da ata, o Conselho pode pelo "modelo decisional tripartite" e compartilhado "atrasar" algumas discussões de interesse do Executivo e dos trabalhadores, o que em parte explica tal interferência, e por outro lado, indícios de que o Conselho poderia se

²⁷⁴ O Art. 62 da Constituição Federal de 1988 trata do funcionamento do dispositivo da Medida Provisória estabelecendo que "(...) Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional" (BRASIL: Constituição de 1988).

²⁷⁵ O secretário-executivo, na época, era Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira, funcionário do Ministério do Trabalho.

constituir como "público forte", pois, se assim não fosse, não haveria necessidade de interferência do Executivo. A questão é que a Medida Provisória interveio diretamente no funcionamento do Conselho, e por consequência, no modelo democrático de decisão que eles representam, como desenvolvido no capítulo 2 deste trabalho. Outra menção interessante é que o Conselho estaria atrasando decisões importantes para os trabalhadores, assim, o Executivo estaria via MP reproduzindo sua forma de relação com o Congresso Nacional, pois uma das justificativas para o uso de tal instrumento jurídico é a agilidade nos processos, e como a estrutura do Conselho é de tripartismo e debate, são interpretados como procedimentos lentos. Conforme Figueiredo e Limongi, instrumentos como a Medida Provisória "(...) que o Executivo pode aumentar a capacidade de implementar uma agenda de governo" (FIGUEIREDO & LIMONGI: 1999, p.125).

Houve na mesma ata uma discussão trazida pelo secretário-executivo do Codefat, segundo ele, por pedido do Ministro do Trabalho em relação à política de geração de emprego e renda, seguro-desemprego e abono salarial. O Ministro manifestou a necessidade já detectada pelo Sine e pelo Fonset do aperfeiçoamento do seguro-desemprego para que ele fosse utilizado como uma política que pudesse desenvolver os processos de intermediação e qualificação profissional, especialmente para os trabalhadores do mercado informal de mão-de-obra, e para que tal ação pudesse ocorrer, o Ministério enviaria carta-consulta ao BIRD, visando um programa neste sentido, havendo também a necessidade de aproximação entre a Secretaria de Políticas de Emprego e Salário (SPES) com a Secretaria de Formação Profissional (SFP), processo esse que demandaria a reestruturação do próprio Ministério.

Essa discussão foi apresentada para demonstrar o processo de formação de agenda, neste caso, a demanda estava sendo apresentada pelo próprio Executivo, utilizando a presença do secretário-executivo como porta-voz do Ministro do Trabalho dentro do Conselho, o que denota, segundo a teoria que sustenta este trabalho, fragilidade entre as bancadas que compõem o Conselho e a ele próprio enquanto instituição ao ter dificuldade na construção da pauta, o que já indica traços de que tal esfera não se constitui enquanto "público forte".

Na mesma ata, outro debate agora levantado pelo representante do BNDES foi referente à Medida Provisória nº 935, reeditada sob o nº 964, que assegurava repasses mensais do PIS/PASEP destinado ao atendimento do seguro-desemprego, estabelecendo que naquele momento o BNDES aplicasse 20% dos recursos do FAT, que são garantidos constitucionalmente numa nova modalidade de remuneração, a "variação cambial"²⁷⁶ e a LIBOR²⁷⁷, sendo que se houvesse interesse do BNDES em aplicar valor acima do estipulado deveria consultar o Conselho, sendo que tais medidas, de acordo com o conselheiro do BNDES, reduziriam os riscos do Fundo e regularizariam os procedimentos de *funding*²⁷⁸. Com base na ata, verificamos que houve amplo debate em torno desta questão e o representante da CGT "(...) manifestou **discordância** por considerar um risco aos recursos do FAT que objetiva o impulsionamento de uma política de desenvolvimento de emprego e de geração de renda no país" (ATA 20º Reunião Extraordinária CODEFAT: 05/04/1995 - grifo nosso).

Esse debate foi apresentado para demonstrar que o BNDES precisou do aval dos conselheiros para utilizar uma nova modalidade de aplicação financeira, o que em certa medida o caracterizaria como "público forte", pois ele teve que recorrer ao Conselho para que pudesse adotar tal procedimento. E, por outro lado, demonstra que, por muitas vezes, como veremos ao longo deste capítulo, os debates do Conselho estão restritos à gestão e aplicação orçamentária do FAT, e não propriamente ao exercício do seu papel e natureza tripartite de formulador, avaliador e fiscalizador de políticas públicas de emprego e trabalho, a partir da sua suposta capacidade de interveniência com a sociedade civil e/ou da presença dos múltiplos públicos ou

²⁷⁶ É a mudança do dólar e de outras moedas. Ver SAYAD, João & SILBER, Simão Davi. Comércio Internacional. In: Manual de Economia: Equipe Professores da USP: São Paulo, 2002, p. 459.

²⁷⁷ A LIBOR (na ata foi citada equivocadamente como LABOR) é uma taxa de juros preferencial do mercado internacional, utilizada entre bancos de primeira linha no mercado de dinheiro (*money market*). Fonte: <http://www.bcb.gov.br/glossario.pdf> Acesso: 14/01/07.

²⁷⁸ O termo *Funding* é corrente em finanças e refere-se à forma de se prover uma empresa de capital, seja por empréstimo (de longo prazo como os oferecidos pelo BNDES), ou pela entrada de novos sócios no empreendimento.

contra-públicos. Aqui já se desenham traços ambíguos entre o fim para o qual fora desenhado e seu desempenho efetivo, bem como verifica-se pela citação que houve constestação por parte da CGT, no entanto, esse posicionamento nada significou em termos de reversão da decisão tomada.

Na seqüência dos debates, em reunião ordinária em 19 de abril de 1995, foram discutidos temas relativos ao desenvolvimento de programas de saúde, educação e de combate à fome em que o Codefat liberou por meio do Proger duzentos e sessenta milhões de reais por meio do Banco do Brasil e do Banco Nordeste. O Proger, por ser uma linha de crédito diferenciada, previa a capacitação profissional dos envolvidos em seus programas, sendo assim, o representante do Comunidade Solidária²⁷⁹ afirmou ter utilizado como parâmetro para o desenvolvimento de projetos as áreas apontadas como prioritárias pelo IBGE

(...) de modo tal que a sociedade civil possa participar efetivamente das fases de elaboração, acompanhamento e execução das ações. Por fim, explicou ser o Programa ligado ao Gabinete Civil da Presidência da República, possuindo conselho consultivo composto por dez ministros de Estado e vinte e um membros da sociedade civil, presidido pela Senhora Ruth Cardoso (ATA 31º Reunião Ordinária CODEFAT: 19/04/1995).

Esse trecho tem o intuito de demonstrar a relação do Codefat com outras entidades, bem como a forma de alocação de recursos e seu discurso em torno da participação da sociedade civil, ressaltando que o desenvolvimento do Comunidade Solidária era um Programa do Governo Federal. Parte dos debates que caracterizam o Codefat no período estudado é em torno do formato de alocação de recursos. Como exemplo, o conselheiro da CGT discursa em torno da necessidade do FAT "(...) assegurar atendimento à população carente que não possui meios de acesso ao crédito por falta de garantia, a Secretaria Executiva sugeriu que, no âmbito do FAT, o Colegiado poderia estudar formas de garantir esse aval" (ATA 31º Reunião Ordinária CODEFAT: 19/04/1995).

²⁷⁹ O Comunidade Solidária foi criado em 1995, vinculado à Presidência da República, tendo como princípio institucional apresentado pelo Executivo Federal estimular as parcerias entre governo e sociedade civil, tendo como foco ações de combate à pobreza no período de 1995 a 1999, e de 1999 a 2001 atuou segundo os relatórios oficiais no Desenvolvimento Local Sustentado.

Seguindo a mesma linha discursiva, outro debate em torno da alocação de recursos ocorreu na reunião de 03 de maio de 1995, contando com a presença do presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura²⁸⁰ (Contag²⁸¹), que ressaltou a importância da aplicação de recursos no período de inverno para a safra do feijão e que o formato de acesso do "grande produtor" a esses recursos poderia prejudicar o "pequeno produtor rural". Assim, o presidente da Contag

(...) apontou como sugestão para a negociação do pequeno produtor rural junto aos bancos a inclusão da equivalência/produto, no caso do preço do mercado estar mais baixo que o financiamento. O assunto foi bastante discutido pelos conselheiros, tendo sido enfatizado que se trata de uma linha de crédito inovadora, que visa à geração de emprego e renda, dentro de um programa orgânico, de grande porte e impacto social, e que requer uma interação com todas as instituições que operam fundos constitucionais, como o Fundo Centro-Oeste e o Fundo da Amazônia, Ministério da Agricultura, SEPLAN, Ministério da Fazenda, Confederação Nacional da Agricultura, Programa "Comunidade Solidária" e outros (...). O Conselheiro do MPAS sugeriu a seguinte alteração na redação do art 8º: 'Fica autorizada, em caráter especial, emergencial e transitório, com o fim de evitar desemprego em massa nas áreas de cultivo da safra de inverno, a alocação imediata, em depósitos especiais remunerados no Banco do Brasil S.A, de cento e setenta milhões de reais, para utilização em empréstimos, pelo prazo máximo de seis meses, concedidos aos produtores rurais, independentemente do seu porte, cabendo ao Banco do Brasil S.A estabelecer condições diferenciadas, favorecendo os mutuários de menor porte. Parágrafo Único. Após o prazo estipulado no caput, os recursos alocados, acrescidos de seus rendimentos, serão destinados exclusivamente aos pequenos e microprodutores. O conselheiro da CNI propôs que fosse aprovada, e que a Secretaria Executiva do CODEFAT se comprometesse a apresentar na próxima reunião, os critérios que o Banco do Brasil usará para classificar pequeno, médio e grande produtor. O conselheiro do MTb instou para que não haja atraso do

²⁸⁰ A Contag foi criada em 1963 no Rio de Janeiro, tendo seu reconhecimento oficial em 1964. A informação institucional contida no *site* da Contag é de que ela "(...) é a maior entidade sindical camponesa da atualidade. Representa 15 milhões de trabalhadores e trabalhadoras rurais, organizados em 25 Federações Estaduais e 3.630 Sindicatos, que compõem o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR). (...) A CONTAG representa os interesses dos trabalhadores e trabalhadoras rurais assalariados, permanentes ou temporários; dos agricultores familiares, proprietários ou não, dos sem-terra e, ainda, daqueles que trabalham em atividades extrativistas" Disponível em: <http://www.contag.org.br> Acesso em: 08/02/2007.

²⁸¹ A Contag não compõe o Codefat, estava participando da reunião como público externo, presença importante mediante a mensuração da presença dos múltiplos públicos.

Banco do Brasil na implantação do Programa e explicou que a qualquer tempo as regras poderiam ser alteradas pelo CODEFAT (ATA 21º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 03/05/1995).

Houve continuidade no debate em torno do processo de repasse de recursos e de financiamento para os trabalhadores rurais. Tal discussão contou novamente com a presença da Contag, em reunião ocorrida em 04 agosto de 1995. O conselheiro da CUT solicitou ao representante da Contag que informasse como estava acontecendo o convênio com o Ministério da Agricultura. O representante da Contag afirmou que essas negociações faziam parte de uma luta de muitos anos das organizações dos trabalhadores rurais

(...) e que o acordo entre a CONTAG e o Ministério da Agricultura [previa] a classificação dos pequenos produtores e de quem são os beneficiários efetivos do Programa, e desejou que eles sejam incluídos dentro do Programa Nacional de Crédito Brasileiro. Informou que, durante noventa dias, houve debates sobre as taxas de juros, com os Srs. Pedro Malan e Pedro Parente, uma vez com o Presidente da República e o Ministro da Agricultura, ao final deixou claro que essa verba tanto era para financiamento como para custeio (ATA 34º Reunião Ordinária do CODEFAT: 04/08/1995).

Para que essa política pública fosse estruturada, havia a necessidade de liberação para o mês de agosto de trezentos e cinquenta milhões de reais, havendo ainda uma sobra de recurso de setenta milhões no Banco do Brasil, em função da não permissão por parte do Banco Central da liberação de empréstimos para recuperação de capital. Ocorreu um diálogo entre o representante do Banco do Brasil e o conselheiro da Força Sindical, sendo que o último afirmou que a "(...) rapidez do CODEFAT na liberação de recursos se contrapõe às barreiras das instituições financeiras, ameaçando o aproveitamento da safra" (ATA 34º Reunião Ordinária do CODEFAT: 04/08/1995). Na reunião ordinária de 14 de setembro de 1995, o representante da Contag estava presente reafirmando a importância da assinatura da resolução que tratava do assunto convênios e repasse de recursos para os pequenos produtores.

Um mês depois, mesmo sendo uma questão de urgência a decisão do aporte de recursos não havia sido tomada. Mesmo com a presença da Contag e o

pleito em torno da necessidade de apoio ao pequeno agricultor, fica evidente que o debate em si não é a concepção de uma política pública de trabalho e emprego²⁸², mas a discussão de como o orçamento existente pode ser alocado, ou seja, o Conselho teve como foco principal a forma de liberação dos recursos para os pequenos produtores rurais, inclusive negociações com o Ministro da Fazenda, da Agricultura e o próprio Presidente da República, ainda que o debate seja etapa importante de tal processo, especialmente quando pode incorporar demandas de representantes da sociedade civil, por meio da representação das bancadas que compõem o Conselho. Por certo, a discussão, ainda que tenha sido em torno de fundos, esteve presente no Codefat mais pela necessidade de liberação de recursos e pela agilização de repasses, em função da natureza sazonal do ramo de atividade, e pelo valor expressivo de recursos geridos pelo Conselho. Nesta análise, além do debate em si, uma característica importante foi à presença da Contag representando os interesses dos agricultores como um membro não formal do Conselho, e se constituindo como contra-público.

Com essa discussão preliminar, podemos estabelecer algumas explicações sobre a importância da presença da Contag no Conselho, destacando-se duas categorias teóricas importantes que são a "redistribuição" e o "reconhecimento", conforme apresentado no capítulo 2 deste trabalho. A importância da presença da Contag ocorre por esta proporcionar uma interação discursiva em torno da especificidade do pequeno e micro produtor rural, tal presença é dessa perspectiva uma mobilização informal, com um discurso não-governamental que se coloca na esfera pública e funciona como um contrapeso ao Estado e, por outro lado, deixa claro, dentro da releitura de Fraser a Habermas, que a separação entre sociedade civil e Estado não é nítida. Essa presença pode ser vista como o reconhecimento de uma

²⁸² A discussão em termos da formulação de uma política pública necessitaria de informações mais detalhadas, das famílias atingidas, da situação dos pequenos produtores, ou seja, da formulação de uma política social em torno da agenda apresentada, bem como a extensão do debate com outros setores da sociedade, o que não foi apresentado, ao menos na ata.

demanda legítima e específica de um segmento social e, por outro lado, ao fazer um aporte de recursos financeiros, garante a redistribuição. Assim, à medida que analisamos as atas e identificamos os públicos realizamos explicações teóricas para compreender e explicar o funcionamento do Codefat, sendo este momento caracterizado como "avanço" pela possibilidade da democracia deliberativa, o que reforça nosso conceito de "ambigüidade institucional".

Na seqüência, outro debate com um tema diferenciado ocorreu na 36ª reunião ordinária em torno de uma Medida Provisória²⁸³, sendo que o conselheiro do Ministério do Trabalho procurou esclarecer aos demais a tomada de decisão que previa o repasse de recursos do FAT para o Ministério da Saúde.

O Conselheiro do Mtb disse que havia sido convocado para discutir os termos dessa MP e reafirmou a sua intenção de obter as melhores condições de retorno desse empréstimo. A **Bancada dos Trabalhadores manifestou-se veementemente contra essa Medida Provisória**, afirmando não ser esta a finalidade dos recursos do FAT. O Conselheiro do Mtb informou que em repasses anteriores não houve prejuízo, porque foi paga ao FAT a TR²⁸⁴, acrescida de 5%. A Bancada dos Empregadores absteve-se de qualquer comentário e [o] Representante do BNDES disse que acatará a decisão contida na MP (ATA 36ª Reunião Ordinária do CODEFAT: 18/10/1995 - grifo nosso).

Esse tema ficou restrito à apresentação do fato e ao posicionamento contrário da bancada dos trabalhadores, nenhuma outra menção à Medida Provisória foi realizada nesta ata. Nesse trâmite percebe-se a interferência do Executivo no Codefat via representantes do próprio Mtb, incumbidos de explicar aos conselheiros o porquê de uma MP estar realocando recursos do FAT sem discussão prévia com os conselheiros, o que em parte fragiliza a concepção tripartite da gestão do Fundo

²⁸³ Essa Medida Provisória não foi identificada, foi apresentado somente o tema na ata analisada, ainda que tivéssemos buscado essa informação. O que é mais representativo do ponto de vista de construção de agenda é a interferência do Executivo no Codefat.

²⁸⁴ A TR é uma taxa obtida a partir da média dos CDBs (Certificado de Depósito Bancário) de 30 dias a taxas pré-fixadas praticadas por bancos comerciais. A TR é ajustada por meio de um redutor para que possa ficar adequada aos contratos de poupança e ao Sistema Financeiro de Habitação. Disponível em: Glossário Economia do Banco Central: <http://www.bcb.gov.br/Glossario.asp>. Acesso em: 12/01/2007.

e demonstra como a bancada do governo tem a capacidade de conduzir discussões e criar agenda no âmbito do Codefat. Entende-se que essa forma de presença do Executivo junto ao Conselho se deve, em grande medida, por ser um espaço que não oferece resistência substantiva, ou seja, baixa capacidade conflitiva por não ter poder de "barganha", e, portanto, o Executivo pode ter como instrumento as MPs, que revelam um caráter centralizador de gestão orçamentária do Fundo, por parte do Executivo, sendo que se o Conselho desempenhasse um papel de aprofundamento democrático haveria um processo de desconcentração do poder do Chefe do Executivo, o que o levaria a negociar com este Conselho e demais públicos praticamente inexistentes nas discussões até o momento. Cabe ressaltar que o trabalho identifica essa ausência, mas não como uma posição normativa se isto é "bom" ou "ruim", do ponto de vista das políticas públicas, mas sim como implicações dessa ausência participativa da sociedade civil, num entendimento mais abrangente a partir da teoria que baliza este trabalho.

Na seqüência das atas em 1996, foi apresentada uma proposta pelo representante do BNDES que

(...) **informou** aos Conselheiros sobre uma nova norma operacional do Banco relativa à reestruturação produtiva, que consiste na obrigatoriedade de qualificação para os trabalhadores que estão sendo demitidos das empresas que requerem recursos para processos de reestruturação. Se não houver algum tipo de qualificação não haverá financiamento. Esta norma também estabelece incentivos ao empregador que conceder, além das obrigações legais no momento da rescisão, outros benefícios²⁸⁵ (ATA 39º Reunião Ordinária do CODEFAT: 17/04/1996 - grifo nosso).

O que chama a atenção nesta proposta do BNDES é o próprio termo utilizado pelo representante, ele estava "informando" ao Conselho uma decisão já tomada pelo BNDES, desse ponto de vista, quem é o formulador de políticas públicas de trabalho ou, no mínimo, decisor do destino dos recursos do Fundo para área trabalho? O Codefat ou o BNDES? Esta discussão é apresentada com intuito de demonstrar como as questões chegam ao Conselho. E o termo "informando" não

²⁸⁵ A respeito dessa discussão não houve posicionamento na ata dos demais conselheiros em relação a esta medida.

é meramente uma expressão banalmente utilizada, pois tal decisão já havia sido validada pelo BNDES, e se constitui como uma obrigatoriedade por parte dos demandantes de recursos para reestruturação.

Ainda na mesma ata, houve uma proposição por parte da bancada dos trabalhadores para que fosse prorrogado o tempo máximo de recebimento do seguro-desemprego para grupos específicos de segurados, assunto que deveria ser abordado na próxima reunião. Tal discussão demonstra a dificuldade do Conselho em se apresentar como "público forte" na formulação de políticas públicas. Ele tem se constituído mais como um *locus* em que são apresentados pedidos de financiamento de políticas públicas vinculadas à área desenvolvimento, trabalho e geração de renda. Na análise deste trabalho, correspondente, até o momento, em seis anos de existência do Conselho, não foi registrada a presença de contra-públicos, ou instituições externas ao Codefat, exceto a Contag, como demonstramos acima, que se apresentou como demandante de políticas públicas. E, por outro lado, o Conselho não tem se constituído como "público forte", pois, ainda que em seu desenho institucional e nos discursos dos conselheiros esteja contida uma preocupação em se manter como esfera de "ausculta" das demandas da sociedade civil, esse papel não se concretizou.

Na seqüência dos debates, na ata da reunião ordinária 40º, a discussão presente era a aprovação da Resolução nº 107²⁸⁶ do Codefat, que estabelecia o Índice de Reajuste do Benefício do Seguro-Desemprego, "(...) posta em discussão a resolução para o **referendo** do Conselho" (ATA 40º Reunião Ordinária CODEFAT: 12/06/1996 - grifo nosso). O conselheiro da CUT alertou para a polêmica existente em torno do IGP-DI²⁸⁷ que ajustou o salário mínimo abaixo da inflação. Sendo que o

²⁸⁶ A Resolução nº 107, tendo em vista o disposto na Medida Provisória n.º 1.415, de 29 de abril de 1996, Resolve: art. 1º A partir de maio de 1996, o benefício do Seguro-Desemprego será calculado com base na variação acumulada do IGP-DI, observado o estabelecido no 2º artigo 5º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

²⁸⁷ O Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), "(...) tem sido utilizado como a melhor aproximação do Deflator Implícito da Renda e, até novembro de 1985, foi considerado o principal indexador de contratos monetários firmados no País" (CARMO, 2002: p. 394).

conselheiro sugeriu a adoção de outro índice para reajuste do seguro-desemprego, "(...) sendo esclarecido pelo Conselheiro do MTb que essa questão está sujeita à aprovação do Congresso Nacional, em virtude da edição da Medida Provisória²⁸⁸. Disse mais, que não se pode alterar, em absoluto, o piso do benefício, que é o salário mínimo" (ATA 40º Reunião Ordinário CODEFAT: 12/06/1996).

O conselheiro do MTb destacou que a adoção de um índice maior poderia comprometer o seguro-desemprego traduzindo em desequilíbrio do Fundo. O conselheiro da CUT²⁸⁹ comunicou aos demais membros que

(...) fez consulta ao Governo sobre o seguro-desemprego, sendo informado que ele é ainda pequeno. Disse que a CUT – e acredita que a CGT e a Força Sindical também –, não [concordam] com a fixação desse índice e pretende discutir isso com todos os setores. Assim, propôs ao CODEFAT a discussão do assunto para o futuro e a realização de um estudo sobre a viabilidade dessa alternativa e suas repercussões financeiras. O Sr. Presidente tomou da palavra para explicar ao conselheiro da CUT que sua argumentação tem fundamento muito mais amplo, que excede à proposta específica de **mera ratificação** da resolução. Considerou, pela manifestação do Conselho, que pode ser entendida como ratificada a Resolução nº 107, mas que, na discussão proposta orçamentária, caberia a retomada dessa discussão, dando por encerrada a discussão do item 02 da pauta, ratificada a Resolução nº 107 do CODEFAT (ATA 40º Reunião Ordinária do CODEFAT: 12/06/1996 - grifo nosso).

Podemos perceber nesta discussão cinco problemas que merecem uma reflexão teórica. O primeiro é o termo utilizado quanto ao "referendo" do Conselho, que dentro da análise do processo decisório significa que o Codefat não tomou partido da discussão, seu papel foi de aprovação como um ato pró-forma. Assim, como nos alertou Nancy Fraser, observar as interações discursivas, além da pura

²⁸⁸ Não foi esclarecido na Ata o número da Medida Provisória discutida.

²⁸⁹ O representante da CUT que interveio muito nesta discussão foi Delúbio Soares de Castro. O presidente do Codefat naquele momento, Alencar Naul Rosso, era representante da Confederação Nacional das Instituições Financeiras. Do ponto de vista da análise do processo decisório, destacamos, no capítulo 4, a importância tanto da Secretaria Executiva como do cargo de presidente no sentido do acesso às informações. O que percebemos ao longo da análise é que os debates, quando a presidência era exercida pela CUT, especialmente pelo conselheiro Delúbio Soares, foram mais conflituosos, em função da sua postura de problematizar os temas presentes no Codefat. Ao menos, nas atas não foi possível identificar outras diferenças quando outras instituições, e até mesmo o governo, exerciam a presidência.

descrição formal, nos possibilita mensurar a configuração do Codefat como "público forte" ou não, os indícios, até o momento apresentados, demonstram que o Executivo, e não o Conselho, tem papel importantíssimo na construção de agenda e na formulação das políticas públicas de trabalho e renda. Assim, há limites muito acentuados da igualdade formal da qual regimentalmente se parte para o funcionamento do Codefat, percebe-se que grupos sociais subordinados, no caso específico deste debate, CUT, Força Sindical e CGT, representantes dos trabalhadores, não tiveram igualdade de acesso que permitisse uma participação igualitária que propiciasse mecanismos persuasivos referentes à sua posição de conselheiros, frente aos mecanismos e instrumentos de desiguais de poder que o Executivo possui.

Uma segunda questão a ser analisada é a presença do Executivo, que interferiu no funcionamento do Fundo por meio de uma Medida Provisória, deliberando sobre recursos do Codefat, mesmo havendo uma tentativa, por parte do conselheiro da CUT, para aprofundamento em torno da Resolução nº 107, o que demonstra, nos termos de Fraser, que nem todos possuem igualdade no acesso às informações, fragilizando o Conselho enquanto "público forte". A terceira questão é o debate em torno de alíquotas contábeis que revela a forte vocação do Conselho para discussão das fontes de aplicação do Fundo, e não propriamente sobre a concepção de políticas públicas de trabalho, e, por outro lado, uma discussão altamente técnica que exclui a participação dos múltiplos públicos ou contra-públicos. Vinculada a essa questão, finalmente temos outra que é o "não debate" com a sociedade civil, como alertaram os conselheiros da CUT, da Força Sindical e da CGT, o que em termos teóricos compromete a identificação do Conselho como uma esfera que propicie a democracia deliberativa, sem falar na perspectiva da ausência, conforme discutimos no início deste capítulo. A última questão é que mesmo havendo manifestação contrária das instituições componentes do Conselho, o que certamente é significativo, as decisões apresentadas pelo Executivo permanecem, mesmo que haja contestação dos conselheiros e até das bancadas. Assim, o Conselho encontra dificuldades em se constituir como "público forte" e revela traços ambíguos em seu funcionamento, desenhados a partir da sua estreita relação com o Executivo, traço que, como

demonstramos, são características do sistema político brasileiro, que se manifestam em esferas tidas como participativas, inclusive no Legislativo.

Essa análise nos revela que o Executivo mantém uma posição centralizadora concentrando o poder, especialmente porque a distribuição orçamentária, que é uma política pública, pode ter um encaminhamento que comporte mecanismos da democracia deliberativa, e que, ao mesmo tempo, desenvolva um modelo de gestão pública mais preocupado com a racionalidade e planejamento e menos vinculado ao processo de legitimação que essas esferas podem atribuir²⁹⁰ ao processo decisório.

Ainda na análise das atas, em reunião ocorrida dia 21 de agosto de 1996, contando com a presença de um representante da Caixa Econômica Federal que apresentou um projeto que objetivava utilizar recursos do FAT, "(...) direcionados a micro e pequenas empresas e no apoio a recém-formados, na condição de gestora do Programa de Crédito Educativo" (ATA 24º Reunião Extraordinária CODEFAT: 21/08/1996). O programa seria voltado para o mercado formal e a CEF já estava processando negociações com o MTb. Após a apresentação, o conselheiro da Força Sindical fez um balanço do Proger Urbano dizendo que o desempenho bancário tem prejudicado o desenvolvimento do Programa

(...) por falta de vontade política do Banco do Brasil, além do excesso de garantias que os demais Bancos exigem dos tomadores, crescendo-se a falta de informação à sociedade civil sobre tal programa. Justificou, assim, a necessidade de o Codefat aprovar uma resolução que obrigasse os tomadores de recursos sob gestão do Conselho a promoverem seminários a fim de divulgar aos seus gerentes e prepostos a existência do Programa Proger, que se destina a fomentar a criação de empregos. O Conselheiro Francisco Canindé Pegado do Nascimento²⁹¹ contestou os argumentos do Conselheiro Ricardo Baldino²⁹², que, embora verdadeiros, foram intempestivos" (ATA 24º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 21/08/1996).

²⁹⁰ Essas idéias aparecem em Schneider (p. 89) ao discutir as relações entre conflito político e instituições orçamentárias no Brasil.

²⁹¹ Representante da CGT.

²⁹² Representante da Força Sindical.

Na mesma linha crítica, o representante da CUT²⁹³ chamou a atenção para as dificuldades apresentadas pela Caixa Econômica Federal em relação à aplicação do Fundo de Garantia. O representante da Força Sindical destacou a importância da realização de convênio com CEF em função da experiência da mesma em programas similares. No entanto, apontou a necessidade de realização de campanha educativa sobre esses recursos, informações que deveriam ser repassadas aos seus superintendentes e gerentes, bem como reuniões com o Conselho esclarecendo mais o programa. Após este debate, a proposta do Banco foi aprovada por meio de uma resolução.

Duas questões surgem desta discussão. A primeira em apresentar a origem da proposta, ou seja, a Caixa Econômica Federal como formuladora de uma política pública, o que, em tese, caberia ao próprio Codefat, e a segunda, foi a necessidade de o próprio Conselho contar com o Banco para conhecer o projeto, conforme pedido da bancada dos trabalhadores. Esse procedimento é no mínimo curioso, se se parte da perspectiva que ele poderia em termos teóricos e legal funcionar como formulador de políticas públicas e ser um espaço de diálogo com a sociedade civil, no caso deste trabalho, por meio dos múltiplos públicos, contra-públicos e do Conselho em si, atuando como esfera pública.

Na mesma reunião houve proposição de outra Resolução, que consistia no prolongamento do período máximo de recebimento do seguro-desemprego, tema da Lei nº 8.900/94²⁹⁴. O presidente do Conselho²⁹⁵ informou que houve uma expansão

²⁹³ O representante pela CUT era Delúbio Soares Castro.

²⁹⁴ A Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, alterando a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. A alteração se deu sobre o número de parcelas *versus* o tempo de contribuição do beneficiário. O trabalhador que comprovasse contribuição de no mínimo seis meses até onze meses receberia três parcelas do benefício. Se o trabalhador comprovasse vínculo empregatício de doze meses até vinte e três meses receberia quatro parcelas. E comprovando vínculo de no mínimo vinte e quatro meses receberia cinco parcelas.

²⁹⁵ O presidente do Codefat era Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira, representante do Mtb.

do emprego no setor formal, que é assegurado pelo seguro-desemprego, havendo um "certo equilíbrio" nas regiões metropolitanas, por esse motivo essas áreas não estão sofrendo limitação na proposta atual. O conselheiro da CUT manifestou preocupação diante desta proposta uma vez que o MTb estava apresentando-a em período eleitoral, sendo que a Força Sindical já havia trazido projetos semelhantes como resposta a este problema. A própria Central apresentou propostas neste sentido "(...) estendendo o seguro-desemprego para 12 meses, ao próprio Ministério do Trabalho e que, em função das dificuldades e falta de recursos, não foram trazidas ao CODEFAT, a pedido do atual presidente, então representante do Mtb" (ATA 24º Reunião Extraordinária CODEFAT: 21/08/1996).

Ainda na discussão, o conselheiro disse que essa proposta não contemplava o Distrito Federal, situação preocupante, pois havia altas taxas de desemprego nesta localidade. Por outro lado, o conselheiro da Força Sindical reconheceu a iniciativa do governo como importante, uma vez que tal atitude significava a compreensão de que o desemprego no país estava crescendo, assim, sua postura foi de apoio à proposta do governo, com a ressalva da CUT de que houvesse a implantação de um grupo de estudos sobre seguro-desemprego, sugestão que recebeu apoio da Confederação Nacional do Comércio e da Confederação Nacional da Indústria.

O que percebemos nesta discussão é um desenho da natureza "ambígua" do Conselho ao não se constituir como "público forte", ou seja, autônomo na formulação de políticas públicas de trabalho e renda, fruto de seu processo de construção e da sua relação com o Executivo. Do ponto de vista empírico, ele tem funcionado como uma esfera em que as decisões são apresentadas para "referendo", e não como uma esfera que toma iniciativas na formulação de políticas públicas de trabalho e renda a partir de discussões internas via bancada. E essa natureza "ambígua" reside exatamente na identificação de que sua função formal, no âmbito discursivo dos conselheiros, seria o modelo apresentado. Assim, procurando demonstrar as contradições empíricas internas e dentro da perspectiva teórica aqui

adotada, é que identificamos as "ambigüidades" que marcam o funcionamento do Codefat²⁹⁶.

Na seqüência da leitura e interpretação dos pontos conflituosos das atas verificamos que, na 42º reunião ordinária do Codefat, ocorreram debates em torno de uma Medida Provisória. O conselheiro da CGT comunicou aos presentes que foi publicado no Diário Oficial da União uma Medida Provisória que dispunha de recursos para a área de saúde, sendo que no artigo 4º houve menção à quota de contribuição sindical correspondente ao MTb, a informação é de que esses recursos seriam utilizados para despesas e reaparelhamento das Delegacias Regionais do Trabalho, bem como para o desenvolvimento de programas do Ministério do Trabalho.

(..) O conselheiro da CUT **registrou a insatisfação da CUT e demais centrais**, quanto à aplicação desses recursos, informando que a Bancada [dos trabalhadores] iria solicitar a modificação dessa Medida Provisória. O Sr. Presidente explicou que o **assunto em questão fugia à competência do CODEFAT** em termos de decisão, mas, no entanto, a **medida provisória** estabelecia que o CODEFAT acompanharia a aplicação desses recursos, e que o Ministério do Trabalho providenciaria os relatórios trimestrais sobre essas aplicações para serem apreciadas pelo Conselho (ATA 42º Reunião Ordinária do CODEFAT: 18/09/1996 - grifo nosso).

Neste debate foi possível verificar a presença de outra Medida Provisória que não passou por negociação no Conselho e que deliberou sobre os recursos do FAT, comprometendo-o enquanto "público forte". Bem como, outra identificação foi de que constantemente as reclamações em torno dessas ações partem da bancada dos trabalhadores, mas mesmo essa postura de questionamento não se constituiu em impedimento de que as matérias definidas permanecessem da mesma forma, ou seja, de que as decisões fossem tomadas pelo Executivo sem debates com o Conselho e, especialmente, com os múltiplos públicos e contra-públicos.

²⁹⁶ É importante ressaltar a dificuldade de se realizar análise de processo de decisório de políticas públicas, e se afastar de um "tom" normativo, no entanto, a teoria sobre, especialmente, o conceito de "público forte", esfera pública e "múltiplos públicos" tem sido de grande valia neste sentido.

Identificamos também, em algumas atas do início do ano de 1996, a perspectiva do Codefat em instituir um grupo de pesquisa que desse subsídio para o processo de tomada de decisão do Conselho. Sendo assim, na 25ª reunião extraordinária do Conselho, ocorrida em 23 de outubro, foi convidado a participar da reunião Jorge Jatobá, coordenador do grupo de pesquisas sobre o mercado de trabalho do MTb, que visava elaborar um sistema contínuo de informações sobre emprego e desemprego e avaliar fontes de dados como o CAGED e a RAIS. Esse grupo de trabalho desenvolveu parcerias para o desenvolvimento de seu objetivo com a Fundação IBGE, a Fundação SEADE, o IPEA, a coordenação do SINE Ceará e o MTb. E pode-se afirmar que este também poderia ter se constituído como um "momento" para que o Codefat contasse com a contribuição de demais setores da sociedade brasileira para colaborar na proposição, debates e subsídio de informações ao Conselho.

Na seqüência, o presidente do Codefat, representante titular do MTb²⁹⁷, propôs que o Conselho aprovasse o apoio à constituição de um grupo de trabalho em função da importância do desenvolvimento de dados relativos ao mercado de trabalho, e consultou os membros do colegiado

(...) se haveria predisposição por parte dos mesmos, para que o Conselho viesse a custear com recursos do FAT, as pesquisas realizadas por esse Grupo, justificando que a manifestação dos Conselheiros era muito importante não só quanto aos aspectos técnicos bem como quanto aos aspectos financeiros. O Conselheiro da CUT, Delúbio Soares de Castro, manifestou-se no sentido de que o Grupo de Trabalho **foi instituído por Portaria do Ministro, não contando com participação efetiva do CODEFAT**, enfatizando que até o momento esse foi um trabalho desenvolvido pelo Ministério do Trabalho, ao que o Sr. Presidente argumentou que na Resolução do CODEFAT ficou determinado que o assunto fosse discutido no Conselho. Esclarecendo ainda, que não estava pedindo aprovação dos custos, mesmo porque ainda não havia sido concluído o estudo pelo Grupo, estava solicitando o aval dos Conselheiros em relação à intenção de se firmar um Protocolo de Intenções (ATA 25ª Reunião Extraordinária do CODEFAT: 23/10/1996 - grifo nosso).

²⁹⁷ O conselheiro naquele período foi Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira.

O que se percebe nesta discussão é a força do Executivo, por meio do MTb, na centralização e encaminhamento das propostas sem discussão com os conselheiros, conforme a citação acima claramente revela. Essa medida pode ser considerada como estratégica para quem formula políticas públicas, especialmente, sobre mercado de trabalho, a criação de uma base de dados que subsidie o processo decisório. Na continuidade da discussão, o presidente do Codefat ressaltou a importância de "(...) **consenso quanto ao apoio de caráter institucional e político** do colegiado ao trabalho desenvolvido pelo Grupo" (ATA 25ª Reunião Extraordinária do CODEFAT: 23/10/1996 - grifo nosso). O representante da CUT salientou a importância de discutir na próxima reunião o orçamento e o prazo para o desenvolvimento deste trabalho, afirmando que não via problema no Conselho garantir a existência desse núcleo, o conselheiro da CNI manifestou acordo com as declarações da CUT. Assim, o presidente do Conselho propôs que fosse submetida ao Codefat a Minuta do Protocolo de Intenções. Esta foi aprovada pelo Conselho, sendo estabelecida a participação deste como parte interveniente do processo. Então, o resultado da apresentação da demanda do Executivo teve como resposta a aprovação do Conselho, ainda que alguns tenham manifestado certa discordância em relação ao procedimento adotado. O que revela, com base na perspectiva teórica adotada, a dificuldade dele em se constituir enquanto "público forte" em função do procedimento deliberativo ter sido resultado de processos de subordinação do Codefat ao Executivo, ainda que o desenho desta "ambigüidade institucional" se constitua num avanço da perspectiva teórica, à medida que efetivamente o discurso da necessidade da participação é constantemente utilizado como uma referência pelos próprios conselheiros, e talvez esses embates internos conduzam-no a buscar o seu papel como ator político que possui capacidade de decisão autônoma do ponto de vista jurídico e regimental em relação ao Executivo.

Na seqüência da análise, um dos diálogos presentes na ata 44ª da reunião ordinária do Codefat, de 05 de fevereiro de 1997, foi a prestação de contas da FINEP ao Conselho, dando ênfase ao Programa de Apoio Tecnológico a Pequenas

e Médias Empresas. O presidente do Conselho questionou o representante da FINEP quanto ao PROEDUC²⁹⁸, a demanda dos conselheiros do Codefat era saber se o número de empregos gerados pelo programa atingiu a perspectiva almejada, como os dados não foram apresentados, o Conselho solicitou que para o próximo mês, a FINEP trouxesse esses dados para avaliação. Essa discussão foi apresentada com intuito de demonstrar que um dos papéis do Codefat foi de atuar como fiscalizador dos recursos alocados, o que de alguma forma lhe afere certa legitimidade, mas por outro lado, o fragiliza, uma vez que a elaboração dos projetos não conta com a participação dos conselheiros.

Ainda nesta ata, outra discussão relevante ligada com a apresentação anterior foi o papel fiscalizador do Codefat em relação aos Conselhos Estaduais. Houve apresentação de denúncia de que, no Rio Grande do Sul, o SEBRAE estava somente elaborando os projetos sem dar treinamento gerencial e acompanhamento, como previsto na Resolução deste Conselho, ou seja, descumprindo os termos acordados. Ainda, em torno da temática da fiscalização, um dos conselheiros informou que, em São Paulo, a Comissão Estadual de Emprego e o Governo do Estado

(...) [resolveram] atribuir à Comissão o poder de vetar a participação de entidades, de iniciativa privada, de serem parceiras do Estado e do Banco do Brasil nesse processo, só habilitando entidades públicas ou [ONGs]. O Sr. Presidente, diante do exposto, solicitou à Coordenadora Geral de Emprego da SPES que [contatasse] [a] Comissão de Emprego do Estado de São Paulo para deslindar esse assunto, destacando ser uma **exorbitância do poder da Comissão** (ATA 44º Reunião Ordinária do CODEFAT: 05/02/1996 - grifo nosso).

A partir desta denúncia é possível compreender as contraditórias relações de poder que envolvem os Conselhos, em âmbito federal e estadual, e a sua "natureza ambígua" de atuação, como de fato fruto de um sistema político em que

²⁹⁸ O Proeduc (Programa de Educação para a Competitividade) foi formulada e "(...) precedida por articulação no âmbito governamental, com representantes dos Ministérios do Trabalho e da Educação, discussões com representantes dos setores empresarial e dos trabalhadores e com especialistas da área, assim, a (...) proposta é complementar iniciativas desenvolvidas nas diversas esferas que tratam da questão educacional, tanto nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, quanto nas esferas de responsabilidade das empresas". Fonte: <http://www.coeptbrasil.org.br/livro/indices/cap20b.htm> Acesso em: 17/01/2007.

há preponderância do Executivo sobre o próprio Legislativo, como já demonstramos, e que essa lógica acaba sendo impressa para esferas públicas. Na mesma linha, discussão semelhante ocorreu em de 12 de junho de 1996, no Conselho do Rio Grande do Sul, em que o Governador do Estado resolveu por meio de decreto mudar a composição do Conselho, este problema foi encaminhado para arbítrio do Codefat²⁹⁹. O que demonstra, conforme já analisamos no capítulo 3, que a lógica de incidência e controle de pautas não estão restritas a esferas públicas que funcionam em âmbito federal, mas a mesma lógica é identificada nos Estados, revelando a "ambigüidade institucional" experienciadas pelos Conselhos gestores de políticas públicas.

De maneira geral, a análise destes debates teve como objetivo apresentar alguns dos "momentos" em que o Codefat atuou como fiscalizador e árbitro das ações que envolveram os Conselhos estaduais, sendo também uma das atribuições que ele possui, uma vez que o direcionamento da política pública de trabalho e orçamentária estava sob sua responsabilidade. Outro paralelo possível foi de verificar que as interferências que o Conselho em âmbito federal sofre, os Estados também enfrentam, em geral, por ações centralizadoras do Executivo, o que mais uma vez revela a ambigüidade do Conselho, que se submete ao Executivo, perdendo sua característica constitucional e teórica de "público forte".

Prosseguindo a análise dos conflitos apresentados nas atas, na 49ª reunião do Codefat, ocorrida em 30 de setembro de 1997, foi trazido para debate, pelo conselheiro da CGT, um pedido da bancada dos trabalhadores ao Conselho para a realização de um "Encontro" entre esta e as bancadas dos trabalhadores dos Conselhos Estaduais

(...) com o objetivo de analisar os avanços ocorridos em toda a política pública de formação de mão-de-obra, política pública de emprego e o dinamismo do processo, bem como, discutir uma forma de análise mais

²⁹⁹ Essa questão foi analisada na dissertação de mestrado de Souza, Vanessa A. Neocorporativismo e Contexto Político no Paraná e no Rio Grande do Sul: um estudo comparativo dos Conselhos Estaduais do Trabalho (1994-2001). Tese (Mestrado) Curitiba: Pós-Graduação em Sociologia Política, UFPR, 2002.

objetiva de acompanhamento dos Planos Estaduais de Trabalho e também a qualificação desses membros para melhor atuarem nessas Comissões (ATA 49º Reunião Ordinária do CODEFAT: 30/09/1997).

Ainda neste debate, o conselheiro do Ministério da Previdência e Assistência Social questionou o porquê desta ação ser somente para a bancada dos trabalhadores. Este conselheiro e o representante da Confederação Nacional das Instituições Financeiras sugeriram a organização de um evento geral que incluísse todas as bancadas. O presidente do Codefat³⁰⁰ endossou a proposta da CGT e

(...) destacou que a Bancada dos Trabalhadores em todos os Estados [tinham] dificuldades em trabalhar a proposta de plano de trabalho de reformulação do SINE ou do Plano de Trabalho de Qualificação Profissional, **pois a Secretaria de Trabalho apresentava um pacote e normalmente era aprovada a proposta indicada pelo Governo Estadual, cabendo depois à Bancada dos Trabalhadores solicitar adequações.** Frisou que no caso de o CODEFAT não concordar com esta proposta, a CUT faria o evento com recursos próprios, pois quando havia qualquer problema na aplicação de recursos nessas áreas os Governadores e Secretários Estaduais cobravam dos Trabalhadores, razão pela qual era necessário capacitar a todos (ATA 49º Reunião Ordinária do CODEFAT: 30/09/1997 - grifo nosso).

Dando continuidade à matéria, o conselheiro da Força Sindical³⁰¹ disse que em outras experiências, onde as três bancadas foram reunidas, os eventos acabaram ficando restritos a reclamações do Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES, e

(...) destacou que a prática, hoje, em quase todos os Estados, é de que a equipe técnica do Estado [elabora] o Plano de Trabalho do SINE e da Formação Profissional, através da equipe técnica da Secretaria ou do SINE, desconhecendo as Comissões Municipais, as demandas existentes, a evolução do mercado de trabalho e a evolução tecnológica, e, que apesar do grande esforço que a SEFOR fazia, ainda se encontravam Estados onde existiam milhares de metalúrgicos desempregados em cursos de torneiro mecânico, cursos de frisador, categorias já em extinção (ATA 49º Reunião Ordinária do CODEFAT: 30/09/1997 - grifo nosso).

³⁰⁰ O presidente do Codefat, naquele momento, era Delúbio Soares de Castro, representante da CUT.

³⁰¹ O conselheiro da Força Sindical nesta discussão era Ubiracy Torres Cuóco.

O objetivo desse processo de qualificação, segundo o conselheiro da Força Sindical, é "(...) que não se queria mais que o plano fosse oriundo **de uma equipe técnica, mas sim decorrente de uma demanda, advinda dos municípios, sob a coordenação dos representantes da sociedade**, que compõem as Comissões" (ATA 49º Reunião Ordinária do CODEFAT: 30/09/1997 - grifo nosso). Houve concordância por parte dos membros da CNI e do BNDES em relação às observações do representante da Força Sindical.

Com base neste diálogo, fica perceptível que em alguns momentos, como já demonstramos, o Conselho buscou sua "vocação institucional" e a responsabilidade na concepção de uma política pública de trabalho por meio da qualificação e de uma interação maior com os Estados³⁰². Cabe ressaltar que esse processo de concepção de políticas públicas deveria regimentalmente e com base nos próprios discursos dos conselheiros, e da literatura apresentada no capítulo 3, ter participação da sociedade (e/ou múltiplos públicos), ao contrário dessas concepções serem elaboradas pelos técnicos do Executivo Federal e Estadual. Esse debate demonstra a fragilidade do Codefat em se constituir como "público forte", e a sua falta de permeabilidade   presenç a dos "múltiplos públicos". Por outro lado, caracteriza a forç a do Executivo na condução das propostas em âmbito estadual e federal, revelando um conflito que deriva da lógica impressa pela heranç a do sistema político brasileiro, em que o Executivo é poder destoante e que imprimiu no Conselho a "ambigüidade institucional".

Na seq ncia das discussões marcadas pelo conflito, tivemos a reunião ocorrida em 13 de maio de 1998, em que o Ministro do Trabalho³⁰³, Edward Amadeo, fez um pronunciamento enfatizando sua preocupação com a taxa de desemprego mensal e com a taxa de desemprego estrutural.

(...) Alertou que o CODEFAT deveria ter duas preocupações: a taxa de desemprego por razões macroecon micas e o desemprego estrutural. Colocou que, normalmente, esses problemas eram atribuídos à falta de dinamismo da economia brasileira, mas, a seu ver, não poderia ser essa a justificativa,

³⁰² Tal afirmativa foi identificada na dissertação de Souza, que estudou comparativamente o Conselho Estadual do Trabalho no Paraná com o do Rio Grande do Sul (SOUZA, 2002).

³⁰³ Ver no Apêndice H a relação dos Ministros do Trabalho de 1930 a 2007.

uma vez que a economia, de 1993 a 1997, vinha crescendo a uma taxa anual de 3,5%, praticamente o dobro da taxa de crescimento entre 1987 a 1992, e chamou a atenção para três elementos de análise do mercado de trabalho: a tecnologia; as instituições, incluindo os Sindicatos de Trabalhadores e as Instituições Patronais e a educação, observando o atraso e a desigualdade nesse setor (ATA 51º Reunião Ordinária do CODEFAT: 13/05/1998).

O Ministro destacou a atuação do Conselho via programas como o Proger e o Planfor, que, como vimos, não foram formulados pelo Codefat, sendo sim financiados pelo mesmo e aprovados por meio de resoluções. Propôs-se, dentro do quadro de desemprego apontado, a extensão do seguro-desemprego para os trabalhadores atingidos pela seca. A CUT³⁰⁴ relatou ter apresentado ao Ministro do Trabalho uma proposta neste sentido³⁰⁵. O conselheiro da CNI diz ter ficado preocupado com a condução deste tema, pois este já estava na mídia sem ter havido uma discussão interna substantiva sobre o mesmo. A publicização³⁰⁶ deste debate ocorreu porque o presidente do Codefat concedeu entrevista apresentando a temática, mas disse ter alertado também para as dificuldades legais sobre tal procedimento. O presidente do Conselho alegou que a entrevista fora distorcida. Esgotado o assunto, foi resolvido pelo Conselho que esta matéria seria retomada, contando com análise da Secretaria Executiva do Codefat, que estudaria a possibilidade de estender uma ou duas parcelas do seguro-desemprego aos trabalhadores formais da região.

Este debate foi apresentado com o intuito de demonstrar o desconhecimento dos próprios conselheiros sobre matérias relativas ao FAT, destacando que naquele momento o presidente do Conselho era representante da CUT, que tinha como postura a defesa da participação de todos quando se tratasse de discutir, aprovar e implementar programas, conforme verificado nas atas. Por outro lado, o "vazamento" da informação demonstrou que por vezes os conselheiros acabam

³⁰⁴ Cabe ressaltar que neste momento o Codefat era presidido pela CUT, por Delúbio Soares de Castro.

³⁰⁵ Não houve maiores referências a esse projeto, portanto, sendo sua apresentação, de forma detalhada, de difícil identificação.

³⁰⁶ Não foi esclarecido em ata em que meio de comunicação houve essa repercussão.

conhecendo medidas oriundas da estrutura da qual fazem parte pela própria mídia, assim, nem sempre o discurso da participação é corroborado pelas ações políticas dos próprios conselheiros, o que abala sua legitimidade institucional enquanto "público forte", e a manifestação dos conselheiros, nesse sentido, endossam essa análise.

Na seqüência, como resposta às preocupações do Ministro do Trabalho, o secretário-executivo explicou como seria a formação do "Grupo Força Tarefa"³⁰⁷, então coordenado pelo presidente do Codefat, no âmbito do MTb. O relato foi para apresentar a necessidade de uma parceria com o subgrupo da Câmara de Políticas Sociais³⁰⁸, criando assim, uma comissão interministerial para que as ações se estendessem para outras atividades do governo que tivessem impacto sobre a geração de emprego e renda. O Grupo fora constituído a partir de uma reunião com o Presidente da República e o Conselho de Ministros, em função do aumento do desemprego em janeiro de 1998³⁰⁹. O "Grupo Força Tarefa" fora criado com três funções

(...) [1] analisar maneiras de melhorar o desempenho das Políticas Públicas de Emprego a cargo do Ministério do Trabalho, especialmente com a avaliação do PROGER e do PLANFOR; 2) Acompanhar para que as ações de combate ao desemprego tivessem preocupação com as áreas metropolitanas onde a questão se manifestava de forma mais aguda, e; 3) tornar o Grupo um canal de comunicação com a sociedade (ATA 51º Reunião Ordinária do CODEFAT: 13/05/1998).

Dentre essas temáticas que acompanham o desenvolvimento do mercado de trabalho, uma das preocupações manifestas nesta ata foi a importância da avaliação do Planfor, do Proger e também em relação ao processo de sensibilização dos principais atores políticos quanto à questão do emprego, para tanto, resolveram realizar seminários regionais com as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) e os Conselhos Estaduais de Emprego. As matérias a serem discutidas seriam:

³⁰⁷ Não foi possível identificar se a criação deste grupo contribuiu de alguma forma, até porque tal avaliação foge do escopo desta análise.

³⁰⁸ Essa Câmara foi criada para assessorar o Executivo, ver: Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001.

³⁰⁹ Conforme dados do capítulo 3.

(...) a flexibilização do componente investimento fixo e capital de giro³¹⁰ que já havia sido objeto de Resolução aprovada pelo Colegiado; discussão da maneira de repensar a política de juros, praticada pelo PROGER e a criação de um Fundo de Aval³¹¹ para o PROGER (ATA 51º Reunião Ordinária do CODEFAT: 13/05/1998).

Outra política apontada como importante foi a criação do Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (PROTRABALHO). Seriam liberados recursos do FAT de até trezentos milhões de reais para atender essa proposta, que consistia na implementação de "(...) atividades, processos, serviços, pesquisas e desenvolvimento, em segmentos estratégicos para o desenvolvimento dos pólos (...), com vistas à geração de emprego e renda" (RESOLUÇÃO nº 171, 27 de maio de 1998). Outro projeto para ser desenvolvido pelo Grupo tinha como foco as regiões metropolitanas para que o trabalhador tivesse acesso a serviços de orientação, qualificação, intermediação, crédito para abertura de pequenos negócios, estímulo a cooperativas de produção e consumo, este último voltado especialmente para recuperação e modernização de áreas em que ocorreram assentamentos³¹².

Quanto ao encaminhamento das discussões propostas pelo Ministro, podemos verificar um empenho claro do Executivo em combater os índices de desemprego, conforme a verificação do problema, daí a necessidade de criação de um "Grupo Força Tarefa". No entanto, um dos mecanismos propostos para equalização deste problema foi a organização de seminários regionais, sendo que os temas estavam restritos à indicação de mecanismos que flexibilizassem o investimento fixo o capital de giro e a criação de um Fundo de Aval, etc. Sabe-se que essas discussões são eminentemente técnicas e se afastam propriamente da

³¹⁰ O capital de giro é representado pelo estoque de produtos e pelo dinheiro disponível de forma imediata, ou seja, em curto prazo, "(...) do ponto de vista financeiro pode ser considerada aquela parte do capital que é financiada com créditos de longo prazo" (SANDRONI, 2003, p. 79).

³¹¹ O Fundo de Aval é uma reserva financeira, neste caso, provavelmente formada por títulos da dívida pública.

³¹² No desenvolvimento da tese não realizamos acompanhamento da implementação dessa proposta, pois foge do escopo de nossa análise.

concepção de uma política pública de trabalho e renda, nos termos ao menos apresentados pelo Ministro, de uma situação emergencial que exigia uma resposta do Governo. Assim, o Codefat, ao se inserir nesta discussão, restringiu-a a um debate financeiro, aliás, recorrente na pauta do FAT. O que queremos demonstrar é que um processo de reflexão sobre o mercado de trabalho precisa partir da estrutura social, ou dos fatores que conduziram o país naquele momento a ter uma taxa de desemprego muito alta. Não é um debate somente sobre formatos de aplicação do Fundo que irá melhorar o quadro social de emprego e renda³¹³. Conforme vimos no capítulo 3, a questão do desemprego é estrutural, assim, neste debate, a conjuntura, fatores de empregabilidade, dentre outros, não foram mencionados na ata analisada. E, por outro lado, a pauta foi completamente determinada pelo Executivo, o que compromete a visão do Conselho como "público forte", porque não houve trocas ou discussões. Desta forma, a iniciativa para o desenvolvimento do Programa foi do Ministério do Trabalho, entrando o Conselho como co-partícipe dessa ação. Um dado interessante é o grande volume de recursos liberados (300 milhões de reais) pelo Conselho sem que houvesse discussão maior entre as bancadas. Nosso intuito, ao chamar a atenção para este ponto, não é discutir a proposta em si, a partir de mecanismos de avaliação de políticas públicas, mas sim apontar a fragilidade na concepção de programas e da ausência do Conselho neste Programa e, por outro lado, a presença marcante do Executivo nestas discussões.

Continuando a análise das atas, encontramos mais uma discussão pertinente ao desenvolvimento desta tese, na 52ª reunião ordinária de 25 de junho de 1998, o conselheiro da CNC³¹⁴ apresentou uma problemática em torno dos profissionais liberais mais antigos que estariam enfrentando dificuldades para se manterem no mercado de trabalho, isso em função de não terem acesso às inovações tecnológicas. Com base nesta informação, o conselheiro sugeriu a criação de um Proger Profissional Liberal. Extraímos e apresentamos esse diálogo da ata, pois a questão da idade e a sua relação com o mercado de trabalho deve-se ao recorte da pesquisa,

³¹³ Ver Tabela 2 sobre a taxa de desemprego aberto, presente no capítulo 3 deste trabalho.

³¹⁴ Naquele momento, o representante da CNC era Flávio Obino Filho.

que tem como preocupação a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho das pessoas com faixa etária acima dos 40 anos. Ainda que a discussão não tenha sido exatamente como a proposta de análise da presença do tema faixa etária, essa foi a única identificada ao longo dos doze anos pesquisados. Esta proposição partiu da bancada dos empresários, sendo que não percebemos a adoção de medidas para o tema proposto por parte do Conselho.

Nesta mesma reunião, outra matéria discutida foi uma proposta de resolução para o desenvolvimento de um projeto em parceria com a OIT, que consistiria na criação de Agências de Trabalho e Renda em comunidades carentes.

(...) O **Secretário-Executivo esclareceu que o Projeto visava a ação do Governo**, com relação à questão do emprego, na adoção de políticas integradas de intermediação, requalificação, microcrédito e estímulo a formas associativas de produção, entre outras. A proposta objetivava integrar ações do **Ministério do Trabalho em conjunto com outras ações desenvolvidas pelo Governo Federal** em parceria com Estados e Municípios, sendo na sua essência ações de renovação e modernização de favelas (ATA 52º Reunião Ordinária do CODEFAT: 25/06/1998 - grifo nosso).

Essa ação seria desenvolvida a partir da implementação de um projeto piloto, tendo como parâmetro a integração das ações, a participação comunitária e a localização geográfica. As instituições que definiram onde o projeto seria realizado foram: a Casa Civil, a Caixa Econômica, o BNB, o BNDES e a SEPURB; os locais escolhidos foram: Projeto Vila Bairro em Teresina/PI³¹⁵, Projeto Lagoa do Zeza em Fortaleza/CE³¹⁶, Projeto Favela do Lixão em Duque de Caxias/RJ e o Projeto Favela Jardim Santo André/SP. O desenvolvimento desta ação contaria com uma empresa de empreendimentos sociais contratada e a operacionalização do Projeto seria

³¹⁵ O Projeto Vila-Bairro Teresina foi fruto de uma formulação multissetorial integrada e com participação da comunidade local, cujo objetivo era de transformar as favelas da cidade de Teresina (PI) em bairros, por meio da coordenação de políticas públicas municipal, com um padrão adequado de urbanização. O número de habitantes atingidos seriam aproximadamente 120 mil pessoas. Os recursos financeiros para o desenvolvimento do Projeto seriam da Prefeitura, da CEF e do BNDES e orçamento da União. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/produtos/eg/docs/EC-089.PDF> Acesso em: 04/02/2007.

³¹⁶ Não localizamos material informativo sobre este projeto, nem o do Lixão em Duque de Caxias, nem o de Santo André.

incumbência da OIT, que a partir do documento referência elaborado pelo "Grupo Força Tarefa" criou o projeto "Trabalho e Renda na Comunidade". A previsão de investimento nesse projeto seria de doze milhões e seiscentos mil reais "(...) para implantação física, deslocamento de profissionais que atuarão nas diversas áreas e recursos para a qualificação profissional" (ATA 52º Reunião Ordinária do CODEFAT: 25/06/1998).

Foi entregue nesta reunião um resumo do Projeto que deveria começar a ser implementado a partir de 15 de agosto, pois a medida era emergencial. O representante da CNI³¹⁷ sugeriu que os conselheiros tivessem acesso ao projeto detalhado "no que se **refere ao destino dos recursos**, e propôs que, após análise, aprovariam *ad referendum* em um prazo de quarenta e oito horas" (ATA 52º Reunião Ordinária do CODEFAT: 25/06/1998 - grifo nosso).

A continuidade deste debate foi na reunião ordinária 53º, em que foi apresentado o foco do "Grupo Força Tarefa" e do Proger Urbano, direcionado especialmente para as áreas metropolitanas:

(...) nas questões de integração do crédito, da capacitação, da assistência técnica, do estabelecimento de parcerias, do incentivo à rede bancária e, particularmente, por ser uma demanda antiga, na tentativa de desenvolver e criar um fundo de aval (...). Ressaltou que, a questão do Fundo de Aval, que seria apresentada pelo Banco do Brasil, era de extrema importância, pois permitiria que o PROGER atingisse um grupo considerável de trabalhadores que não tinham acesso ao crédito devido à incapacidade de oferecer garantias. Explicou que a fonte de recurso para o referido Fundo seria a diferença entre a aplicação da taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC³¹⁸, e da Taxa de Juros a Longo Prazo –

³¹⁷ Naquele momento, o representante da CNI era Marco Antônio Reis Guarita.

³¹⁸ O Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) foi criado em 1979, sendo destinado ao registro de títulos e "(...) depósitos interfinanceiros por meio de equipamento eletrônico de teleprocessamento, em contas gráficas abertas em nome de seus participantes, bem como ao processamento, utilizando-se o mesmo mecanismo, de operações de movimentação, resgate, ofertas públicas e respectivas liquidações financeiras; 2) É um sistema informatizado que se destina à custódia de títulos escriturais de emissão do Tesouro Nacional e do Banco Central, bem como ao registro e à liquidação de operações com os referidos títulos. A administração do Selic e de seus módulos complementares é de competência exclusiva do Departamento de Operações do Mercado Aberto (DEMAB) do Banco Central do Brasil". Disponível em: Glossário Economia do Banco Central: <http://www.bcb.gov.br/Glossario.asp>. Acesso em: 12/01/2007.

TJLP, na remuneração dos saldos disponíveis de depósitos especiais do FAT (ATA 53º Reunião Ordinária do CODEFAT: 12/08/1998).

Após o debate foi decidido que seria elaborada uma Medida Provisória capaz de garantir acesso a crédito com qualidade, sendo que as diretrizes deste acesso seriam colocadas pelo Codefat. Esta discussão nos revela algumas questões interessantes, primeiramente a origem do Projeto que é a parceria entre o Executivo e a OIT, sendo que na primeira citação apresentada fica claro que o Projeto visava atender a um Programa do Governo Federal, não sendo assim uma discussão originada pelos conselheiros do Codefat. Ainda tivemos a Casa Civil e os bancos públicos como as instituições definidoras de onde o Projeto ocorreria, sem esclarecer ao menos na ata o porquê destas escolhas e não de outras para o Codefat. Identificamos também a chegada do "projeto pronto", sendo que ao Codefat cabia a liberação de recursos para o seu desenvolvimento, o que reforça seu caráter de financiador de projetos e não de formulador de políticas públicas, isso revela em grande medida a sua fragilidade em se constituir como "público forte". Outro fator considerável foi o volume de recursos aplicado e a não participação do Conselho na concepção das propostas, especialmente nessa que contava com várias comunidades a serem atingidas. Pelo que a ata demonstra, essas comunidades negociaram diretamente com os bancos. Foi detectada também a necessidade da publicação de uma Medida Provisória que aferisse qualidade ao Programa, mesmo que o Codefat estivesse presente dando diretrizes ao processo de liberação dos recursos necessários para o desenvolvimento do Projeto, o que demonstra a centralidade do Executivo no processo. Este debate foi, enfim, finalizado em torno de discussões econômicas de sustentabilidade financeira, não sendo detectada na ata qualquer debate em torno da aplicabilidade e/ou do conteúdo dos programas ou o público alvo, considerando-se que também a qualidade dos programas é um papel que cabe ao Conselho, à medida que ele deve fiscalizar as políticas que envolvem recursos do FAT. Este tipo de discussão revela a centralidade do Executivo na composição da pauta do Conselho, e demonstra aqui que não houve resistência de qualquer ordem do Conselho ou dos conselheiros em relação à proposta apresentada.

Nessa mesma reunião, foi debatido pelo Conselho as queixas trazidas pelo representante do Banco do Brasil, relatando que diante da inadimplência sofrida pelo Banco, foi realizada uma parceria com o Ministério do Trabalho para realização de um levantamento dos problemas que dificultavam o funcionamento do Proger. Os problemas identificados foram: a) projetos de baixa qualidade e viabilidade econômica; b) não atingiam o público alvo; c) problemas na capacitação da assistência técnica; d) não havia planos de desenvolvimento em âmbito estadual e/ou regional; e) as linhas de crédito necessitavam de reavaliação; f) os empreendedores encontravam dificuldades em oferecer garantia³¹⁹. Segundo o relator, com intuito de resolver estes problemas, o Banco elaborou algumas ações: a) criou um modelo padrão de projeto; b) estabeleceu parcerias com universidades para aferir mais qualidade aos projetos; c) fez uma pontuação dos gerentes em função do Proger e criou uma agência do Empreendedor Proger. No entanto, ponderou que havia outras ações que deveriam ser implementadas, mas que precisavam de aprovação do Codefat

(...) reavaliação das linhas de crédito, propondo a elevação do *spread*³²⁰ de zero para três por cento para o setor informal; proposta de linha de crédito para atender ao setor de profissionais liberais, que encontra-se em estudo no Ministério do Trabalho; criação do microcrédito cooperativo e de uma linha de crédito com atuação em projetos integrados, e, além dessas, a criação do Fundo de Aval, em estudo no Ministério do Trabalho e apresentado, ao Conselho, em linhas gerais, pelo Secretário-Executivo (ATA 53º Reunião Ordinária do CODEFAT: 12/08/1998).

³¹⁹ Verificamos no capítulo 4 que essas pontuações, quanto aos problemas do desempenho do Proger, são comuns na literatura sobre o tema.

³²⁰ O termo *spread* consiste na "(...) diferença entre o preço de compra e de venda de um título ou moeda. É, em última instância, o lucro da operação financeira. Também vale para as taxas de juros. Especifica o prêmio adicional que deve ser pago por um devedor em relação a uma taxa de referência. No caso de bônus globais, por exemplo, as condições de mercado determinam que o país paga X [por] um *spread* de 4% (ou 400 basis points) acima da taxa referencial de prazo equivalente (Títulos do Tesouro Norte-Americano, por exemplo). O *spread* varia de acordo com uma série de variáveis, sobretudo qualidade de crédito do emissor, condições de mercado, volume e liquidez da emissão ou empréstimo, prazo, etc. (...) 3) Representa a diferença entre as taxas de juros de aplicação e de captação, compreendendo o lucro e o risco relativos às operações de crédito". Glossário Economia do Banco Central. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Glossario.asp>. Acesso em: 12/01/2007.

O pedido do representante do Banco do Brasil com base na discussão do funcionamento do Proger era de que o Conselho autorizasse a sua secretaria-executiva a estabelecer

(...) negociações e conversações de natureza técnica com o Agente Financeiro, de forma a realizar as adequações necessárias com relação ao Convênio com o Banco do Brasil, nos seguintes aspectos: 1 – a questão do *spread* informal; 2 – a nova linha do profissional liberal; 3 – as cooperativas de crédito como agente de ponta; e 4 – projeto integrado, que dependeria da aprovação das Comissões Estaduais de Emprego. Colocada em deliberação, a proposta foi **considerada aprovada, no sentido de que a Secretaria Executiva estava autorizada a negociar com o Banco do Brasil, de forma a rever a taxa da linha do informal e a possibilidade de adoção das novas linhas apresentadas pelo Banco** (ATA 53º Reunião Ordinária do CODEFAT: 12/08/1998 - grifo nosso).

Este debate ressalta a preocupação na gestão de caminhos orçamentários que facilitassem o fluxo de crédito e maior agilidade do Banco do Brasil para transações financeiras. Ainda nesta reunião, tudo indica que, pelo seu caráter técnico, foi solicitado pelo representante do BNDES e da CNI a reativação do GAP, para que as reuniões fossem mais ágeis, houve também a afirmação da necessidade dos conselheiros em receberem o material com antecedência. Foi sugerido que as reuniões do GAP ocorressem quando estivessem previstas na pauta das discussões técnicas³²¹.

Resumindo estas discussões, percebe-se, por um lado, a falta de informação para o processo deliberativo expressada pelos conselheiros. E, por outro lado, a ausência do funcionamento do GAP³²², sendo desconhecido o motivo do seu não funcionamento, pois seu papel regimentalmente definido era o de fomentador de análises e debates, fortalecendo o Conselho como um espaço autônomo de elaboração de diretrizes para programas, formulação de políticas públicas e alocação de recursos. O GAP propiciaria mais independência do Codefat em relação ao Exe-

³²¹ Ata 53º Reunião Ordinária do CODEFAT: 12/08/1998.

³²² Como vimos no capítulo 4, o GAP regimentalmente cumpre um papel importante no desenho do Codefat, especialmente com o fornecimento de informações que subsidiassem o processo de tomada de decisão.

cutivo no processo de tomada de decisão, pois haveria conselheiros responsáveis pela apresentação e circulação de demandas, debates e informações concernentes captados junto à sociedade civil, podemos afirmar que essa ausência dificultou a constituição do Codefat como "público forte". Verificamos também pelo debate que havia uma preocupação técnica sobre o funcionamento do Proger, em que o próprio Banco do Brasil estava tentando resolver o problema sem contar com proposições do Conselho, sendo pedido a este somente que desse mais autonomia ao secretário-executivo para que o Banco pudesse encontrar soluções em parceria diretamente com o MTb.

Prosseguindo com a análise, no dia 23 de setembro de 1998, ocorreu a 29ª reunião extraordinária do Codefat. Nesta reunião houve a leitura de um comunicado pelo presidente do Conselho aos demais, a correspondência era de um assessor do Senador Pedro Simon solicitando a liberação em caráter emergencial de duas parcelas do seguro-desemprego para os pescadores artesanais da cidade de São João do Rio Norte (RS), isto porque ocorrera um acidente ambiental. O presidente sugeriu que pela relevância do tema fosse incluído na pauta e os conselheiros se sentindo aptos poderiam deliberar sobre a matéria.

O conselheiro da Força Sindical informou que devido ao acidente na cidade Rio Grande e São José do Norte, metais pesados no qual foram jogados no mar, a população ficou por mais de vinte dias sem consumir o pescado,

(...) levando os pescadores da região a uma situação desesperadora. Além disso, a Capitania dos Portos proibira a pesca na Região. Dito isso, destacou a necessidade do IBAMA decretar o Período de Defeso³²³ e, em nome da Força Sindical, sugeriu que o CODEFAT deliberasse sobre a concessão de uma ou mais parcelas do Seguro-Desemprego para os pescadores daquela região, ficando condicionada ao período de suspensão da pesca. O Presidente ressaltou a importância de avaliar o número de pessoas que seriam beneficiadas (ATA 29ª Reunião Extraordinária do CODEFAT: 23/09/1998).

³²³ O Período de Defeso é a época em que há o impedimento da realização da pesca, por meio de regulamentação do Ibama, com vistas à preservação das espécies marinhas e fluviais.

O Coordenador-Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial, Rodolfo Torelly, informou que, segundo dados do MTb, somente trezentos pescadores fariam jus ao benefício, sendo que a representante da DRT informou que a região conta com cinco mil pescadores. Para que os pescadores recebessem o benefício do seguro-desemprego durante dois meses seria preciso um milhão e trezentos mil reais.

O conselheiro da CUT indagou se houve alguma forma de manifestação da Comissão Estadual e/ou Municipal do Rio Grande do Sul sobre a matéria. A representante do MTb informou que não houve pronunciamento nesse sentido e sugeriu que o Codefat solicitasse ao Ibama a formalização do "período de defeso" na região, pois somente com respaldo legal o Codefat poderia atuar. O conselheiro da Força Sindical explicou que tal pedido já fora feito pela Capitania dos Portos, mas não havia ainda recebido resposta do Ibama. O conselheiro da Força Sindical perguntou a conselheira suplente do MTb se

(...) dado o caráter emergencial, tinha o CODEFAT poderes para resolver a questão. Esta respondeu negativamente, explicando que o pescador artesanal não contribuía para o PIS, fugia à regra normal de pagamento do seguro-desemprego, havendo, então, uma legislação específica (ATA 29º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 12/08/1998).

Diante deste debate, a CUT sugeriu que fosse solicitado um parecer do Ibama e que os outros órgãos técnicos debatessem a legalidade do ato, e que a Comissão Estadual do Rio Grande do Sul se manifestasse sobre o tema. A decisão tomada pelo Codefat, mesmo sem ter instrumentos jurídicos claros para a ação, foi de que as Comissões Estadual e Municipal do Rio Grande do Sul acompanhassem o caso e que o "(...) o benefício seria concedido por dois meses, condicionado à manifestação do IBAMA. Se este declarasse o período de defeso, o benefício seria automático por lei" (ATA 29º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 12/08/1998).

Este debate foi apresentado com intuito de demonstrar, primeiramente, que essa agenda foi trazida pelo Legislativo por meio do Senador e não por meio das bancadas, ou do Conselho Estadual do Rio Grande do Sul³²⁴. Isso, de alguma

³²⁴ Essa foi a única vez que foi apresentada uma demanda diretamente de um representante do Legislativo ao Codefat.

forma, demonstra ao longo desses doze anos somente um pedido de um representante do Legislativo ao Conselho. E por outro lado, apresenta a diversidade de temas que podem chegar ao Conselho, sendo que a solução foi o de pagamento de benefício, reforçando a importância do Conselho na alocação de recursos destinados a questões relativas ao trabalho. Por outro lado, houve uma valorização do Conselho como um espaço que poderia apresentar uma solução para o problema enfrentado e demonstra, de alguma forma, um diálogo entre o Legislativo, o Executivo e o Codefat. Bem como, revela que, enquanto identidade, a questão dos pescadores foi solucionada pelo Codefat via "reconhecimento" das intempéries que envolvem este ramo de atividade e de "redistribuição", ao se levar o benefício para os pescadores subsistirem. Nesta discussão, o Codefat pode ser caracterizado como "público forte", ainda que a demanda tenha chegado por meio de um pedido do Legislativo e não do Conselho Municipal ou Estadual da região afetada, ou pela organização dos próprios pescadores, o que revela traços da "ambigüidade insitucional" que envolve o Conselho.

Ainda realizando uma análise do processo decisório, na 31ª reunião extraordinária do Codefat, em 26 de novembro de 1998, a discussão foi em torno da proposta orçamentária do Poder Executivo³²⁵ para o Codefat. O debate em torno deste tema foi uma solicitação feita pelo representante da Força Sindical, que obteve da Secretaria Executiva a seguinte resposta:

(...) [o] orçamento do FAT estava inserido no Orçamento Geral da União e, portanto, era passível de apreciação pelo Ministério do Planejamento e

³²⁵ A Constituição de 1988 apresentou mecanismos inovadores na forma da gestão pública ao criar dois novos instrumentos: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). "(...) Com os novos instrumentos, valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais. Em segundo lugar, ao definir detalhadamente a composição da lei orçamentária anual, a Constituição criou condições objetivas para a efetiva observância do *princípio da universalidade*, ou seja, a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum" (GIACOMONI: 2005, p. 200). No entanto, segundo Paulo Calmon, a própria Assembléia Constituinte em 1987, reconheceu a necessidade de lei complementar a respeito do orçamento, após 18 anos essa lei ainda não foi submetida ao Congresso, assim, não houve mudança significativa na lisura do tratamento do orçamento público no Brasil, dentro de uma perspectiva mais "(...) eficiente e democrática de planejar, executar e avaliar os gastos governamentais" (CALMON: 2006, p. 210).

Orçamento – MPO, e, posteriormente, de encaminhamento ao **Congresso Nacional**, para as adequações que o **Poder Executivo** entendesse pertinentes. Explicou, ainda, que as despesas realizadas **com recursos do FAT eram despesas previstas no orçamento do Ministério do Trabalho, órgão do Poder Executivo ao qual o CODEFAT estaria vinculado**. O Conselheiro Suplente da Força Sindical colocou que a dúvida levantada era, propriamente, se haveria pertinência legal para o Poder Executivo encaminhar ao Congresso Nacional uma nova proposta orçamentária, sem que houvesse uma prévia discussão com o Colegiado. A Conselheira Suplente do MTb explicou que o MPO tinha competência e sempre fazia adequações na proposta orçamentária dos Ministérios, porém, desta vez, por determinação do Governo Federal, acontecera um corte maior no orçamento do FAT. O Conselheiro Suplente da Força Sindical satisfez-se com a explicação, solicitando que ficasse registrado **que a proposta encaminhada ao Congresso Nacional diferia, substancialmente da proposta elaborada pelo Conselho** (ATA 31º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 26/11/1998 - grifo nosso).

Em relação a esse debate, a dúvida do conselheiro da CUT foi quanto ao procedimento a ser adotado pelo FAT, caso faltasse recursos para suprir o pagamento do seguro-desemprego. O Coordenador-Geral do Orçamento informou que um problema deste tipo poderia ser resolvido com suplementação de crédito, pois tal benefício é constitucional e precisa ser cumprido, sendo que para o ano de 1998

(...) até quinze por cento da dotação de suplementação, era realizada através de **Decreto do Poder Executivo** e, ultrapassando esse valor, por Projeto de Lei, e a Lei do Orçamento permitia que o Poder Executivo incorporasse o excesso de arrecadação da contribuição PIS/PASEP, sem que houvesse a necessidade de Projeto de Lei (ATA 31º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 26/11/1998 - grifo nosso).

O conselheiro da CGT³²⁶ declarou que a entidade que ele representava não concordava com o corte no orçamento realizado pelo Executivo e pelos técnicos do MPO, por interferirem na política de emprego adotada no país. E que "(...) o Congresso Nacional através das emendas ao Orçamento Geral da União [poderia] retornar a Proposta do Orçamento elaborada pelo Colegiado" (ATA 31º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 26/11/1998). O conselheiro da CUT informou que

(...) em nome da bancada, apresentara duas emendas ao orçamento que tratavam da reconstituição, tanto das verbas para intermediação de mão-de-

³²⁶ Na época, o representante da CGT era Francisco Canindé Pegado do Nascimento.

obra, quanto para os recursos destinados à qualificação profissional, ambas aprovadas por unanimidade na Comissão do Trabalho e encaminhadas ao relator (...). O conselheiro suplente da Força Sindical³²⁷ acrescentou que a entidade a que representava colaborara com a elaboração do Programa de Governo do candidato eleito à Presidência, Fernando Henrique Cardoso. E, ainda, quando dos cortes, **a Força Sindical manifestara seu desacordo e recebera, por telefone, a informação, da Casa Civil do Palácio do Planalto, de que o Governo Federal não faria objeção em relação às duas emendas apresentadas ao Congresso Nacional** (ATA 31º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 26/11/1998 - grifo nosso).

O conselheiro da Força Sindical sugeriu que o Codefat entrasse em contato com o Congresso Nacional, por meio do Presidente ou do Relator da Comissão, para que a matéria tivesse um encaminhamento melhor, ressaltando que a bancada dos trabalhadores desenvolveria "*lobby*" junto ao Congresso para que as emendas fossem aprovadas. Na discussão, o secretário-executivo destacou que a compreensão do Executivo era de que o debate deveria estar restrito ao Congresso e salientou que "**(...) o Codefat como instituição não deveria pressionar o Congresso Nacional**" (ATA 31º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 26/11/1998 - grifo nosso). Na ocasião deste diálogo, o conselheiro da Força Sindical pediu para que ficasse registrado em ata que a instituição que ele representava referendava somente 10% dos cortes no orçamento realizada pelo MPO e que não concordava com a nova distribuição.

(...) Salientou, ainda, que o **Conselho teria a possibilidade de promover uma orientação ao Congresso Nacional quanto ao orçamento, retirando**, inclusive, a proposta de indicação do colegiado de uma comissão para se manifestar junto ao Congresso (ATA 31º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 26/11/1998 - grifo nosso).

Este debate é complexo, primeiramente por demonstrar a necessidade de negociação com o Executivo na composição do orçamento do Conselho, já que este está vinculado ao Ministério do Trabalho. Por outro lado, revelou a sua disposição em desenvolver trabalho de *lobby* junto ao Legislativo e a manobra do Executivo perante o Conselho em colocar a discussão do orçamento, a partir daquele momento, como restrita ao Congresso. Esse caso revela a fragilidade do Conselho

³²⁷ Naquele momento, o conselheiro representante da Força Sindical era Ricardo Baldino e Souza.

em se constituir enquanto "público forte" ao negociar com o Executivo sem possibilidade de autonomia, ainda que tentativas nesse sentido surjam, inclusive dos próprios conselheiros estabelecerem diálogo com atores políticos importantes do Executivo, como a Casa Civil. A partir deste cenário, como temos analisado, o traço marcante da atuação e do funcionamento do Codefat é de "ambigüidade institucional", ou seja, a busca de autonomia como um avanço na construção de uma identidade institucional com poder de decisão, e, por outro lado, recuo, ao se submeter às decisões do Executivo.

Para corroborar os fatos até o momento identificados, apresentamos os debates realizados na reunião ordinária de 29 de julho de 1999. Neste encontro, a primeira discussão colocada em pauta pelo representante da CUT³²⁸ foi o Decreto e a Medida Provisória que alteraram o mandato dos conselheiros para quatro anos³²⁹, prorrogou o mandato do presidente do Codefat para dois anos e ampliou a composição do Conselho para doze membros. O conselheiro da CUT

(...) Ressaltou que a Medida Provisória [colocou] à disposição do poder executivo a liberdade de garantir o tripartismo e as entidades que o representariam, questionando, ainda, a indicação da representação da Social Democracia Sindical no Colegiado. Concluiu, registrando a importância de revisão daquele processo pelo Ministério do Trabalho e Emprego³³⁰. O Conselheiro Suplente da CNI declarou compartilhar de algumas preocupações da CUT, porém destacou não haver qualquer argüição quanto às entidades representadas no Colegiado, por entender que cabia ao poder executivo essa questão. Corroborou com as colocações do Conselheiro da CUT no sentido de que pela nova lei a composição do Conselho seria estabelecida pelo poder executivo, não preservando o caráter tripartite e paritário existente. O Presidente³³¹ informou que a intenção do Excelentíssimo

³²⁸ Na época, o representante da CUT, era Delúbio Soares de Castro.

³²⁹ De acordo com a Resolução nº 01 do Codefat, o mandato dos conselheiros era de três anos com uma recondução e a presidência era renovada anualmente, e o número total de representantes era de nove instituições, conforme detalhamento presente no capítulo 4.

³³⁰ Naquele momento, Francisco Dornelles, era o Ministro do Trabalho.

³³¹ Naquele momento, a Presidência do Codefat era exercida pelo Conselheiro Paulo Jobim Filho, representante titular do MTE.

Senhor Ministro do Trabalho e Emprego³³², tanto no que se refere à composição quanto a ampliação dos mandatos, era ampliar a representatividade do Conselho. Os Conselheiros da Força Sindical, da CNF e do BNDES também concordaram com as colocações feitas anteriormente, considerando um fator positivo a ampliação da representatividade do Conselho, porém condenando a forma como foi estabelecida. Todos os Conselheiros concordaram em solicitar uma revisão do Decreto, por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, tendo em vista as colocações expostas pelas Representações (ATA 57º Reunião Ordinária do CODEFAT: 29/07/1999 - grifo nosso).

Antecipamos que o desdobramento deste debate ocorreu na 60º reunião ordinária do Codefat, em 09 de dezembro de 1999, sendo apresentada a proposta de resolução que alterava o Regimento Interno e a extensão do mandato de presidente para dois anos e de conselheiro para quatro anos, sendo que o representante da CUT discordou da proposta e, portanto, se absteve da votação.

Podemos observar com este debate uma forte interferência do Executivo no funcionamento do Conselho, inclusive na estrutura regimental, que é pressuposto do próprio Conselho e o referendo desta ação na ata subsequente, salientando que não houve resistência à aprovação da alteração regimental, exceto o voto de abstenção do conselheiro da CUT, por discordar da interferência do Executivo e do conteúdo da proposta, recebendo endosso pela CNI no ponto da proposta concernente à descaracterização do tripartismo e da participação da sociedade civil. Assim, ainda que tenha havido um posicionamento contrário dos conselheiros à Medida Provisória e ao Decreto, a decisão do Executivo preponderou sobre a esfera pública do Codefat. Um dos caminhos explicativos a ser adotado para sustentar o argumento quanto a não atuação do Conselho enquanto "público forte" é sua "ambigüidade institucional". Essa "ambigüidade institucional", em grande medida pode ser explicada pelo não encontro da sua vocação institucional para se constituir enquanto "público forte", pelo grande poder que o Executivo desfruta no histórico da administração pública brasileira e de sua incidência sobre esferas públicas. Outra perspectiva apresentada no capítulo 4, foi de que o processo de formação dessas

³³² O Ministro, na época, era Francisco Oswaldo Neves Dornelles.

instituições teve uma origem institucional-legal³³³, ou seja, dos poderes formalmente constituídos em direção à sociedade, ainda que tenham sido fruto de pressão social. Esse processo formal apresenta características importantes sobre o funcionamento,

³³³ Robert Putnan apresentou considerações importantes ao discutir o papel da origem institucional. Segundo ele, os neoinstitucionalistas discordam de várias perspectivas, tanto metodológicas como teóricas, mas concordam a respeito de dois pontos: "(...) 1. *As instituições moldam a política*. As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político. Os resultados não podem ser meramente reduzidos à interação de jogo de bilhar dos indivíduos nem à intersecção das forças sociais gerais. As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores. 2. *As instituições são moldadas pela história*. Independentemente de outros fatores que possam influenciar a sua forma, as instituições têm inércia e 'robustez'. Portanto, corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. A história é importante porque segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo 'acidental') condiciona o que ocorre depois. Os indivíduos podem 'escolher' suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas" (PUTNAM, 2000, p. 23). Essa citação é importante para demonstrar o "peso" que a trajetória histórica possui sobre a formação das institucionalidades e como esses processos e contextos históricos impõem modelos institucionais, isso foi identificado no caso da análise do Codefat, e reforça nosso conceito de "ambigüidade institucional". Na mesma linha, mas dentro de outra perspectiva teórica, Sérgio Costa analisou, a partir de um estudo empírico em três cidades mineiras (Uberlândia, Juiz de Fora e Governador Valadares), a relação entre movimentos sociais, atores da sociedade civil e suas conexões com outros atores políticos, assim, o foco da sua análise foi as inter-relações entre espaço público e a democracia. O que ele analisou foi como o Executivo Municipal das cidades mineiras passou a estabelecer relações com as Associações de Moradores (AMs), em substituição aos vereadores das cidades e/ou atores políticos influentes. Nesse contexto, as AMs passaram a ser reconhecidas como porta-vozes competentes para levar até o Executivo suas demandas. Os bairros que não possuíam AMs, por meio de técnicos da prefeitura, passaram a ser estimulados a criá-las. Nesse mesmo contexto, em meados da década de 1980, começaram a ser criados os Conselhos Municipais, que passaram também a ser um espaço de interlocução com o Poder Executivo. Mas o problema identificado por Costa nestas relações foi que os Governos Municipais e as organizações coletivas passaram por transformações e começaram a hierarquizar as demandas, atendendo somente os pedidos das AMs em que os líderes prestavam apoio político ao governante. Segundo o autor, esse processo foi fragilizado porque antes das AMs se consolidarem, elas passaram a ter relações com o Governo Municipal, deixando de lado suas negociações com "as bases". E com a eleições de 1989, os novos prefeitos suspenderam essas políticas participativas e as AMs e os Conselhos perderam seu espaço, especialmente aqueles estimulados pelo Executivo. Foi também nesse cenário que emergiram movimentos que não dependiam do Executivo Municipal, como: mulheres, negros, ambientalistas e "sem-casa". Sendo identificado que esse distanciamento fortalecia sua autonomia e o funcionamento de espaços públicos mais autônomos, inclusive o fato de que esses movimentos passaram a negociar com as Câmaras Municipais. Esse exemplo é interessante para demonstrar o peso e a diferença que a formação de grupos representativos autônomos (sem ligação com poderes constituídos) possui no funcionamento de um sistema político complexo como o brasileiro.

não somente do Codefat, mas dos diversos conselhos criados pela Constituição Federal de 1988.

Traços dessa fragilidade decisória podem ser demonstrados com a análise dos debates apresentados na 57ª reunião, em que o representante³³⁴ do IBASE³³⁵ apresentou relatório geral de avaliação sobre o Proger, Proger Rural e o Pronaf. O objetivo da avaliação era caracterizar os beneficiários, os empreendimentos apoiados, seus impactos na manutenção e geração de emprego, a evolução dos empreendimentos que receberam financiamento e eficiência na operacionalização do programa, bem como a proposição de aperfeiçoamento, como já demonstramos em outros momentos deste capítulo. O intuito aqui é revelar um dos papéis do Conselho relativos à fiscalização dos programas.

Segundo relatório do Ibase, apresentado no Conselho, o Proger³³⁶, de fevereiro de 1995 a fevereiro de 1998, gerou cem mil e seiscentas ocupações, podendo se estabelecer à média de duas ocupações por operação. Há algumas especificidades regionais, como exemplo, no Ceará houve prioridade de aplicação de recursos na ocupação de trabalhadores na economia informal, sendo que em

³³⁴ O representante do IBASE, na época, era Cândido Crzybowski.

³³⁵ O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), criado em 1981, é uma instituição de utilidade pública federal, sem fins lucrativos, sem vinculação religiosa e a partido político. Sendo que sua missão é a construção da democracia, combatendo desigualdades e estimulando a participação cidadã. Disponível em: <http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=24>. Acesso em: 28/01/2007. Ainda descrevendo o IBASE, segundo Céli Pinto, esta ONG pode ser caracterizada como "(...) um dos mais importantes espaços de produção de discursos e práticas sobre democracia e desigualdade social no país. A história do IBASE relaciona-se diretamente com a história do regime militar no Brasil e com a luta pela democratização, e sua fundação ainda em 1980 faz parte de um movimento mais geral de formação de núcleos acadêmicos-militantes de resistência ao regime militar por parte de setores intelectuais e militantes na sociedade brasileira. Tal fato coloca o IBASE em uma situação muito diferente se comparado às ONGs nascidas do *boom* dos anos 90. Enquanto estas últimas tendem a estar imbuídas das questões de aprofundamento da democracia em termos de inserção da sociedade civil, o IBASE tem uma postura claramente engajada na luta política (...)" (PINTO, 2006, p. 116).

³³⁶ Essa avaliação do Proger ocorreu nos estados de São Paulo e região metropolitana, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Rio Grande do Sul. Não foi explicado o porquê deste "recorte" de avaliação, uma vez que o programa é nacional.

outros estados, apesar de 40% dos trabalhadores estarem trabalhando com carteira assinada, foi detectado que alguns possuíam salário abaixo do mínimo, além da presença de trabalho infantil, "(...) O resultado final da pesquisa revelou que 58% dos tomadores de crédito aumentaram o número de empregos, 36% mantiveram a situação e 5% diminuíram o número de empregos" (ATA 57º Reunião Ordinária do CODEFAT: 29/07/1999).

Em relação ao Proger Rural, o Ibase identificou-o como o mais problemático dos programas avaliados, pela diminuição do nível de empregos gerados, aumento do número de temporários e utilização de trabalho infantil. O Pronaf, por sua vez, mesmo não tendo como objetivo a geração de ocupações, era um programa superior ao Proger Rural, pois manteve os níveis de emprego e trabalho temporário, mas apresentou problemas também quanto à utilização de trabalho infantil. O técnico do Ibase sugeriu que os conselheiros deveriam levar em conta algumas adequações conceituais quanto ao andamento dos Programas; a "(...) diferenciação entre geração de emprego e renda; **fragilidade institucional das Comissões e Conselhos**; e articulação dos Programas com outros Ministérios" (ATA 57º Reunião Ordinária do CODEFAT: 29/07/1999 - grifo nosso).

Com a finalização do debate, houve manifestação em ata, exclusivamente da bancada dos empresários, quanto à situação exposta pelo Ibase, havendo a solicitação por parte desta bancada que o GAP estivesse envolvido nessa discussão para que o Codefat pudesse aprofundar a matéria e apresentar conclusões face ao exposto. Como já dissemos, o intuito na apresentação desta discussão foi de acompanhar o papel de fiscalização exercido pelo Conselho. Este papel se demonstrou frágil, pois os conselheiros não têm subsídios suficientes, constituídos aqui como informações para se posicionar sobre os principais programas do Codefat. Demonstramos a ausência do GAP como gerador de informações técnicas que facilitassem o processo decisório, havendo deste ponto de vista a centralização das informações pelo Executivo. Isto é mais um componente da fragilidade decisória do Conselho, fazendo com que ele não se constitua como "público forte", pois quando não há igualdade de acesso às informações, o processo decisório e a autonomia das

bancadas ficam comprometida. Com isso é importante ressaltar a presença do Ibase como um ator de avaliação externo ao Codefat.

Na seqüência dos debates pertinentes ao desenvolvimento desta análise, ocorreu a 58ª reunião ordinária, em 28 de setembro de 1999, com a discussão girando em torno do orçamento do Codefat. A sessão foi aberta com a apresentação do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Trabalho e Emprego, que expôs ao colegiado a proposta, do Executivo encaminhada ao Poder Legislativo, a respeito do planejamento orçamentário do ano 2000. Explicou que a proposição do MTb não fora aceita em termos de volume orçamentário, mas que a programação original fora mantida, sendo "(...) proposto pelo Codefat e (...) **aceito pelo Executivo** e encaminhado ao Legislativo" (ATA 58ª Reunião Ordinária do Codefat: 28/09/1999 - grifo nosso). Em relação a essa apresentação, houve discordância do conselheiro da CUT³³⁷, pois, segundo ele, os recursos destinados à qualificação eram insuficientes para acompanhamento do processo de modernização da economia³³⁸. Na mesma ata em debate, quanto à programação orçamentária, o conselheiro da CNC³³⁹ informou que estava

(...) recebendo correspondências de **Deputados Federais**, no sentido de que o CODEFAT viesse a atuar através de agentes financeiros privados, manifestando, então, posição contrária a essa colocação. O Conselheiro da Força Sindical lembrou que a **Medida Provisória** que trata dos depósitos especiais do FAT era reeditada mensalmente, podendo ser modificada pelo **Poder Executivo**, sem o conhecimento do Conselho. O Presidente colocou que houvera um entendimento entre o Ministro Francisco Dornelles e o Ministro Pedro Parente, no sentido de que antes de ser efetuada qualquer alteração naquela Medida Provisória, o Ministério do Trabalho e Emprego e o próprio CODEFAT seriam ouvidos (ATA 58ª Reunião Ordinária do CODEFAT: 28/09/1999 - grifo nosso).

Essa discussão revela a dificuldade de relacionamento entre o Conselho e o Executivo, especialmente em relação ao papel das Medidas Provisórias na gestão

³³⁷ Naquele momento, o representante da CUT era Delúbio Soares de Castro.

³³⁸ Informamos que esta foi a única manifestação contrária e/ou complementar em relação a esse tema.

³³⁹ Naquele momento, o representante de CNC era Luiz Gil Siuffo Pereira.

do Fundo e a convivência entre essas esferas de poder, demonstrando a grande autonomia do Executivo nas decisões relativas a formas de aplicação do Fundo, o que, segundo regimento interno e os próprios dispositivos constitucionais já apresentados, seriam atribuição do próprio Codefat, sendo que esta citação revela a dependência e baixa capacidade de decisão que o Conselho sofre em relação ao Executivo, demonstrando que no âmbito do discurso ele busca e sabe qual é sua finalidade, mas que em sua relação prática com o Executivo seu traço marcante é de "ambigüidade institucional".

Outra discussão pertinente ocorreu na 62ª reunião ordinária, de 05 de julho de 2000. Um dos assuntos da pauta era a necessidade de ratificação da aprovação *ad referendum*, das operações de crédito realizadas pelas instituições financeiras, medida anterior à Resolução nº 233, de 06 de abril de 2000, que tratava da criação de linhas de crédito do PROGER – Setor Informal, que estavam autorizados a dispor de 10% de recursos alocados nas instituições, para aquisição de equipamentos de informática por educadores das redes pública e privada de ensino.

O conselheiro da CNI³⁴⁰ se manifestou dizendo que havia pedido esclarecimentos sobre essa alocação de recursos e que sua solicitação não fora completamente atendida, sendo assim, não poderia ratificar tal resolução. Ponderando que havia necessidade que a situação fosse esclarecida e que mediante o fato (...) **que a operação iniciou-se sem a autorização do Conselho** e, tendo em vista que as condições de operação naquele período fugiam de forma **bastante expressiva** do que foi aprovado como procedimento na Resolução, **a CNI não acataria o voto proposto e não ratificaria a aprovação *ad referendum*, das operações de crédito realizadas pelas Instituições Financeiras**, anterior a aprovação da Resolução nº 233. **O Conselheiro titular Representante da CNC, Sr, Luiz Gil Siuffo, registrou que a CNC acompanhava o voto da CNI. O Conselheiro da CNA, reafirmando posicionamentos anteriores em razão das novas informações, acompanhou o voto da CNI e da CNC.** (...) A Conselheira Suplente Representante da CNF, Sra. Marilena Moraes Barbosa Funari, registrou que acompanhava o voto da CNI (ATA 62ª Reunião Ordinária do CODEFAT: 05/07/2000 - grifo nosso).

³⁴⁰ Naquele momento, o representante da CNI era Marco Antônio Reis Guarita.

A citação é reveladora da forte discordância da bancada dos empresários quanto ao procedimento adotado e à não-resposta ao pedido de informações para que a decisão fosse tomada. O conselheiro da CNI ponderou que não era contra o Programa e que não havia nenhuma avaliação negativa, a questão era o desrespeito ao que havia sido previamente estabelecido. A CUT, a Força Sindical e o BNDES tiveram manifestação favorável à ratificação do Programa, mas sem polemizar, ao menos na ata, quanto ao porquê do apoio à decisão tomada *ad referendum*, ou comentar a contestação da bancada dos empresários. Após às posições apresentadas, a Resolução nº 233³⁴¹ foi aprovada "(...) **destacando que a Bancada Patronal era contrária à aprovação**, tendo sido o referido item ratificado pelos demais Conselheiros" (ATA 62º Reunião Ordinária do Codefat: 05/07/2000 - grifo nosso).

Esse debate foi apresentado, primeiro para demonstrar um dos processos de tomada decisão *ad referendum* e a articulação da bancada patronal contrária a esta medida. Chamando a atenção que o posicionamento do conselheiro referiu-se ao "não debate" com o Conselho e sobre o fato desta decisão ter destoadado do que fora acordado anteriormente, bem como pelo fato da bancada ter solicitado informações adicionais sobre este projeto, sendo que seu pedido não fora atendido. E, segundo, porque se entende que o posicionamento contrário é importante por demonstrar a capacidade organizativa dos empresários, ainda que a resolução tenha sido referendada pelas demais bancadas. Este debate demonstrou que em alguns "momentos" há uma articulação espontânea, em geral calcada nos princípios das instituições, como fora a deste caso analisado, assim, tal debate expressa a contestação da banca dos empresários, mas no tocante a igualdade no fluxo de informações houve falha, o que dificulta a interpretação do Conselho como "público forte".

Ainda na mesma reunião, dando continuidade à pauta, o Subsecretário de Planejamento e Orçamento do MTE apresentou a "pré-proposta orçamentária do FAT" para o exercício de 2001, ressaltando que o processo orçamentário de 2000

³⁴¹ A Resolução nº 233 "Autoriza a utilização de recursos alocados em depósitos especiais nas Instituições Financeiras para aquisição de equipamentos de informática pelos professores das redes pública e privada de ensino básico" (Resolução Nº 233, de 06 de abril de 2000).

(...) inseriu definitivamente o FAT na concepção e estruturação do *superávit* primário³⁴² do Governo Central, ocasionando, pela primeira vez na história, restrições orçamentárias às dotações consignadas em lei ao orçamento do FAT, tendo o orçamento, daquela forma, sofrido algumas restrições (ATA 62º Reunião Ordinária do CODEFAT: 05/07/2000).

Os conselheiros haviam recebido previamente a pré-proposta, para que, na reunião, apresentassem parecer sobre o material analisado. O conselheiro da CGT³⁴³ fez duas observações quanto à proposta. Primeiramente, que na rubrica de sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil, a dotação de um milhão de reais seria insuficiente. Em segundo lugar, que o Brasil deveria investir mais na qualificação de pessoas com deficiência e em seus atendentes, jovens em risco social e os idosos³⁴⁴. A resposta do Secretário de Políticas Públicas de Emprego ao conselheiro da CGT foi de que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) não era exclusivo do Ministério do Trabalho e que outros Ministérios possuíam orçamento voltado para esse tema, o mesmo ocorrendo com pessoas com deficiência, jovens em situação de risco e idosos. Ainda assim, o conselheiro da CGT propôs que

(...) 2) na qualificação de idosos – que a proposta fosse acrescida de R\$ 5 milhões, passando para R\$ 16 milhões, 250 mil; 3) qualificação de jovens em risco social – acrescentar mais R\$ 8 milhões, passando para R\$ 26 milhões e 750 mil; 4) Na qualificação de pessoas portadoras de deficiência – aumentar de R\$ 15 milhões para R\$ 20 milhões (...) (ATA 62º Reunião Ordinária do CODEFAT: 05/07/2000).

O presidente do Conselho³⁴⁵ recomendou ao Secretário de Políticas Públicas de Emprego que as propostas aprovadas pelos conselheiros fossem viabilizadas sem prejudicar as demais. Com base nesta discussão, tem sentido destacar a importância do orçamento do FAT para o Executivo e o tratamento da temática, pois

³⁴² O *superávit* primário, em orçamentos públicos, significa uma receita superior à despesa decorrente de um aumento de arrecadação ou de decréscimo de gastos (Sandroni: 2003, p. 583).

³⁴³ Naquele momento, o representante da CGT era Francisco Canindé Pegado.

³⁴⁴ Não foi explicada qual medida seria adotada para os idosos nesta ata.

³⁴⁵ Naquele momento, o presidente do Conselho e representante titular do MTE era Paulo Jobim Filho.

não foram discutidos projetos em "si", mas sim a alocação de recursos para públicos que se encontram em situação de desigualdade na sociedade. Desta forma, especialmente, as pessoas com deficiência, definidas como público prioritário no encaminhamento das políticas públicas de trabalho e renda. Por um lado, não identificamos no debate a presença de múltiplos públicos ou contra-públicos que apontassem suas demandas e que configurassem o Conselho como "público forte" ou como uma "esfera pública" que concretiza a democracia deliberativa, mas, no outro lado, identificamos o Executivo como protagonista no desenho dos interesses do Conselho, mais um traço constitutivo da "ambigüidade institucional".

Na seqüência, analisamos a 63ª reunião ordinária do Codefat, ocorrida em 04 de outubro de 2000, em que houve a participação da ONG Projeto "Uerê"³⁴⁶, que desenvolveu parceria com o Codefat e com o Ministério do Trabalho. Como participante da reunião, o coordenador³⁴⁷ político do projeto³⁴⁸ informou que foi definido

³⁴⁶ A ONG Projeto "Uerê" teve seu início em 1993, na cidade do Rio de Janeiro "(...) quando oito crianças e jovens foram assassinados por policiais na chacina da Candelária. Muitos dos sobreviventes foram morar debaixo de um viaduto em São Cristóvão e continuaram a serem atendidos pela Sra. Yvonne Bezerra de Mello. Debaixo desse viaduto surgiu o esboço da primeira escola UERÊ, que funcionou de maneira precária durante quatro anos atendendo a cerca de 120 crianças/dia. Perto desse viaduto existia uma pequena favela de mil pessoas. Muitas crianças dessa comunidade começaram a freqüentar o UERÊ onde recebiam escolaridade e três refeições/dia. Em 1997, a prefeitura do Rio de Janeiro removeu a favela ali existente para o Complexo da Maré, em Bonsucesso. O PROJETO UERÊ acompanhou essa população permanecendo até 1998 nos abrigos da prefeitura no dito Complexo até o assentamento daquela população no local chamado Baixa do Sapateiro. No ano de 1998, o PROJETO UERÊ confirmou-se como Organização Não-Governamental fortalecendo a proteção de direitos e a família atuando com mais enfoque na prevenção. Na parte pedagógica especializou-se em crianças com traumas constantes e ininterruptos causados por diversos tipos de violência levando a bloqueios e graves problemas de aprendizado. Adquiriu sua primeira casa com doação de um industrial americano, Sr. Ray Rasmussem da Califórnia, Estados Unidos. Os fundadores do PROJETO UERÊ foram: Yvonne Bezerra de Mello, Álvaro Bezerra de Mello, Ayrton Secundino Ribeiro e Héber Moura Júnior" (Fonte: Disponível em: http://www.projetuere.org.br/br/uere_quemsomos.php Acesso em: 20 jul 2007).

³⁴⁷ Paulo Cezar dos Reis.

³⁴⁸ Na ata, não foi apresentado um título para o Projeto, no entanto, no *site* da ONG Projeto "Uerê", apresenta-se uma lista dos projetos executados e aparece um em parceria com o Ministério do Trabalho, que coincide com a época da ata analisada, que foi o desenvolvimento de um Projeto Profissionalizante em eletricidade e cabista (Fonte: Disponível em: http://www.projetuere.org.br/br/uere_quemsomos.php Acesso em: 20 jul 2007).

como público-alvo os jovens de comunidades carentes inseridos no processo de tráfico de drogas. O Projeto foi desenvolvido com alta carga horária e procurou elevar a auto-estima dos jovens e introduzi-los no mercado de trabalho. A ONG Projeto "Uerê", por meio de parceria com a CUT, estava procurando elevar a escolaridade do público alvo do projeto. O conselheiro da CUT informou que em São Paulo havia diálogos entre esta e a Força Sindical, as quais procuravam uma atuação em conjunto para o desenvolvimento deste projeto, convite que, naquele momento, estendera-se à bancada empresarial.

A presença desta ONG em reunião do Conselho foi a única identificada ao longo dos doze anos analisados, e, ainda, que a discussão não tenha sido detalhada, e sequer o projeto exposto localizado, exceto com as informações apontadas no *site* da própria ONG. Cabe ressaltar que a Contag, a ONG Projeto "Uerê" e o Ibase, este último como avaliador do Codefat, foram as únicas presenças externas ao Conselho. A demanda de processo de inclusão de jovens em situação de risco no Rio de Janeiro e a necessidade apresentada pela Contag podem ser entendidas como grupos sociais vulneráveis que buscam formas de inserção no mercado de trabalho.

Ainda na mesma ata, outro tema debatido foi a proposição de modelo de formulário para concessão do benefício do seguro-desemprego, a partir da Medida Provisória nº 1.879/1999 que criou o seguro-desemprego para a trabalhadora doméstica. O seguro-desemprego para esse público seria de três parcelas no valor fixo de um salário mínimo com a exigência de que houvesse quinze meses trabalhados nos últimos vinte e quatro meses como doméstica, a concessão do benefício estaria vinculada à contribuição para o FGTS. O conselheiro da CUT se manifestou contrariamente à estipulação do prazo de quinze meses trabalhados, pois para os demais trabalhadores eram de seis meses, sendo que havia discordância da CUT em relação a essa distinção. O conselheiro da CNI e da CNA se manifestaram contrários a esta proposição argumentando que não era possível concordar com

concessão de benefício para quem não contribuía para o FAT. Como a discussão provocou debate, o presidente³⁴⁹ do Conselho interveio e solicitou a "(...) compreensão dos conselheiros quanto à **necessidade de se aprovar** a operacionalização de um direito que estava estabelecido em lei, ponderando que as manifestações seriam registradas em ata (...)" (ATA 63º Reunião Ordinária do CODEFAT: 04/10/2000 - grifo nosso). Posta em votação, a Resolução foi aprovada com os votos contrários da CNA e da CNI.

Como podemos observar, este debate é muito próximo aos já analisados aqui, especialmente àqueles em que existiram articulações entre toda a bancada patronal. Essa discussão revela aspectos interessantes e, conforme temos acompanhado, o funcionamento do Conselho é, em geral, de aceitação das necessidades e prioridades estabelecidas pelo Executivo, então, o tema apresentado não era para ser debatido, mas sim aprovado de acordo com a necessidade. Mas cabe também ressaltar que o Conselho, por vezes, possui um posicionamento reativo aos *inputs* colocados pelo Executivo, assim, nota-se alguma resistência dos conselheiros e por vezes de bancadas, mas tais posicionamentos não conseguem se traduzir em ações efetivas de confronto ao Executivo e de inversão ou modificação da decisão tomada, o que, em grande medida, explica o porquê do desenvolvimento organizacional do Conselho ser pouco participativo e conflitivo. Se o padrão fosse invertido, ou seja, se o Conselho fosse um "público forte", e não constituído pela "ambigüidade institucional" haveria mudança no formato de negociação com o Executivo e com a sociedade civil, especialmente numa esfera responsável pelo maior fundo público brasileiro.

Na seqüência, ainda analisando o funcionamento do Codefat, a ata da reunião ordinária 70º, de 19 de fevereiro de 2002, foi um momento de balanço e de

³⁴⁹ Naquele momento, o presidente e representante do MTE era Paulo Jobim Filho.

exposição aos conselheiros de como é exercido o controle³⁵⁰ sobre os recursos do FAT. Foi apresentado o quadro "Concepção da gestão e da implementação dos Programas do FAT", pelo Ministro Interino do Trabalho e Emprego, Paulo Jobim Filho,

(...) **enfatizando que o CODEFAT era um Conselho tripartite e paritário, não havendo, portanto, decisões governamentais monolíticas.** Explicou que o procedimento para alocação de recursos se iniciava com análise e discussão da proposta orçamentária pelo CODEFAT, sendo, na seqüência, levada à SOF, Secretaria de Orçamento Federal. A SOF promovia alterações, considerando questões de endividamento, questões de arrecadação tributária, promovendo um ajuste, do qual resultava uma proposta orçamentária e uma lei orçamentária aprovada pelo Congresso (ATA 70º Reunião Ordinária do CODEFAT: 19/02/2002 - grifo nosso).

Dando continuidade à explicação, o Ministro detalhou o processo de definição das diretrizes orçamentárias e da descentralização do MTE e, por consequência, dos recursos que eram executados pelos Estados e parcerias, assim, não havia contratação de cursos pelo Ministério. Na seqüência destacou,

(...) haver uma diversidade de ambientes de controle dos recursos do FAT, sendo: um ambiente externo ao Poder Executivo, um ambiente no âmbito do poder executivo, outro no âmbito do MTE, um no âmbito tripartite e um ambiente de controle social. No ambiente externo ao Poder Executivo, informou existirem duas comissões, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da

³⁵⁰ Além do próprio Conselho, o Controle do FAT é realizado em parte pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e a Corregedoria Geral da União (CGU). O TCU, a partir da Constituição Federal de 1988, teve suas competências ampliadas, recebendo poderes para "(...) Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU" (Disponível em: http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,208335&_dad=portal Acesso em: 18/07/07) . A CGU, por sua vez, "(...) foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31. Inicialmente denominada Corregedoria-Geral da União (CGU/PR), o órgão é vinculado diretamente à Presidência da República. A CGU teve, originalmente, como propósito declarado o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público" (Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/index.asp> Acesso em: 18 jul 2007). Além dessas duas esferas de fiscalização, no âmbito do Executivo, havia também a presença da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e a Comissão de Trabalho, no âmbito do Legislativo, bem como a Comissão de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados (CTASP).

Câmara dos Deputados, que constantemente solicitavam auditorias, faziam determinações e pediam informações e providências ao Ministério quanto ao FAT. Destacou que aquelas Comissões eram representativas de todos os partidos políticos e que várias ações que estavam sendo desenvolvidas pelo Ministério eram fruto da ação de controle daquelas Comissões (ATA 70º Reunião Ordinária do CODEFAT: 19/02/2002).

Em relação às comissões tripartites, destacou o Codefat e os Conselhos de Emprego Estaduais como canais "(...) **institucionalizados que permitiam a participação de setores sociais relevantes**, na avaliação do impacto e no controle das políticas de emprego e renda executadas com recursos do FAT" (ATA 70º Reunião Ordinária do CODEFAT: 19/02/2002 - grifo nosso).

Esse debate foi demonstrado por ser muito clara a construção de um imaginário do Executivo e também dos conselheiros, quanto ao papel do Conselho e de seu processo decisional tripartite, o que, no entanto, não foi corroborado pelos dados aqui apresentados, exceto pela composição formal do Conselho com representantes da sociedade civil. Identificamos a dificuldade do Conselho em se constituir como "público forte", sendo que em seus constantes embates com o Executivo, demonstramos por meio dos dados analisados que as decisões que prevalecem são do Executivo, não atestando assim a afirmativa do Ministro, "da não existência de decisões governamentais monolíticas", pois, como temos visto em vários momentos, o poder que prevaleceu foi o do Executivo por meio de decisões referendadas somente pelo Conselho e a partir de suas intervenções diretas por meio de Medidas Provisórias, revelando assim a sua fragilidade enquanto esfera pública e como "público forte".

Para finalizar a análise das atas, na 37º reunião do Codefat, ocorrida em 09 de agosto de 2002, um dos temas apresentados foi em torno de políticas públicas para mulheres, o que contempla um dos grupos focados neste trabalho. A questão debatida foi a sugestão do Fonset quanto a um cronograma de desembolso para o Planfor nos Estados, afirmando que já havia uma discussão, nesse sentido, entre o Palácio do Planalto e o MTE. Na apresentação deste cronograma de investimentos houve proposição da CUT de que neste programa de qualificação para trabalhadores

"(...) em risco de desocupação, autônomos e autogestionados, fosse estabelecida uma parcela destinada às mulheres" (ATA 37º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 09/08/2002).

O conselheiro da CUT foi informado que o Planfor já contava com uma diretriz que dava preferência às mulheres, mas foi sugerido pelo gerente de Programas do Departamento de Qualificação Profissional do MTE que houvesse uma "(...) resolução do Colegiado [que tornasse] a questão mais clara" (ATA 37º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 09/08/2002).

Essa reunião foi apresentada por ter sido a única em que o tema mulher surgiu e, como vimos, foi trazido pelo Executivo, estando a discussão focada nas políticas de qualificação, pois as mesmas não foram apresentadas, e, portanto, não podemos discuti-las em termos de concepção de formulação de políticas públicas, o que, por outro lado, revela que, além do Codefat não se constituir como "público forte", as discussões ali realizadas têm como pauta, especialmente, a alocação de recursos. Assim, com essa reunião encerra-se a análise das atas do Codefat, sendo necessário neste momento sistematizar e refletir melhor as informações aqui apresentadas, tendo como parâmetro não restringir a análise aos dados, mas sim ultrapassá-los, demonstrando a presença de um forte discurso em torno de um imaginário freqüentemente alimentado pela importância da participação em esferas públicas decisórias.

Nossa análise demonstrou que uma participação expressiva do Codefat, enquanto "público forte", em grande medida, não se concretizou pela forte presença do Executivo constituindo a "ambigüidade institucional". Verificamos que o período compreendido entre 1990 e 2002 pode ser destacado por dois grandes momentos do funcionamento do Codefat. O primeiro marcado pela fundação (1990-1994), e o segundo momento marcado pela construção de uma identidade organizacional (1995-2002), que, como vimos, foi de avanços e recuos.

De um ponto de vista mais amplo, nosso objetivo, primeiramente, era de identificar o funcionamento do Conselho em si, e, especialmente, sua relação com o

Executivo, e o que a análise nos revelou foi a forte presença do Executivo em contrapartida ao apagamento do Codefat enquanto "público forte". Com base nessas preocupações, na subseção seguinte realizaremos uma reflexão sobre a relação entre os mecanismos analisados no capítulo 5.

5.3 REFLEXÕES ACERCA DO PROCESSO DECISÓRIO DO CODEFAT: AUSÊNCIA E PRESENÇA, AVANÇOS E RECUOS E A "AMBIGÜIDADE INSTITUCIONAL"

O resumo geral do desenvolvimento deste trabalho é de que analisamos trinta e quatro debates, que foram considerados expressivos para se refletir sobre políticas públicas de geração de trabalho e renda destinada à área trabalho e o papel do Conselho e da sua relação com o Executivo, tendo como filtro o conflito, conforme demonstrado na Introdução deste trabalho.

Com base nas informações e, especialmente, da análise das atas apresentadas neste capítulo, verificamos que houve praticamente ausência de debates com instituições, múltiplos públicos, contra-públicos que não possuíam assento institucionalizado no Codefat, e até mesmo entre o próprio Codefat e o Executivo, o que fragiliza sua compreensão em âmbito teórico como "público forte" e como esfera pública. Ao longo destes doze anos, verificamos temas voltados, especialmente, para a alocação de recursos do FAT, a grande presença do Executivo no Conselho por meio de Medidas Provisórias, e pouco debate em torno da essência dos programas e projetos financiados por este Fundo, conforme observações resumidas no quadro a seguir.

QUADRO 4 - DEBATES ANALISADOS NO CODEFAT -1990-2002

PAUTA	ANO	PROPOSITOR	RESULTADO DO DEBATE NO CONSELHO
Medida Provisória que alterou a Composição do Codefat.	05/04/1995 (Ex ⁽¹⁾ .)	Presidente da República	Prevalência da decisão do Executivo.
Aperfeiçoamento do seguro-desemprego.	05/04/1995 (Ex.)	Ministro do MTb	Discussão sem continuidade.
Medida Provisória sobre modalidade de remuneração da aplicação do Fundo.	05/04/1995 (Ex.)	Presidente da República e BNDES	Aprovada.
Liberação de Recursos para o Programa Comunidade Solidária.	19/04/1995 (Or ⁽²⁾ .)	Comunidade Solidária (Executivo)	Obtenção de recursos: R\$ 260 milhões.
Facilitação na Alocação de recursos para população carente.	19/04/1995 (Or.)	CGT	Discussão sem continuidade
Alocação de recursos para o médio e pequeno produtor rural.	03/05/1995 (Ex.)	CONTAG	Obtenção de recursos R\$ 420 milhões.
Medida Provisória para repasses do FAT para o Ministério da Saúde.	18/10/1995 (Or.)	Presidente da República	Aprovada.
Nova norma operacional do BNDES sobre qualificação dos trabalhadores.	17/04/1996 (Or.)	BNDES	Discussão sem continuidade.
Medida Provisória sobre índice de reajuste do seguro-desemprego e conteúdo da Resolução 107, tratando da mesma matéria.	12/06/1996 (Or.)	Presidente da República e Técnicos do MTb	Aprovada.
Projeto de crédito a micro e pequenas empresas e crédito educativo.	21/08/1996 (Ex.)	Governo Federal (CEF)	Aprovado.
Ampliação do tempo de recebimento do seguro-desemprego.	21/08/1996 (Ex.)	Ministério do Trabalho	Aprovada.
Medida Provisória alocando recursos para a área de saúde.	18/09/1996 (Or.)	Presidente da República	Aprovada.
Grupo de Pesquisa sobre área trabalho.	23/10/1996 (Ex.)	Ministro do Trabalho	Aprovada.
Prestação de Contas no Conselho.	05/02/1996 (Or.)	FINEP	Discussão sem continuidade.
Fiscalização.	05/02/1996 (Or.)	Codefat	Discussão sem continuidade.
Arbitragem nos Conselhos Estaduais.	30/09/1997 (Or.)	Codefat	Discussão sem continuidade.
Encontro entre as Bancadas dos Trabalhadores.	30/09/1997 (Or.)	CGT	Discussão sem continuidade.
Seguro-desemprego para os trabalhadores atingidos pela seca.	13/05/1998 (Or.)	CUT	Discussão sem continuidade.

QUADRO 4 - DEBATES ANALISADOS NO CODEFAT -1990-2002

conclusão

PAUTA	ANO	PROPOSITOR	RESULTADO DO DEBATE NO CONSELHO
Formação do "Grupo Força Tarefa".	13/05/1998 (Or.)	Presidente da República Ministério do Trabalho	Obtenção de 300 milhões de reais para desenvolvimento de parte dos programas do "Grupo Força Tarefa".
Dificuldade de Profissionais liberais ingressarem no Mercado de Trabalho.	25/06/1998 (Or.)	CNC	Discussão sem continuidade.
Agências de Trabalho e Renda.	25/06/1998 (Or.)	OIT Governo Federal	Aprovado com 12 milhões e 600 mil reais por meio de Medida Provisória.
Avaliação do PROGER e propostas de melhoria e mais autonomia do BB para avaliar o <i>spread</i> .	12/08/1998 (Or.)	Banco do Brasil	Aprovada.
Ausência e reativação do GAP.	12/08/1998 (Or.)	BNDES CNI	Aprovada.
Liberação de parcelas de Seguro-desemprego.	23/09/1998 (Ex.)	Assessor do Senador Pedro Simon	Aprovado atendimento a 5000 pescadores, com um aporte de um milhão e trezentos mil reais.
Proposta Orçamentária via Decreto do Poder Executivo.	26/11/1998 (Ex.)	Governo Federal	Aprovada.
Decreto e Medida Provisória que alteraram a composição do Conselho.	29/07/1999 (Or.)	Presidente da República	Foi aprovada por meio de uma Resolução do Conselho.
Avaliação do Proger.	29/07/1999 (Or.)	Ministro do Trabalho	Discussão sem continuidade.
Proposta de Orçamento.	28/09/1999 (Or.)	Presidente da República Ministro do Trabalho	Aprovada.
Medida Provisória sobre depósitos especiais	05/07/2000 (Or.)	Executivo	Aprovada.
Alocação de Recursos para compra de equipamentos de informática.	05/07/2000 (Or.)	Ministro do Trabalho	Aprovada.
Orçamento.	04/10/2000 (Or.)	Ministério do Trabalho Codefat	Aprovada.
Projeto da ONG "Uerê".	04/10/2000 (Or.)	Presidente da República	Aprovada.
Medida Provisória para pagamento de seguro-desemprego para as trabalhadoras domésticas.	04/10/2000 (Or.)	Presidente da República	Aprovada.
Programa de qualificação para mulheres, trabalhadores em risco de desocupação e autônomos.	19/02/2002 (Or.)	Fonset Ministro do Trabalho	Aprovada.

FONTE: Atas do CODEFAT (Dados organizados pela autora).

(1) A palavra abreviada Ex. significa extraordinária.

(2) A palavra Or. significa ordinária.

Após a análise das atas, e pelo resumo das discussões, presentes no quadro anterior, é perceptível que o processo de construção das temáticas no Conselho terem como ponto de partida o Executivo. Das trinta e quatro discussões analisadas neste trabalho, vinte e cinco foram debatidas em reuniões ordinárias e nove reuniões extraordinárias. Dos debates contidos nestas reuniões, apresenta-se o seguinte resumo:

QUADRO 5 - RESUMO DA ORIGEM DOS DEBATES ANALISADOS NO CODEFAT

PROPOSITOR	NÚMERO DE PROPOSIÇÕES	MECANISMOS
Executivo Federal (Presidência)	08	Medida Provisória
Ministro do Trabalho	07	Pauta no Codefat
Executivo Federal ⁽¹⁾ (Diversas Instituições)	08	Pauta no Codefat
Codefat	02	Pauta no Codefat
Central Geral dos Trabalhadores	02	Pauta no Codefat
Confederação Nacional do Comércio	01	Pauta no Codefat
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	01	Pauta no Codefat
Confederação Nacional da Indústria	01	Pauta no Codefat
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	01	Pauta no Codefat
Senado Federal	01	Pauta no Codefat

FONTE: Atas do CODEFAT (Dados organizados pela autora).

(1) Denominamos Executivo Federal, de forma genérica, porque na ata não foi possível identificar qual instituição do Executivo apresentou a proposta. Fizemos a segmentação entre Executivo Federal (Presidência), Ministério do Trabalho e Executivo Federal (Diversas Instituições) para deixar explícito quais atores político-institucionais mais se relacionam com o Codefat. Cabe também esclarecer que em uma das proposições do Executivo Federal houve parceria com a OIT.

Com base nesse quadro quantitativo, verificamos que dos trinta e quatro debates analisados, vinte e três deles tiveram origem no Executivo, dados que revelam também do ponto de vista da pesquisa qualitativa alguns comprometimentos. Primeiramente, o fato de o Codefat não conseguir se constituir, como esfera pública, isto porque os componentes necessários para essa caracterização não se concretizaram no Conselho, como: igualdade no discurso e possibilidade de proposição de pauta, dentre outros já apresentados. A questão é que esses processos observados no funcionamento do Codefat não ocorreram. E, assim, somente a determinação de interação discursiva formal não conseguiu assegurar igualdade entre os participantes. E, por outro lado, como a tabela revela, nossa hipótese se confirmou, à medida que o Conselho efetivamente teve sua pauta determinada pelo Executivo. Sendo que somente a Contag

e o Projeto ONG Uerê, ao longo dos doze anos analisados, puderam ser identificadas como instituições externas ao Conselho, ainda que não tenham sido propriamente determinados na pauta, e, sim, por terem sido trazidos para debaterem dentro do Codefat, bem como a presença do Ibase, enquanto avaliador externo de políticas públicas.

Assim, podemos pensar o Conselho partindo da perspectiva teórica como esfera pública, pois os temas ali apresentados são de interesse comum entre capital, trabalho e Estado, mas, no desenvolvimento da análise, o Conselho apresentou uma séria fragilidade ao não se constituir como uma esfera crítica ao Estado e num "público forte", ou seja, seria decisivo para o seu funcionamento que ele tivesse capacidade de tomar decisões autônomas face ao Executivo. Um traço apresentado por Nancy Fraser para caracterizar esferas públicas, identificado no Conselho, é o conflito. Nas atas, os conflitos são freqüentes e, ao invés de fortalecer o Conselho, acabam fragilizando-o, porque o resultado dos embates não é favorável a ele ou às instituições que formalmente o compõem. Podemos chamar esses "momentos" de posições diferenciadas articuladas³⁵¹, que identificados no discurso do Conselho são marcados pela "ambigüidade institucional", pois há traços de esfera pública no desenho, na concepção e na forma de funcionamento do Conselho, e, em outros "momentos", "reco" quando seu papel não é cumprido pela interferência do Executivo, e, por outro lado, a ausência dos múltiplos públicos, contra-públicos no Codefat. Os traços acima apontados, conforme a análise presente no capítulo 3 deste trabalho, demonstram que esses avanços e recuos são traços dos Conselhos nas esferas Municipal, Estadual e Federal, seja na área de saúde, assistência social, trabalho, etc. Diante deste quadro de constatações, ao se analisar esferas públicas, alerta Nancy Fraser que essas questões não são resolvidas somente com a presença ou ausência formal, e, ao percorrermos as atas, focamos os processos discursivos e

³⁵¹ Para Laclau, a articulação são práticas sociais que estabelecem relações entre elementos (qualquer diferença que não esteja discursivamente articulada), sendo que, as identidades são modificadas como resultado dessa articulação (LACLAU: s/d, Manuscrito).

ali desvendamos a fragilidade do Codefat, o que nos indica que sua natureza é marcada pelo que denominamos de "ambigüidade institucional".

Para adensar essa tese é necessário resgatar o processo histórico das esferas públicas e pontuar que, no caso brasileiro, o processo de formação destas possui uma trajetória controversa³⁵², não havendo uma perspectiva teórica e de dados comuns para se caracterizar os Conselhos formados a partir da década de 1990 no Brasil. Isto porque a concepção teórica utilizada para o desenvolvimento de análise de esferas públicas não apresenta claramente as desigualdades sociais sistêmicas no Brasil, que se refletem na organização institucional de esferas de representação que possuem vinculação com o Estado. Lembrando o fato de que na legislação que criou o Codefat, no art. 10, da Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990, ele é apresentado como "vinculado" ao Ministério do Trabalho e não "subordinado", conforme já vimos na apresentação do organograma e na análise do conteúdo do processo decisório. Assim, a partir desta formatação percebe-se que o Executivo tem um papel importante no *modus operandi* do Conselho, e só é possível entender sua lógica analisando sua relação com o Executivo, sendo que, de maneira geral, os Conselhos na literatura em Ciências Sociais são refletidos em si, o que os reifica, e não a partir das relações que estabelecem com outras esferas decisórias³⁵³.

A partir deste panorama, entende-se o Conselho como um arranjo marcado por uma concepção igualitária, mas seu traço funcional o revela como portador da "ambigüidade institucional". Esse modelo é fruto de um processo histórico em que o Executivo é preponderante na relação entre os Poderes no Brasil, o que impera em todo sistema político, inclusive em relação com o Legislativo. A questão é que a sociedade civil, ao lidar com esse processo em esferas decisórias, reproduz em alguns "momentos" "avanços" participatórios e em outros "recuos". Esta observação pode ser corroborada pela análise em si, e pelos vários discursos proferidos, e aqui

³⁵² Conforme verificado no capítulo 3 deste trabalho.

³⁵³ Ver Gohn, 2001, p.07; Bravo, 2001, p. 44; Costa, 2001, p. 90; Teixeira, 2001, p. 138-141; Tatagiba, 2002, p. 50-63; Telles, 1994, p. 92, dentre outros.

apresentados pelos conselheiros³⁵⁴, sobre qual o papel do Conselho, assim, há uma busca por uma "identidade institucional" e esse conflito interno tem como marca a "ambigüidade". A concepção do Conselho enquanto "público forte" fica comprometida por uma prática de inexpressiva relação com a sociedade civil e sua fragilidade perante o Executivo. Outro fator é a natureza das discussões ali processadas enquanto política pública de geração de trabalho e renda ser fortemente inclinada para as possibilidades de rentabilidade financeira do Fundo, o que, em certa medida por serem discussões altamente especializadas, podem afastar os múltiplos públicos e os contra-públicos.

Essa observação referente ao Codefat é também comum na literatura sobre o processo de funcionamento das esferas públicas brasileiras em todos os setores: educação, saúde, trabalho, assistência social, etc., conforme o capítulo 2 deste trabalho. O que faltava era um conceito que congregasse e explicasse a fragmentação e as contradições existentes na literatura sobre essas esferas. Dentro desta perspectiva, entende-se que o conceito de "ambigüidade institucional" nos ajuda a explicar a natureza dessas esferas participatórias ao instrumentalizar um conceito analítico que aborda essas esferas e suas relações, revelando e explicando suas contradições. Um dos componentes importantes para refletir sobre o significado desses espaços no Brasil, em termos de um imaginário social e da construção de uma cultura participativa e democrática, é o final da década de 1980, em que houve uma crescente organização e complexificação da sociedade civil. E de forma complementar, o processo de formação de esferas públicas fomentado pelo Poder Legislativo como fruto de reivindicações dos movimentos sociais, tornando-os mecanismos decisoriais participativos presentes a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, nos três níveis governamentais. É evidente o desenho de um modelo democrático de participação pública, o que, de saída, representa a

³⁵⁴ Em síntese, as expressões recorrentes ao longo das atas, entre os conselheiros, para fazer referência ao Conselho foram de um espaço de participação da sociedade civil, debate com a sociedade civil, um canal político de debates, fiscalizador, de atendimento às demandas dos municípios e de participação dos setores sociais relevantes. Como podemos verificar, essa é a representação dos diversos atores que compõem o Conselho e também de atores externos ao Conselho.

"possibilidade" de reconhecimento e redistribuição em esferas que poderiam propiciar a interpenetração entre economia, sociedade civil e Estado, mas que em seu desenvolvimento atrelado ao Executivo ficaram marcadas pela "ambigüidade institucional".

Por outro lado, podemos analisar a presença do Executivo a partir de uma modalidade bastante específica, como as Medidas Provisórias. O desenho institucional brasileiro assegura grandes prerrogativas constitucionais ao Presidente da República, que nomeia e demite Ministros de Estado, designa os ocupantes de grandes e importantes agências estatais, como: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES. E possui também poder para vetar parcial ou integralmente leis do Congresso Nacional, e pode "(...) emitir decretos que possuem força de lei e validade imediata, as chamadas medidas provisórias. Estas lhe conferem enormes vantagens estratégicas no seu relacionamento com o Congresso (...)" (AMORIN NETO & TAFNER, 2002, p.6). Cabe esclarecer o fato das MPs se constituírem, especialmente, como "(...) instrumento de política macroeconômica, ainda que sua aplicação a uma gama ampliada de matérias, alegadamente complementares aos planos de estabilização, tenha de fato ampliado o campo de atuação unilateral do Executivo" (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.128). Como vimos na análise do Codefat, uma de suas características é a presença freqüente das Medidas Provisórias³⁵⁵.

Assim, a literatura demonstra que há graus importantes de diferença de poder entre o Legislativo e o Conselho em sua relação com o Executivo. Evidentemente, é preciso compreender a proporcionalidade das funções e dos papéis diferenciados de cada uma dessas esferas de poder dentro da sociedade. Mesmo com essa reserva, temos indícios suficientes para apontar como fator explicativo da fragilidade do Conselho e da sua não constituição como esfera pública e como "público forte" a intensa presença do Executivo em seu interior. Nesse contexto, é necessário também explicar o motivo pelo qual as MPs preponderam na agenda do

³⁵⁵ Ver discussão sobre o papel das MPs no Apêndice I.

Conselho. Primeiramente, uma das explicações é que no Brasil temos um "governo de coalizão" que tem como mecanismo de negociação com o Legislativo as MPs, e por outro lado, verifica-se que as MPs dispõem em geral sobre matérias de ordem econômica, o que demonstra a forte relação do Executivo com MPs dentro do Conselho, tais medidas são uma prática comum no processual de gestão do Executivo em sua relação com o Legislativo. No caso brasileiro, a partir desta análise, identificamos que o funcionamento das relações entre os Poderes demonstra que o traço institucional da relação do Executivo com o Legislativo se estende para sua relação com esferas públicas, o que imprimiu uma lógica de funcionamento nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por analogia ao funcionamento do Legislativo. Assim, a lógica institucional do Executivo imprimiu um *modus operandi* no sistema político brasileiro que interferiu na autonomia dos Conselhos, comprometendo-os enquanto esferas públicas, sendo que a única e crucial diferença é que este não possui capacidade de "barganha" com o Executivo, como ocorre com o Legislativo. Em tese, a capacidade de "barganha" dos Conselhos seria a existência de uma forte relação com a sociedade civil, por meio da presença e/ou atuação de entidades representativas, mas como tal evento não se concretizou, a lógica de atuação do Executivo brasileiro prevaleceu imprimindo no Conselho a "ambigüidade institucional".

Os autores da teoria crítica, que balizaram esta tese, apontam para a necessidade da representação por meio da co-presença dos cidadãos, sendo que, aqui neste trabalho, é entendida como a possibilidade da representação dos múltiplos públicos, dos contra-públicos e das próprias instituições constituintes do Codefat, fato não identificado. Ao apontar a necessidade em âmbito teórico da presença da sociedade civil junto ao Conselho e no Conselho, tínhamos como perspectiva a possibilidade da apresentação de opiniões e discussões em torno deles e das suas dificuldades de inserção no mercado de trabalho. A representação em "si" e sua presença seriam uma forma de compensação para esses grupos mais fragilizados e de fortalecimento da democracia deliberativa por meio de processos participativos

que tivessem como eixo a justiça concretizada por meio da redistribuição e do reconhecimento. A forma de explicar essa ausência foi com base na preponderância e sobredeterminação do Executivo sobre o Conselho, sendo que sua identidade frente ao poder do Executivo foi ter como traço marcante a "ambigüidade institucional".

Essas são as considerações para o encerramento deste capítulo, no geral realizamos a análise do Conselho, suas contradições, as posturas dos conselheiros, do Ministério do Trabalho e do Executivo em seu processual que derivou, como procuramos apresentar ao longo de todo o trabalho, no conceito que melhor define e explica as limitações, os "avanços" e os "recuos" de esferas públicas, não somente no Codefat, mas nos Conselhos brasileiros, que é a lógica da "ambigüidade institucional", resultado de um sistema político em que o Executivo é o ator político principal. Na próxima e última seção deste trabalho, apresentamos as principais considerações com viés conclusivo retomando os pontos principais discutidos ao longo desta tese.

6 CONCLUSÃO

A partir da análise do funcionamento do Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador, dentro da linha teórica crítica, o que percebemos analiticamente é que essa esfera não se constitui como uma arena aberta que permita uma variedade de opiniões discursivas e de circulação de identidades sociais, componente indispensável, segundo Fraser, para constituição de uma esfera pública. Sendo ainda necessário destacar que as instituições que formalmente compõem o Conselho possuem pouco espaço para que suas posições e/ou proposições sejam "ouvidas", isso devido à forte presença do Executivo em seu funcionamento, o que como esses arranjos participativos são relativamente novos, e ficam presos a uma lógica ambígua na sua relação com o Executivo, à medida que, em diversos momentos, buscam a constituição plena do espaço do Conselho como "esfera pública" e, em outros momentos, ficam reféns da forte presença do Executivo, que acaba imprimindo a "ambigüidade institucional", evitando que o Conselho se constitua como "público forte".

Na perspectiva teórica fraseriana, por um lado, evidentemente, a circulação de múltiplos públicos não deve estar restrita a "uma única" esfera pública, mas como nosso objeto foi o Codefat, observamos que diversos discursos e estilos na concepção de políticas públicas de trabalho e renda não estiveram presentes. E, por outro lado, Benhabib também chamou a atenção para a importância da autonomia na apresentação de pautas, discussão e igualdade na expressão dos argumentos como quesitos imprescindíveis para que uma esfera pública seja caracterizada como tal, pois somente desta forma haveria, de acordo com a teoria, aprofundamento da democracia deliberativa.

Na análise do Conselho, identificamos um processo de "assimilação" como condição para que a presença e/ou participação estivesse assegurada para as instituições que formalmente constituem o Codefat, o que encontramos também na literatura que discute esferas públicas no nível Municipal, Estadual e Federal. Isso em grande medida é configurado pelo forte exercício do poder desempenhado pelo Executivo, por meio do controle da pauta, da proposição dos projetos no interior do próprio Ministério do Trabalho e pela organização do Conselho estar estruturada em

torno da Secretaria-Executiva, controlada pelo Executivo e também pela ausência do Grupo de Apoio Permanente em funcionamento, especificamente no caso do Codefat. Apresentamos indícios ao longo deste trabalho que a própria expressividade do FAT, enquanto um dos mais importantes fundos públicos brasileiros, é um "convite" para que o Executivo impusesse seu poder de decisão, para que os seus interesses, projetos e programas fossem implementados de forma autônoma sem a necessidade de negociação com o Codefat. Essa presença intensa do Executivo junto ao Conselho nos levou a buscar uma literatura em Ciência Política que analisasse as relações do Executivo com o Legislativo, e essa literatura ofereceu explicações, que por analogia e dentro da perspectiva histórica, auxiliaram na compreensão e explicação do grau de poder do Executivo sobre o Conselho. O que nos levou a afirmar que se o Executivo consegue ser preponderante sobre o Legislativo, entendido como "super público", sendo "em tese" autônomo em seu processo de tomada de decisão, e certamente muito mais independente do que o Codefat, ele como identificamos também se submete ao Poder Executivo. Essa identificação nos apresenta elementos suficientes para afirmar que o Executivo marcou e marca o sistema político brasileiro por se constituir como um Poder que tem capacidade de impor sua vontade sobre as demais esferas, inclusive o Legislativo, estimulando uma natureza de "ambigüidade institucional", em esferas públicas institucionalizadas, que, conforme vimos na literatura, não estão restritas ao Codefat.

Se houvesse ampla participação dos próprios conselheiros e também dos múltiplos públicos, contra-públicos ou de instituições externas poderíamos identificar o conceito de Fraser quanto à presença do "igualitarismo" no processo deliberativo de esferas públicas na discussão de temas que afetam a todos. Demonstramos neste trabalho o funcionamento de uma esfera formalmente constituída como igualitária, mas que em relação com o Executivo, possuiu uma presença marcada pela "desigualdade" dado o poder destoante do Executivo, impossibilitando a constituição do Codefat como "público forte". Em processos bem sucedidos de negociação há certamente pressões, mas também concessões mútuas, sendo este resultado condicionado ao balanço de poder dos grupos e/ou bancadas ali formalmente constituídas, o que não identificamos no caso do Conselho. Bem como, em seu

funcionamento interno, ao não criar um "identidade institucional autônoma" ou se constituir como "público forte" a partir da composição tripartite em sua relação com o Executivo, e também, ao não estabelecer contato com público externo, contra-públicos ou múltiplos públicos, o Codefat comprometeu o objetivo para o qual fora desenhado, isto é, o de ser uma esfera pública.

Salientamos que a intenção do nosso trabalho não foi de perceber somente formas de democracia deliberativa presentes em uma hipotética esfera pública, ou prescrevê-las normativamente, nem tampouco apresentar os múltiplos públicos, contra-públicos ou o próprio Conselho como virtuosos, mas destacar que a "presença" deles, enquanto interlocutores, possibilitaria a tensão na qual a democracia pode se realizar, ou seja, pela subversão que tal presença provocaria. E, de outra perspectiva analítica, se a própria composição institucionalizada fosse autônoma e não tivesse a lógica da "ambigüidade institucional" impressa pelo Executivo, o Codefat poderia apresentar traços de "público forte".

No caso do Codefat, a força a desenhá-lo foi a do Executivo, dificultando sua caracterização como um espaço de aprofundamento democrático por meio da presença da democracia deliberativa, pela ausência de debates e propostas e de pretensas hegemonias parciais, ou de luta pelo sentido da própria democracia. O Conselho revela traços, a partir da sua "ambigüidade institucional", da busca de uma vocação democrática estimulada pelos movimentos sociais marcados pelo final das décadas de 1980 e 1990 e pela Constituição de 1988, mas não conseguiu ser concretizada em sua atuação, ainda que constantemente rememorada e buscada em suas práticas discursivas.

Deste ponto de vista, conforme demonstramos (subitem 2.2.5), para Habermas, as esferas públicas estariam restritas ao debate sobre o "bem comum", mas, de acordo com Fraser, essa matriz liberal-individualista defende que a própria razão pública promoveria o "bem comum", transcendendo as meras preferências individuais. O resultado de nossa análise demonstrou que em termos teóricos é nesta matriz que o funcionamento do Conselho ocorre, isso em função do forte papel desempenhado pelo Executivo, derivando numa natureza aqui explicada a partir do desenvolvimento do conceito da "ambigüidade institucional" (subitem 5.2.3). Dentro

da perspectiva teórica de Fraser, a visão republicana-cívica, as preferências e interesses antecedem a deliberação pública e são constituídas discursivamente a partir de debate públicos, o que não constatamos no Codefat.

Analisando o processo intra-organizacional do Conselho o que se percebe é que os processos deliberativos são formados a partir de consensos derivados de subordinação, provocadas, no caso do Codefat, pelo Executivo. Como exemplo, indicamos que uma das formas de se promover o afastamento da participação dos múltiplos públicos e contra-públicos no Codefat e dele próprio em relação com Executivo é a disseminação de que as discussões ali processadas são de natureza eminentemente "econômica", o que aumenta restrições formais de participação, impedindo uma lógica de funcionamento igualitária, e, por outro lado, estimula uma estrutura que fomenta relações de dominação e de subordinação no que concerne à classe, ao gênero e à etnia, conforme os termos de Fraser discutidos no subitem 2.2.5.

Assim, a "não presença" desses atores sociais externos e a não constituição dos conselheiros e do próprio Codefat em "público forte" impede os processos de expansão, consolidação e justiça, por um lado. Por outro, institucionaliza processos político-culturais de subordinação ao Executivo, com base num discurso da capacidade técnica e operacional, o que de saída os exclui, sem mencionar o próprio poder destoante do Executivo. Não identificamos no Codefat as duas condições apresentadas por Fraser para que houvesse igualdade de participação, ou seja, primeiramente "condições objetivas" e também "condições intersubjetivas" para o discurso da igualdade. A primeira consiste na disponibilização de recursos materiais e independência e a segunda de respeito a padrões e valores culturais e a igualdade de oportunidades. Ambas categorias estão ausentes na operacionalização do Codefat e na sua relação com o Executivo, novamente se configurando a "ambigüidade institucional" do Conselho, tanto em termos institucionais em si, quanto pela ausência dos múltiplos públicos e contra-públicos.

A leitura dos programas demonstrou que sem a presença efetiva da sociedade civil, seja por meio de componentes institucionalizados ou de grupos externos, há uma tendência à prevalência do poder que possui mais informação e tem maior influência política sobre essas esferas decisórias, como no caso analisado, o

Executivo. Se por um lado essa forte "presença" dos agentes financeiros e do Executivo que acabam sendo os idealizadores e realizadores dos programas, eles criaram e configuraram a "ausência" do Codefat em "si" como "público forte", dos múltiplos públicos e dos contra-públicos, por meio da "ambigüidade institucional".

Nesse quadro, houve um desenho normativo que previu um processo participativo mais intenso não verificado no funcionamento dos principais programas do Codefat e no próprio Codefat, que são concebidos, como vimos, pelos bancos e pelo Executivo por meio de planos e projetos de trabalho. Em grande medida, a Constituição Federal de 1988 indicou um caminho participativo mais intenso para a democracia brasileira, no caso da área trabalho, houve espaço para a presença formal das instituições. No entanto, a forte presença do Executivo no funcionamento e operacionalização do Codefat criou um desenho de esfera pública que não conseguiu ser um "público forte", tampouco esfera pública em função da impressão da lógica da "ambigüidade institucional". Essa instituição foi marcada não somente pela ausência de uma participação política forte das instituições formalmente constituídas, mas também pela presença de um poder político destoante que não precisa da participação da sociedade civil para exercer seu poder com legitimidade.

A utilização da teoria para explicar e compreender a realidade nos demonstrou uma limitação na atuação do Codefat, que pode ser demonstrada a partir de dois caminhos analíticos. Um primeiro relacionado ao funcionamento do Executivo no Brasil, que, como demonstramos exaustivamente, prepondera, inclusive, sobre o Legislativo. E, por outro lado, como Putnan e Sérgio Costa demonstraram, há limites importantes quando "esferas públicas" e/ou instituições políticas que deveriam ter como características autonomia são criadas pelo próprio Executivo. Assim, parte da explicação do porquê do Conselho ser marcado pela "ambigüidade institucional" foi o seu processo de formação, estimulado pela Carta Constitucional de 1988 e colocado em prática pelo Executivo, como fruto de um processo de descentralização marcado por um contexto histórico, que era o recente processo de democratização brasileira vivida no final daquela década.

Com base nessas constatações, entendemos que o objetivo mais geral desta pesquisa, que era analisar, compreender e explicar se o Conselho poderia ser

identificado como "público forte", foi contemplado, especialmente, ao analisarmos sua relação com o Executivo, que também era um de nossos objetivos centrais. Desta análise constatamos que o Conselho possui uma natureza ambígua estimulada pela forte presença do Executivo sobre ele, o que também nos auxiliou na pesquisa quanto à identificação da inexpressiva participação dos múltiplos públicos e de outras instituições, sendo que a intensa presença do Executivo gerou a ausência deles no Conselho. Assim, a nossa primeira hipótese, ou seja, de que o Codefat era um "público forte", por ter poder deliberativo, ser tripartite e paritário do ponto de vista jurídico e teórico, foi parcialmente confirmada, à medida que seu desenho jurídico-legal realmente criou condições para que ele operasse como um "público forte". No entanto, a hipótese não foi completamente confirmada, à medida que, do ponto de vista teórico, o conceito ao ser testado não permitiu compreender o Conselho como esfera pública nem tampouco como "público forte" porque os padrões igualitários, de discurso, de apresentação de temas e agendas não foi constatado, como apresentamos no início desta subseção e ao longo de todo o trabalho.

Nossa segunda hipótese foi também parcialmente confirmada, à medida que, o Conselho não possui ambivalência em função da discussão de "onde" está a "verdadeira representação", ou seja, no Executivo que passou pelo sufrágio universal ou pelo Conselho, onde de alguma forma há também representação, mas essa não sendo validada pelas urnas. A questão que se apresentou de fato foi o forte poder do Executivo que prepondera sobre o funcionamento do Codefat, ao menos nos doze anos analisados. Por outro lado, identificamos tal "fato político" presente também no "estado da arte" referente a Conselhos nos três níveis de governo. O que conduziu à confirmação de nossa terceira hipótese, que consistia na baixa capacidade de contestação dos conselheiros frente ao Executivo e a ausência de representações expressivas ser um elemento de fragilização do Codefat, enquanto ator político, isso pela forte prevalência do Poder Executivo como ator político chave na formulação de políticas públicas de trabalho e emprego, gerando não somente no Codefat, mas nos conselhos gestores de políticas públicas criados a partir de 1988, a lógica da "ambigüidade institucional", conforme análise realizada no capítulo 2.

Acreditamos, assim como demonstramos ao longo deste trabalho, ter elementos e indícios suficientes para fazer essa afirmação, o que reforça a necessidade de analisar o funcionamento de esferas públicas não em "si" mesmas, mas a partir de suas relações com outros poderes. Efetivamente, os estudos de caso, são importantes, mas é preciso buscar suas interfaces, que, por vezes, se constituem em canais analíticos mais efetivos na detecção e na explicação dos problemas que afetam o funcionamento de outras esferas.

REFERÊNCIAS

ABONG. **Manual de Fundos Públicos: Controle social e acesso aos recursos públicos**. São Paulo: ABONG, Peirópolis, 2004.

ABRAMO, Laís. A situação da mulher latino-americana: o mercado de trabalho no contexto da reestruturação. In: DELGADO, Didice G.; CAPPELLIN, Paola; SOARES, Vera (orgs.). **Mulheres e trabalho: experiências de ação afirmativa**. São Paulo: Boitempo, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro & ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: **Cadernos ENAP**, 1997, n.10.

ALVES, Giovani. Reestruturação Produtiva no Brasil dos anos 90. In: **O novo (e precário) mundo do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2000.

AMORIM NETO, Octavio & TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. In: **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol.45, nº 1, 2002.

ANASTASIA, Fátima & NUNES, Felipe. A reforma da Representação. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ARAÚJO, Tarcisio Patrício de & ALVES DE LIMA, Roberto. Políticas Públicas de Emprego como instrumentos de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. In: Cimadamore, Alberto; Hartley, Dean; Siquiera, Jorge (org.). **A Pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2006.

ARBIX, Glauco. Os descaminhos do Governo e a precarização das relações de trabalho. In: CARLEIAL, Liana & VALLE, Rogério (org.). **Reestruturação Produtiva e mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Hucitec-Abet, 1997.

ARRETCHE, Marta. Federalismo, legado de políticas prévias e arenas decisórias: A Reforma dos Programas Sociais. In: PERISSINOTTO, Renato & FUKS, Mário (org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

BANCO CENTRAL. Glossário Economia. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Glossario.asp>. Acesso em: 12 jan. 2007.

BELLONI, Isaura (*et al*). **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2003.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 2000.

BENHABIB, Seyla. Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. In: **Democracy and Difference – contesting the boundaries of the political**. New Jersey: Princeton, 1996.

_____. **The claims of cultura**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BOAS, Gláucia Villas. Evaristo de Moraes Filho e a maioria dos trabalhadores brasileiros. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**. Vol.19, nº 55 junho, 2004.

BORGES, André. Lições de reformas da gestão educacional: Brasil, EUA e Grã-Bretanha. In: **São Paulo Perspec.**, July/Sept. 2004, vol.18, nº.3, p.78-89. ISSN 0102-8839.

BOSCHI, Renato. **Elites Industriais e Democracia**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BRASIL. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 20º Reunião Extraordinária CODEFAT: 05/04/1995. Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1995.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 31º Reunião Ordinária CODEFAT: 19/04/1995. Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1995.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 21º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 03/05/1995. Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1995.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 34º Reunião Ordinária do CODEFAT: 04/08/1995 Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1995.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 36º Reunião Ordinária do CODEFAT: 18/10/Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1995.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 39º Reunião Ordinária do CODEFAT: 17/04/1996. Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1996.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 40º Reunião Ordinária CODEFAT: 12/06/1996 Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1996.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 24º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 21/08/1996 Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1996.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 42º Reunião Ordinária do CODEFAT: 18/09/1996. Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1996.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 25º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 23/10/1996. Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1996.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 49º Reunião Ordinária do CODEFAT: 30/09/1997. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1997.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 51º Reunião Ordinária do CODEFAT: 13/05/1998. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1998.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 52º Reunião Ordinária do CODEFAT: 25/06/1998. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1998.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 53º Reunião Ordinária do CODEFAT: 12/08/1998. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1998.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 29º Reunião Extraordinária do CODEFAT. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1998.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 31º Reunião Extraordinária do CODEFAT: 26/11/1998. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1998.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 57º Reunião Ordinária do CODEFAT: 29/07/1999. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1999.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 58º Reunião Ordinária do CODEFAT: 28/09/1999. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_1999.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 62º Reunião Ordinária do CODEFAT: 05/07/2000. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_2000.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 63º Reunião Ordinária do CODEFAT: 04/10/2000. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_2000.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 70º Reunião Ordinária do CODEFAT: 19/02/2002. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_2002.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. ATA 37º Reunião do Codefat: 09/08/2002. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/atas_2002.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução nº 59, de 25 de março de 1994. Autoriza a alocação de recursos do FAT, excedente da reserva mínima de liquidez em depósitos especiais. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/leg_resolucoes_1994.asp. Acesso em: 04 jan.2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução nº 171, 27 de maio de 1998. Institui o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais - PROTRABALHO e autoriza a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, no Banco do Nordeste do Brasil S/A. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/leg_resolucoes_1998.asp. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução nº 236, de 27 de abril de 2000. Aprova o Regimento Interno do Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/legislacao/resolucoes/2000/r_20000427_236.asp Acesso em: 15 maio 2007.

_____. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução nº 233, de 06 de abril de 2000. Autoriza a utilização de recursos alocados em depósitos especiais nas Instituições Financeiras para aquisição de equipamentos de informática pelos professores das redes pública e privada do ensino básico. Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/leg_resolucoes_2000.asp Acesso em: 15 maio 2007.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1/92 a 35/2001 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. Decreto nº 3.550, de 16 de outubro de 1918. Foi criado o Departamento Nacional do Trabalho, por meio do Decreto nº 3.550, de 16 de outubro, assinado pelo Presidente da República, Wenceslau Braz P. Gomes, a fim de regulamentar a organização do trabalho no Brasil. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 16.027, de 30 de abril de 1928. Altera a redação do Decreto que criou o Conselho Nacional do Trabalho por meio do Decreto nº 18.074, de 19 de janeiro, assinado pelo Presidente Washington Luiz. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto Nº 18.074, de 19 de janeiro, 1928. Altera a redação do Decreto que criou o Conselho Nacional do Trabalho por meio do Decreto nº 18.074, de 19 de janeiro, assinado pelo Presidente Washington Luiz. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 19.433, de 26 de novembro, 1930. Foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por meio do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas, assumindo a pasta o Ministro Lindolfo Leopoldo Boeckel Collor. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 19.667, de 4 de fevereiro, 1930. Organiza o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio pelo Decreto nº 19.667, de 4 de fevereiro, com a seguinte estrutura: Secretário de Estado; Departamento Nacional do Trabalho; Departamento Nacional do Comércio; Departamento Nacional de Povoamento; Departamento Nacional de Estatística. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 21.690, de 1º de agosto, 1932. Cria as Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 23.288, de 26 de outubro de 1933. Cria as Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 23.259, de 20 de outubro de 1933. Cria as Delegacias do Trabalho Marítimo, por meio do para inspeção, disciplina e policiamento do trabalho nos portos. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 1.237, de 02 de maio de 1939. Cria o Conselho Nacional do Trabalho. Disponível em: http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/Dec_Lei/1237_39.html. Acesso em: 15 maio 2007.

_____. Decreto nº 1.346, de 15 de junho de 1939. Cria o Conselho Nacional do Trabalho. Disponível em: http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/Dec_Lei/1237_39.html. Acesso em: 15 maio 2007.

_____. Decreto-Lei nº 2.168, de 6 de maio de 1940. As Inspetorias Regionais foram transformadas em Delegacias Regionais do Trabalho. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 57.870, de 25 de fevereiro de 1966. Cria o Serviço Especial de Bolsas de Estudos - PEBE, órgão autônomo vinculado ao Ministério, extinto o Conselho Nacional do Trabalho. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 69.014, de 4 de agosto de 1971. Cria, provisoriamente, a seguinte estrutura básica do Ministério: Gabinete do Ministro; Consultoria Jurídica; Divisão de Segurança e Informações; Secretaria-Geral; Inspetoria-Geral de Finanças; Conselho Nacional de Política Salarial; Comissão da Ordem do Mérito; Secretaria do Trabalho; Secretaria da Previdência Social; Secretaria da Assistência Médico-Social; Departamento de Administração; Departamento do Pessoal. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 69.907, de 7 de janeiro de 1972. Cria o Conselho Consultivo de Mão-de-Obra. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 77.354, de 31 de março de 1976. Cria o Serviço Nacional de Formação Profissional Rural, SENAR, órgão autônomo vinculado ao Ministério. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 79.620, de 18 de janeiro de 1977. Cria o Conselho Nacional de Política de Emprego. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 509, de 24 de abril de 1992. Cria a DRT no Estado de Tocantins e extintos os seguintes órgãos: Conselho Nacional de Seguridade Social; Conselho de Gestão da Proteção ao Trabalhador; Conselho de Gestão da Previdência Complementar; Conselho de Recursos do Trabalho e Seguro Social; Conselho Nacional do Trabalho. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 1.643, de 25 de setembro de 1995. Ministério do Trabalho passou a ter nova estrutura organizacional. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 1.613, de 29 de agosto de 1995. Transfere a Secretaria de Controle Interno - CISET para o Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto nº 3.101, de 30 de junho de 1999. Dispõe sobre a composição dos Conselhos deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - COdeFAT e Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS (DOU de 1 jul. 99). Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/legislacao/decretos/1999/default.asp>. Acesso em: 18/05/2007.

_____. Decreto nº 3.129 de 9 de agosto de 1999. Decreto nº 3.129 de 9 de agosto de 1999 o Ministério passou a ter seguinte estrutura organizacional: Gabinete do Ministro; Secretaria-Executiva; Consultoria Jurídica; Corregedoria, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego; Secretaria de Inspeção do Trabalho; Secretaria de Relações do Trabalho; Delegacias Regionais do Trabalho; Conselho Nacional do Trabalho; Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Conselho Nacional de Imigração; Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho – FUNDACENTRO. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Decreto 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Estabelece uma Política Nacional para a integração de Pessoas Portadoras de Deficiência no mercado de trabalho e na sociedade. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960. O Ministério passou a ser denominado de Ministério do Trabalho e Previdência Social. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 4.589, de 11 de dezembro de 1964. Cria o Conselho Superior do Trabalho Marítimo. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 5.161, de 21 de outubro de 1966. Cria a Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho – FUNDACENTRO para realizar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas de segurança, higiene e medicina do trabalho. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. O Ministério passou a ser denominado de Ministério do Trabalho. Disponível em <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 6.618, de 16 de dezembro de 1978. Alterou a denominação da FUNDACENTRO para Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho. Disponível em <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 7.731, de 14 de fevereiro de 1989. Extingue as Delegacias do Trabalho Marítimo, o Conselho Superior do Trabalho Marítimo, o Conselho Federal de Mão-de-Obra e o PEBE. Disponível em <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 7.839, de 12 de outubro de 1989. Cria o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Disponível em <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público e define crimes. Disponível em: <http://www.abraspp.org.br/lei-federal>. Acesso em: 01 jul. 2007.

_____. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Cria o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Disponível em <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Foram criados os seguintes órgãos: Conselho Nacional de Seguridade Social; Conselho Nacional do Trabalho; Conselho de Gestão da Proteção ao Trabalhador; Conselho de Gestão da Previdência Complementar; Conselho de Recursos do Trabalho e Seguro Social. Foram também extintos os seguintes órgãos: Conselho Nacional de Política Salarial; Conselho Nacional de Política de Emprego. A referida Lei também alterou a denominação do Ministério, que passou a se chamar Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.trt02.gov.br/Geral/tribunal2/Legis/Leis/8213_91.html. Acesso em: 01 jul. 2007.

_____. Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992. O Ministério passou a ser denominado Ministério do Trabalho e da Administração Federal. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1991/8352.htm>. Acesso em: 01 jun. 2007.

_____. Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/legislacao/leis/1994/default.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.htm. Acesso em: 01 jul. 2007.

_____. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/legislacao/leis/index.php?p=42&more=1&c=1&tb=1&pb=1>. Acesso em: 01 jul. 2007.

_____. Medida Provisória nº 1.799, de 1º de janeiro de 1999. O Ministério passou a ser denominado Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>. Acesso em: 04 jan. 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 1991). Brasília: MTb, Codefat, Abril de 1992. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 1992). Brasília: MTb, Codefat. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 1993). Brasília: MTb, Codefat, 1995. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 1994). Brasília: MTb, Codefat. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 1995). Brasília: MTb, SPES, 1996. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 1996). Brasília: MTb, SPES, 1997. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 1997). Brasília: MTb, SPES, 1999. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 1998). Brasília: MTb, SPES, 1999. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 1999). Brasília: MTE, Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, 2001. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 2000). Brasília: MTE, Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, 2001. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 2001). Brasília: MTE, Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, 2002. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Exercício 2002). Brasília: MTE, Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, fev. 2003. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/fat/relatoriogerencial.asp>. Acesso em: 18 maio 2007.

BOURDIEAU, Pierre. **La distinction**. Paris: Ed. de Minuit, 1979.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro, Guanabara, 1974.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

BRESCIANI, Luís P. O trabalho nos olhos do Furacão: trajetórias e turbulências no Brasil. In: **Sindicalismo e Negociação Coletiva nos Anos 90**. Belo Horizonte: IRT/PUC-MG, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos: Gestão do Setor Público: Estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA Luís Carlos e SPINK, Peter (orgs.): **Reforma do Estado e administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BUARQUE, Cristina. Gênero e Desigualdades no Brasil. In: **Arquitetura da Exclusão: por que a atual estrutura financeira não beneficia os países pobres? Como redesenhá-la, buscando alcançar a equidade e o desenvolvimento?** Observatório da Cidadania: Relatório 2006, nº 10

CALMON, Paulo. Orçamento Público no Brasil Democrático. In: Leonardo Avritzer, Fátima Anastásia (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

CARDOSO, Adalberto Moreira. Direito do Trabalho e Relações de Classe no Brasil Contemporâneo. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARMO, Heron Carlos Esvael. Como medir a inflação: os números-índices de preços. In: **Manual de Economia: Equipe Professores da USP**. São Paulo, 2002.

CARVALHO, Antônio Ivo de Carvalho. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO NETO, Antônio. A Reforma da Estrutura Sindical Brasileira: pressupostos para uma reforma trabalhista. *Cd room VIII Encontro Nacional de Estudos do Trabalho – ABET*. São Paulo, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Os **Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. In: **Dados**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 27 Jun 2007.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

CHADAD, José Paulo Zaetano. Mercado de Trabalho: conceitos, definições e funcionamento. In: PINHO, Benevides Diva & VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (org.). **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COHEN, Joshua. Igualitarismo, Internacionalização e Cidadania. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol.15, nº 44, outubro/2000.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Participação de Usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, Renato & FUKS, Mário (org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

COSTA, Sérgio. Movimentos Sociais, Democratização e a Construção de Esferas Públicas Locais. In: **RBCS**, nº 35, vol. 12, out. 1997.

COSTA, Sérgio & WERLE, Denílson Luis. Reconhecer as diferenças: liberais, comunitaristas e as relações raciais no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo & DOMINGUES, José Mauricio (orgs). **Teoria Social e Modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Corporativismo societal: interesse de classe *versus* interesse setorial. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Origens do Corporativismo Brasileiro. In: Boschi, Renato R. (Org.). **Corporativismo e Desigualdade - A construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

_____. Teoria Democrática e Conselhos de Política Social. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org.) **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

CUNHA, Edite da Penha & CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARAES, Marília; UDE, Walter (org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: Evelina Dagnino (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985/95**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. & BOSCHI, Renato. O corporativismo na construção do espaço público. In: Boschi, Renato R. (Org.). **Corporativismo e Desigualdade - A construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

DAMATTA, Roberto. Digressão: A Fábula das três raças, ou o Problema do Racismo à Brasileira. In: **Relativizando: uma introdução à Antropologia Social**. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

DEDECCA, Cláudio S. Reorganização das Relações de Trabalho no Brasil. A Flexibilidade é a única alternativa? In: CARVALHO NETO, Antônio M. & CARVALHO, Ricardo A A de (org.). **Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90**. Instituto de Relações de Trabalho. Ministério do Trabalho. Belo Horizonte: IRT/PUC-MG, 1998.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; ANPOCS, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam, As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **IPEA. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. IPEA/IPLAN: Brasília, 1989 (v. 4, Políticas Sociais e organização do Trabalho).

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese?** São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

ENRIQUEZ, Eugène. Perda do Trabalho, Perda da Identidade. In: NABUCO, Maria Regina & CARVALHO NETO, Antônio (orgs). **Relações de Trabalho Contemporâneos**. Belo Horizonte: IRT da PUC de MG, 1999.

ERICKSON, Kenneth Paul. **Sindicalismo no processo político no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

ESMERALDO, Gema Galgani S. L., & SAID, Magnólia Azevedo. Conselho Cearense de Direitos da Mulher/CCDM – Espaço de Interlocução entre as Demandas dos Movimentos de Mulheres e o Estado. In: Evelina Dagnino (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo do presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon & RENNÓ, Lucio R. (orgs). **Reforma Política: Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FRASER, Nancy & Honneth, Axel. **Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange**. London: New York, Verso, 2003.

FRASER, Nancy. Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org). **Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

_____. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (ed). **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge MIT Press, 1996.

FERREIRA, Jorge. **O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular 1945-1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? In: **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV: 1999.

_____. & LIMONGI, Fernando. **Poderes legislativos e o Poder do Congresso**. Monitor Público, 1995.

FOLHA DE SÃO PAULO. Fazenda e Trabalho partem para embate sobre recursos do FAT. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 abril. 2007.

FUKS, Mário. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais. In: PERISSINOTTO, Renato & FUKS, Mário (org.). **Democracia teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

GALLINO, Luciano. La informalizacion Del trabajo en los países desarrollados: cómo y por qué las condiciones de trabajo en el norte se están aproximando, a la baja, a las del Sur. In: **Sociología del Trabajo**. Nueva Época, núm. 45, primavera 2002.

GAUTIÉ, Jérôme. **Da invenção do desemprego à sua desconstrução**. *Mana*, out. 1998, vol. 4, nº 2.

GAZETA DO POVO. Desemprego. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 22 de fevereiro de 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Nacionalidade e novas identidades raciais no Brasil: uma hipótese de trabalho. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. Por uma sociologia do desemprego. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, out. 2002, vol. 17, nº 50, p.104-121.

HABERMAS, Jürgen. A Nova Intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. In: **Novos Estudos CEBRAP** nº 18, setembro de 1987.

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Soberania Popular como Procedimento: um conceito normativo de espaço público. In: **Novos Estudos CEBRAP** nº 26, março de 1990.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

HASENBALG, C. & SILVA, N. V. Educação e Diferenças Raciais na Mobilidade Ocupacional no Brasil. In: C. Hasenbalg & N.V. SILVA, M. LIMA (orgs). **Cor e Estratificação Social**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. In: **Cad. Saúde Pública**, 2002, vol.18 supl, p.S57-S65. ISSN 0102-311X.

HIRATA, Helena. **Reorganização da Produção e Transformações do trabalho: uma perspectiva Norte/Sul**. p.39-58. In: Carvalho Neto, Antônio M.; Carvalho, Ricardo A. A. de (orgs). Belo Horizonte: IRT/PUC – MG 1998.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

INSTITUTO ETHOS. **O que as empresas podem fazer pela inclusão das pessoas com deficiência/Coordenação Marta Gil**. São Paulo: Instituto Ethos, 2002.

KECK, Margaret. O "novo sindicalismo" na transição brasileira. In: STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

KOVÁCS, Ilona. Como hacer visible el trabajo que el discurso dominante oculta. In: **Sociologia del Trabajo**. Nueva Época, nº 45; primavera 2002.

KYMLICKA, Will. *Ethnic Associations and Democratic Citizenship*. In: GUTMANN, A.. **Freedom of Association**. New Jersey: Princeton, 1998.

LACLAU, Ernesto. **Além da Positividade do Social: Antagonismo e Hegemonia**. s/d Manuscrito.

_____. **Emancipacion y Diferencia**. Argentina, Ariel, 1996.

_____. Inclusão, exclusão e a construção de identidades. In: AMARAL JR., Aécio & BURITY Joanildo de A. (org.). **Inclusão Social, Identidade e Diferença: Perspectivas pós-estruturalistas de análise social**. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. **Nuevas Reflexiones sobre a revolucion de nuestro tempo**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993.

LEME, Marisa Saens. **A Ideologia dos Industriais brasileiros (1919-1945)**. Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

LEYDET, Dominique. Crise da representação: o modelo republicano em questão. In: CARDOSO, Sérgio (org.). **Retorno ao Republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

LOGUERCIO, José Eymard. Solução dos Conflitos Coletivos de Trabalho no Brasil: o poder normativo e a arbitragem privada. In: **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 12. n.1. 1998.

LUCA, Tânia Regina de. Direitos Sociais no Brasil. In: Pinsky, Jaime; Pinsky, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

LUKES, Steven. O Poder. In: **Cadernos da UnB**. Brasília: s/d.

MAGALHAES, André Matos, SILVEIRA NETO, Raul, DIAS, Fernando de Mendonça *et al.* **A experiência recente do PRONAF em Pernambuco: uma análise por meio de propensity score**. *Econ. Apl.*, jan./mar. 2006, vol.10, no.1, p.57-74. ISSN 1413-8050.

MATEO-DIAZ, Mercedes. Vieses na representação de grupos sociais e econômicos: em busca da panacéia para igualdade duradoura: sobre a arte de combinar soluções rápidas e medidas estruturais para aumentar a presença de mulheres no Parlamento. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon & RENNÓ, Lúcio (orgs.). **Reforma Política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MATTEUCCI, Nicola. Liberalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1995.

MENDONÇA, Ricardo. Procuram-se deficientes. In: **Revista Época**. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG57659-6014-262,00.html> Acesso em: 04 jul 2007.

MONTALI, Lilia. Relação família-trabalho: reestruturação produtiva e desemprego. In: **São Paulo Perspec.** vol.17 no.2 São Paulo Apr./June 2003.

MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. London: Verso, 2000.

NUN, José. O Futuro do Emprego e a Tese da Massa Marginal. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n° 56, março 2000.

NKOMO, Stella M. & COX JR., Taylor. Diversidade e Identidade nas organizações. In: Caldas, Miguel; Fachin, Roberto; Fischer, Tânia. (Orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

NORVAL, Aletta. Social Ambiguity and the Crisis of Apartheid. In: Laclau, Ernesto (Ed.). **Making of Political Identites**. London: Versos, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. **Sobre o corporativismo e a questão do Estado**. Minas Gerais: Cadernos DCP, 1976.

OFFE, C. A atribuição de *status* público aos grupos de interesse. In: **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. Contrato Coletivo de Trabalho. In: O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: Editora Página Aberta Ltda, 1994.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José. **Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE TRABALHO. Perspectivas para o Futuro. Abertura. In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.). **Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**. Brasília: OIT & TEM; São Paulo: Editora 34, 1999.

_____. Convenção nº 159 da OIT (1983). Trata sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/deficiente/lex64.htm> Acesso em: 01 jul. 2007.

_____. Convenção nº 111 da OIT (1958). Trata sobre a Discriminação em Emprego e Profissão. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/emprego/conv58.htm> Acesso em: 01 jul. 2007.

_____. Tendências Mundiais de Emprego - 2004 - OIT BBC Brasil. Disponível em: www.oitbrasil.org.br/news/nov/ler_nov.php?id=3059 Acesso em: 28 jun 2007.

PAUGAM, Serge. O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. In: SAWAIA, Bader (org.). **As Artimanhas da Exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

PERISSINOTTO, Renato. Participação e Democracia: o caso do Conselho de Assistência Social de Curitiba. In: PERISSINOTTO, Renato & FUKS, Mário (org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

- PERO, Valéria. Duração do (des)emprego formal e mobilidade ocupacional. In: GUIMARÃES, Nadya Araújo & HIRATA, Helena (orgs.). **Desemprego: trajetórias, identidades, mobilizações**. São Paulo: Editora SENAC, 2006.
- PICCHETTI, Paulo & CHAHAD, José Paulo Zeetano. **A evolução da taxa de desemprego estrutural no Brasil: uma análise entre regiões e características dos trabalhadores**. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/F05.pdf>. Acesso em: 26 de junho 2007.
- PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços Deliberativos e a Questão da Representação. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol.19, nº 54, fevereiro, 2004.
- _____. O Discurso Democrático Deslocado: a propósito do paradoxo da democracia. In: AMARAL JR., Aécio & BURITY Joanildo de A. (org.). **Inclusão Social, Identidade e Diferença: Perspectivas pós-estruturalistas de análise social**. São Paulo: Annablume, 2006.
- _____. Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- POCHMANN, Márcio & BARRETO, Reginaldo Muniz & ARBULU, Sérgio Eduardo. Ação Sindical no Brasil: transformações e perspectivas. In: **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 12, nº 01, 1998.
- POLAYNI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- POSTHUMA, Anne Caroline & LOMBARDI, Maria Rosa. Mercado de Trabalho e exclusão social da força de trabalho feminina. In: **São Paulo em Perspectiva**, 1997.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.
- RODGERS, Gerry. **Decent work, globalization and development**. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/conf/2002/slucia/rodgers.pdf> Acesso em: 29 jun 07.
- SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SASSAKI, Romeu Kazumi. **Como chamar as pessoas que têm deficiência?** Disponível em: http://www.sineperj.org.br/view_artigos.asp?id=38 Acesso em: 05/06/2007.
- SAYAD, João & SILBER, Simão Davi. Comércio Internacional. In: **Manual de Economia: Equipe Professores da USP**. São Paulo, 2002.
- SCHMITTER, Phillippe. Still a century of corporatism? In: **Bikey & Strich The New Corporatism**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974.

SCHNEIDER, Aaron. Conflito Político e Instituições Orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, nº 24, junho, 2005.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SILVA, Jorge da. Política de ação afirmativa para a população negra: educação, trabalho e participação no poder. In: **Trabalhando com a diversidade no Planfor: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais (org) Arno Vogel**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2001.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. Mercado de Trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, Marco Aurélio & RAMALHO, José Ricardo (orgs.) **Além da Fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003(a).

SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

SOUZA, Vanessa A. **Estado, Corporativismo e Representação de Interesses na Política de Empregos do Paraná: um estudo do Conselho Estadual do Trabalho (1994-1999)**. Curitiba, IBERT, 2000(b).

_____. **Neocorporativismo e Contexto Político no Paraná e no Rio Grande do Sul: um estudo comparativo dos Conselhos Estaduais do Trabalho (1994-2001)**. Tese (Mestrado) Curitiba: Pós-Graduação em Sociologia Política, UFPR, 2002.

_____ & ROSA, Alexandre Reis. Políticas Públicas, Estado e Sociedade. In: SANTOS, Hermílio (org.). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**. Volume 5, número 1, janeiro a junho de 2005.

SPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. In: **Revista Lua Nova**, nº 24, 1991.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Internacional do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1987.

TAPIA, Jorge Rubem Biton. Corporativismo societal no Brasil: uma transição incompleta? In: **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: Evelina Dagnino (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TELLES, Vera. Sociedade Civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

VIANA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

VIANNA, Luís Werneck. Liberalismo e Sindicato no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VOGEL, Arno. **Trabalhando com a diversidade no Planfor: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais (org) Arno Vogel**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2001.

VOGEL, Vera Lucia Oliveira. Pessoas Portadoras de necessidades especiais no Planfor. In: **Trabalhando com a diversidade no Planfor: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais (org) Arno Vogel**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2001(b).

YANNOULAS, Silvia C. Notas para a integração do enfoque de gênero na educação profissional. **Trabalhando com a diversidade no Planfor: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais (org) Arno Vogel**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2001.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: University Press, 2000.

WALZER, Michel. **Guerra, política y moral**. Barcelona: Paidós, 2001.

APÊNDICES

**APÊNDICE A - RELAÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT
(1990-2002³⁵⁶)**

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1990)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Liscio Fábio Brasil	Secretário-Executivo
M ^a Amélia Sasaki	Titular / MTb
Antônio Carlos de Andrade	Titular / CNI
Santiago Ballesteros F ^o	Titular / CNI
Paulo Machado	Suplente / MPAS
José Eduardo de C. Pereira	Suplente / BNDES
Rui César de V. Leitão	Suplente / CONTEC
Aquiles Leonardo Diniz	Suplente / CNI
Carlos Alberto Soares Cardoso	Suplente / CNC

FONTE: (ATA da 2ª Reunião Ordinária do Codefat: 08/03/1990).

Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_19900308_02.pdf.

Acesso em: 23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1991)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Olegário José Mudim	Presidente
Célia M ^a Farias Vieira	Suplente / MTPS
Rodolfo Peano	Titular / MTPS
Celecino de C. Filho	Suplente / MTPS
Guilherme Gomes Dias	Titular / BNDES
Rui César de V. Leitão	Suplente / CONTEC
Antônio Carlos de Andrade	Titular / CUT
Santiago Ballesteros Filho	Titular / CNI
Dagmar M ^a S. Martins	Suplente /CNC

FONTE: (ATA da 6ª Reunião Ordinária do Codefat: 28/02/1991).

Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_19910228_06.pdf.

Acesso em: 23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

³⁵⁶ Os nomes apresentados correspondem à primeira reunião ordinária e/ou extraordinária de 1990 a 2002, como uma forma de mapeamento, portanto, eventualmente podem ter ocorrido alterações nos nomes citados nas análises aqui realizadas.

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1992)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Francisco Canindé Pegado do Nascimento	Presidente (CGT)
Vicente Luiz Barbosa Marotta	Secretário-Executivo
João de Lima Teixeira Filho	Titular / MTPS
Maria Amélia Sasaki	Titular / INSS
Willy Fischer	Titular /Força Sindical
Tiago Nogueira	Titular / CUT
Santiago Ballesteros Filho	Titular / CNI
Alencar Naul Rossi	Titular / CNF
Jeferson Vaz Morgado	Suplente / MTPS
Rodolfo Peres Torelly	Suplente / INSS
Fernando J. Frões de Carvalho	Suplente / BNDES
Rui César de V. Leitão	Suplente / CONTEC
Dagmar Maria de Santana Martins	Suplente /CNC

FONTE: (ATA da 9ª Reunião Ordinária do Codefat: 11/03/1992).

Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_19920311_09.pdf

Acesso em: 23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1993)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Santiago Ballesteros Filho	Presidente
Alexandre Jorge Loloian	Titular / MTb
Celecino de C. Filho	Suplente / MTPS
Isac Roffé Zagury	Titular / BNDES
Rui César de V. Leitão	Suplente / CONTEC
Willy Fischer	Titular /Força Sindical
Ivan Guimarães	Suplente / CUT
Marcelo Melo Barreto de Araújo	Titular / CNC
Alencar Naul Rossi	Titular / CNF
Luiz Fernando Terra Tallarico	Secretário-Executivo

FONTE: (ATA da 11ª Reunião Ordinária do Codefat: 10/02/1993).

Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_19930210_11.pdf.

Acesso em: 23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1994)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Alexandre Jorge Loloian	Presidente
Isac Roffé Zagury	BNDES
Willy Fischer	Força Sindical
Dagmar Mª de Santana Martins	Suplente /CNC
Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães	Suplente / CUT
Keniti Aniya	Suplente / MTb
Fernando Fróes de Carvalho	Suplente / BNDES
Paulo Machado	MPS*
Mario Esteves Filho	BNDES*

FONTE: (ATA da 12ª Reunião Ordinária do Codefat: 04/01/1994).

Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_19940104_12.pdf.

Acesso em: 23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1995)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Lúcio Antonio Bellentani	Presidente
Marcelo Estevão de Moraes	Titular / MPAS
Francisco Canindé Pegado do Nascimento	Titular / CGT
Santiago Ballesteros Filho	Titular / CNI
Delúbio Soares de Castro	Titular / CUT
Ubiracy Torres Cuóco	Titular / CNC
Alencar Naul Rossi	Titular / CNF
Fernando J. F. de Carvalho	Suplente / BNDES
Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira	Secretário-Executivo

FONTE: (ATA da 20ª Reunião Ordinária do Codefat: 05/04/1995).

Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_19950405_20.pdf

Acesso em: 23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1996)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Alencar Naul Rossi	Presidente
Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira	Secretário-Executivo (MTB)
Isac Roffé Zagury	Titular / BNDES
Francisco Canindé Pegado do Nascimento	Titular / CGT
Lúcio Antonio Bellentani	Titular /Força Sindical
Delúbio Soares de Castro	Titular / CUT
Santiago Ballesteros Filho	Titular / CNI
Ubiracy Torres Cuóco	Titular / CNC

FONTE: (ATA da 38ª Reunião Ordinária do Codefat: 07/02/1996). Disponível em:

http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_19960207_38.pdf. Acesso em:

23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1997)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira	Presidente (MTB)
Maria Elizabeth Santiago Contreiras	Secretária-Executiva
José Roberto Leal Ferreira Fiorêncio	Suplente / BNDES
Francisco Canindé Pegado do Nascimento	Titular / CGT
Delúbio Soares de Castro	Titular / CUT
Ricardo Baldino e Souza	Suplente / Força Sindical
Ubiracy Torres Cuóco	Titular / CNC
Armando de Queiroz Monteiro Neto	Titular / CNI
Alencar Naul Rossi	Titular / CNF

FONTE: (ATA da 45ª Reunião Ordinária do Codefat: 03/04/1997).

Disponível em: http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_19970403_45.pdf.

Acesso em: 23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1998)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Delúbio Soares de Castro	Presidente
Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira	Secretário-Executivo
Marcelo Viana Estevão de Moraes	Titular / MPAS
Isac Roffé Zagury	Titular / BNDES
Francisco Canindé Pegado do Nascimento	Titular / CGT
Luiz Fernando de Souza Emediato	Suplente / Força Sindical
Marco Antônio Reis Guarita	Suplente / CNI
Ubiracy Torres Cuóco	Suplente / CNC

FONTE: (ATA da 50ª Reunião Ordinária do Codefat: 17/02/1998). Disponível em:

http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_19980217_50.pdf Acesso em:

23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (1999)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Flávio Obino Filho	Presidente
Maria Elizabeth Santiago Contreiras	Secretária-Executiva
Paulo Jobim Filho	Titular / MTE
Isac Roffé Zagury	Titular / BNDES
Lourival Novaes Dantas	Titular / CNI
Alencar Naul Rossi	Titular / CNF
Delúbio Soares de Castro	Titular / CUT
Francisco Canindé Pegado do Nascimento	Titular / CGT
Luiz Fernando de Souza Emediato	Suplente / Força Sindical

FONTE: (ATA da 56ª Reunião Ordinária do Codefat: 11/03/1999). Disponível em:

http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_19990311_56.pdf. Acesso em:

23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (2000)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Paulo Jobim Filho	Presidente
Fátima Bayma de Oliveira	Secretária-Executiva
Vinícius Carvalho Pinheiro	Titular / MPAS
Gil Bernardo Borges Leal	Suplente / BNDES
Francisco Canindé Pegado do Nascimento	Titular / CGT
Delúbio Soares de Castro	Titular / CUT
Luiz Fernando de Souza Emediato	Suplente / Força Sindical
Carlos Roberto Nolasco Ferreira	Titular / SDS
Magnus Ribas Apostólico	Titular / CNF
Lourival Novaes Dantas	Titular / CNI
Rodolfo Tavares	Titular / CNA

FONTE: (ATA da 60ª Reunião Ordinária do Codefat: 15/03/2000). Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_20000315_60.pdf. Acesso em:
 23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (2001)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Paulo Jobim Filho	Presidente
Fátima Bayma de Oliveira	Secretária-Executiva
Celecino de Carvalho Filho	Suplente / MPAS
Gil Bernardo Borges Leal	Suplente / BNDES
Francisco Canindé Pegado do Nascimento	Titular / CGT
Delúbio Soares de Castro	Titular / CUT
Luiz Fernando de Souza Emediato	Suplente / Força Sindical
Francisco Braga de Souza	Suplente / SDS
Magnus Ribas Apostólico	Titular / CNF
Marco Antônio Reis Guarita	Suplente / CNI
Carlos Fernandes Xavier	Suplente / CNA
Roberto Ferreira Nogueira	Suplente / CNC

FONTE: (ATA da 65ª Reunião Ordinária do Codefat: 21/02/2001). Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_20010221_65.pdf. Acesso em:
 23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

COMPOSIÇÃO NOMINAL DOS CONSELHEIROS DO CODEFAT (2002)

CONSELHEIRO	INSTITUIÇÃO
Francisco Canindé Pegado do Nascimento	Presidente
Paulo Jobim Filho	Vice-Presidente
Fátima Bayma de Oliveira	Secretária-Executiva
Celecino de Carvalho Filho	Suplente / MPAS
Márcio Fortes de Almeida	Titular / MAPA
Neuton de Farias Soares	Suplente / MAPA
Gil Bernardo Borges Leal	Suplente / BNDES
Remígio Todeschini	Titular / CUT
Moacyr Roberto Tesch Auersvald	Titular / SDS
Luiz Fernando de Souza Emediato	Suplente / Força Sindical
Rodolfo Tavares	Titular / CNA
Marilena Moraes Barbosa Funari	Suplente / CNF
Roberto Nogueira Ferreira	Suplente / CNC

FONTE: (ATA da 70ª Reunião Ordinária do Codefat: 19/02/2002). Disponível em:
http://www.mtb.gov.br/codefat/ata_20020219_70.pdf. Acesso em:
 23/05/2007. (Dados organizados pela autora).

APÊNDICE B - TIPOLOGIA DO DESEMPREGO

TIPOLOGIA DO DESEMPREGO	CONCEITO
Desemprego involuntário	Ocorre quando o indivíduo deseja trabalhar à taxa de salários vigentes no sistema econômico, mas não encontra ocupação. É também denominado desemprego cíclico ou desemprego conjuntural. Ocorre devido à insuficiência de demanda agregada na economia. Desde que Keynes se destacou como formalizador das idéias sobre o impacto da insuficiência da demanda sobre a economia e o mercado de trabalho, esse tipo de desemprego é também conhecido como Keynesiano. Representa sem dúvida, aquele tipo de desocupação dos indivíduos que deve merecer maior atenção das autoridades governamentais.
Desemprego estrutural	Acontece quando o padrão de desenvolvimento econômico adotado exclui uma parcela dos trabalhadores do mercado de trabalho. Denomina-se também desemprego tecnológico e ocorre devido ao desequilíbrio entre a oferta e a demanda por mão-de-obra de determinada qualificação.
Desemprego friccional	Surge em decorrência do processo dinâmico que caracteriza o mercado de trabalho, no qual o sistema de informação sobre a oferta de vagas disponíveis no sistema produtivo é imperfeito. Existe um lapso de tempo entre a saída do indivíduo de um emprego e a obtenção de uma nova ocupação de acordo com suas características. Nesse interim, ele é classificado como desempregado.
Desemprego sazonal	Ocorre devido à sazonalidade de determinados tipos de atividade econômica. Como é possível prever esse tipo de flutuações, pode-se atribuir uma dose de voluntariedade dos indivíduos engajados em ocupações dessa natureza.

FONTE: Chahad, 2006, p.390.

APÊNDICE C - TIPOLOGIA DO SUBEMPREGO

TIPOLOGIA DO SUBEMPREGO	CONCEITO
Visível	É definido como a diferença entre o volume real de horas trabalhadas pelo indivíduo e o volume de horas que ele poderia, de fato, trabalhar. Esse indicador merece as seguintes condições: o subemprego deve-se dar por razões econômicas, caracterizando uma involuntariedade do indivíduo, que não está trabalhando mais por insuficiência de demanda. O trabalho em tempo parcial não é uma aspiração do indivíduo. Ademais, o número de horas pode ser fixado em termos de dias, semanas, mês ou ano e varia de acordo com as características do país ou região em que se pretende medir o subemprego.
Encoberto	Representa a quantidade de mão-de-obra que seria possível liberar melhorando-se a organização e a distribuição das tarefas de trabalho mantendo-se o nível de produção sem necessidade de novos investimentos em capital fixo e sem modificação das formas de utilização do trabalho assalariado ou estrutura social de produção.
Potencial	É definido como a quantidade da mão-de-obra que pode ser liberada, dado um nível de produção, por meio de mudanças nas condições de exploração dos recursos ou transformações na indústria ou agricultura. Implica reduzir gradualmente a proporção de mão-de-obra ocupada em atividades de baixa produtividade elevando-a simultaneamente.
Potencial visível	Mais recentemente, o programa regional de emprego para a América Latina e Central (PREALC) propôs uma variante no conceito de subemprego potencial, buscando incorporar a idéia de pobreza como um elemento fundamental na definição de subocupação da mão-de-obra. Essa nova definição amplia o conceito de subemprego, mas introduz o problema do que será considerado como linha de pobreza.

FONTE: Chahad, 2006, p.391.

**APÊNDICE D - PRINCIPAIS DIFERENÇAS METODOLÓGICAS
ENTRE A PED E A PME**

SITUAÇÃO DO INDIVÍDUO	CLASSIFICAÇÃO PED	CLASSIFICAÇÃO PME
Não trabalhou e procurou trabalho na semana	Desemprego Aberto	Desemprego Aberto
Sem trabalho e procura na semana, mas com procura de trabalho nos últimos trinta dias	Desemprego Aberto	Inativo
Sem trabalho na semana e sem procura nos últimos trinta dias, mas com procura nos últimos doze meses.	Desemprego Oculto pelo Desalento	Inativo
Com procura de trabalho combinada à realização de trabalho irregular nos últimos trinta dias	Desemprego Oculto pelo Trabalho Precário	Ocupado, se trabalhou na semana, ou inativo, se não trabalhou na semana
Sem procura de trabalho nos últimos trinta dias, com procura nos últimos doze meses e realização simultânea de trabalho irregular, inclusive nos últimos trinta dias	Desemprego Oculto pelo Trabalho Precário	Ocupado, se trabalhou na semana, ou inativo, se não trabalhou na semana
Com trabalho exercido em caráter excepcional nos últimos trinta dias e sem procura de trabalho	Inativo com Trabalho Excepcional	Ocupado, se trabalhou na semana, ou inativo, se não trabalhou na semana
Com trabalho não-remunerado de ajuda a negócios de parentes na semana e sem procura de trabalho	Ocupado	Ocupado, se trabalhou quinze horas ou mais na semana, e inativo, se a jornada foi inferior
Com trabalho não-remunerado em organizações beneficentes na semana e sem procura de trabalho	Inativo	Ocupado
Não trabalhou na semana porque está "encostado na caixa" há mais de quinze dias	Inativo	Ocupado
Crianças de 10 a 14 anos	Inativas, Ocupadas ou Desempregadas segundo exercício e/ou procura de trabalho.	Excluídas da PIA

FONTE: Disponível em: <http://www.dieese.org.br/esp/real/estjun96.xml>. Acesso em: 29/jun/2007.

APÊNDICE E - TABELA DO ÍNDICE DE EQÜIDADE DE GÊNERO (IEG)

PAÍSES	RANKING	IEG	EDUCAÇÃO	ATIVIDADES ECONÔMICAS %		EMPODERAMENTO %	
			Nível Superior	Ocupação	Renda	Mulheres em posição de decisão política e ministras	Mulheres com assentos no parlamento
Suécia	1	89	1,55	50,9	69	52,4	46,3
Colômbia	15	77	1,09	48,8	51	35,7	12,1
Panamá	40	72	1,59	44,0	51	14,3	16,7
Argentina	41	71	1,49	35,7	37	8,3	36,2
Uruguai	47	70	1,95	46,3	53	0	11,1
Brasil	50	68	1,32	46,9	43	11,4	8,6
Iêmen	149	26	0,38	6,1	0,31	2,9	0,3

FONTE: Observatório da Cidadania: Relatório 2006, nº 10

**APÊNDICE F - TABELA REFERENTE ÀS PRINCIPAIS ENTIDADES VOLTADAS
ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

ENTIDADE	ÁREA DE ATUAÇÃO TEMÁTICA	SERVIÇO PRESTADO	PÚBLICO ALVO	OBJETIVOS/MISSÃO/VALORES
ALTERNATIVA -Associação de Assistência ao excepcional	Assistência social Portadores de deficiência	Capacitação/ formação profissional/ qualificação Educação especial Outros	Portadores de deficiência	Promover a integração de pessoas portadoras de deficiência mental; defender os seus direitos de ter acesso a todos os recursos sociais existentes, receber educação e habilitação para o trabalho, dando assim sua contribuição para a família e a comunidade.
AACD - Associação de Assistência à Criança Deficiente	Portadores de deficiência	Outros	Crianças e adolescentes Portadores de deficiência	Objetivo: Aumentar as fontes geradoras e o valor de recursos para a instituição, afim de ampliar os atendimentos, diminuindo a fila de espera e investindo em novas unidades da AACD em todo o Brasil. Missão: Tratar, reabilitar e reintegrar à sociedade crianças, adolescentes e adultos portadores de deficiência física.
ABDIM - Associação Brasileira de Distrofia Muscular	Assistência social Portadores de deficiência Saúde	Outros	Portadores de deficiência	Melhorar a qualidade de vida dos portadores de Distrofia Muscular Progressiva e seus familiares, através do atendimento multidisciplinar. Assim como, orientação e prevenção de novos casos através do aconselhamento genético.

continua

conclusão

ENTIDADE	ÁREA DE ATUAÇÃO TEMÁTICA	SERVIÇO PRESTADO	PÚBLICO ALVO	OBJETIVOS/MISSÃO/VALORES
ABBR - Associação Brasileira beneficente de Reabilitação	Assistência social Portadores de deficiência Saúde	Apoio e infraestrutura Atendimento/ Orientação médico-psicológica Pesquisas e estudos	Comunidades urbanas Crianças e adolescentes Jovens Portadores de deficiência Sociedade civil em geral Terceira idade	Reabilitar os portadores de deficiência física até à conquista da sua independência e retorno ao convívio social. Missão: Nosso desejo é que as pessoas, mesmo que impossibilitadas de exercerem algumas de suas potencialidades, possam ter a alegria de viver e contribuir com a sociedade. Valores: colocar os serviços a todos que dela precisem, quer tenham recursos ou não independentemente da concepção política-filosófica, raça ou religião. A ABBR não discrimina. Atuação com profissionalismo e transparência. Respeito aos Direitos Humanos, honrando o prêmio recebido em dez/1999. Valorizar seus colaboradores e contribuintes-mantenedores. Valorizar todos os diplomas recebidos.
ABRACE - Associação Brasileira para o Adolescente e a Criança Especial	Portadores de deficiência	Capacitação/ Formação profissional/ qualificação/ Educação especial	Jovens Portadores de deficiência	Os programas desenvolvidos pela Abrace visam a melhoria da qualidade de vida, de jovens e adultos portadores de deficiência mental, de ambos os sexos, com necessidades especiais e específicas de apoio. Baseiam-se nos princípios da Educação Inclusiva, tendo como objetivo oferecer oportunidades reais de aprendizagem, que representam mais independência e autonomia, tornando-os mais produtivos nas diversas áreas da vida. A Abrace preza todos os envolvidos neste trabalho (usuários, profissionais e colaboradores) por acreditarem naquilo que fazem, buscando sempre superar seus limites. A alegria, a ética e a transparência são valores presentes em todas as situações da Abrace.

FONTE: Sites referentes às entidades acima listadas: Disponível em: <http://www.ajudabrasil.org/6.372.html>.
www.aacd.org.br; www.abdim.org.br; www.abbr.org.br; www.associacaoabrace.org.br e
www.alternativa.org.br Acesso em: 02 jul 2007

APÊNDICE G - RECURSOS DE ALGUNS FUNDOS PÚBLICOS NO BRASIL³⁵⁷

FUNDO	RECURSOS APROVADOS NOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO EM 2003
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD)	R\$ 5 milhões
Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA)	R\$ 23,85 milhões
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	R\$ 3,7 bilhões
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	R\$ 42.155.913,00 milhões

FONTE: Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/> Acesso em: 07 jul 2007

³⁵⁷ Essa tabela foi desenvolvida com base nas orientações contidas no livro Manual de Fundos Públicos: Controle social e acesso aos recursos públicos. São Paulo: ABONG, Peirópolis, 2004.

APÊNDICE H - MINISTROS DO TRABALHO NO BRASIL (1930-2007)

MINISTRO	PERÍODO
Lindolfo Leopoldo Boeckel Collor	26/11/30 a 04/04/32
Joaquim Pedro Salgado Filho	06/04/32 a 25/07/34
Agamenon Sérgio Godoy de Magalhães	26/07/34 a 25/11/37
Waldemar Cromwell do R. Falco	25/11/37 a 13/06/41
Alexandre Marcondes Machado Filho	29/12/41 a 29/10/45
Roberto Carlos Vasco Carneiro de Mendonça	31/10/45 a 31/01/46
Octavio Negro de Lima	31/01/46 a 30/10/46
Morvan Dias de Figueiredo	30/10/46 a 30/09/48
Honório Fernandes Monteiro	22/10/48 a 29/06/50
Danton Coelho	31/01/51 a 05/09/51
José de Segadas Vianna	06/09/51 a 17/06/53
João Belchior Marques Goulart	18/06/53 a 23/05/54
Napoleão de Alencastro Guimarães	24/08/54 a 11/11/55
Nelson Backer Omegna	11/11/55 a 31/01/56
José Parsifal Barros	31/01/56 a 30/06/58
Fernando Carneiro da Cunha Nobrega	18/07/58 a 17/04/60
João Baptista Ramos	19/04/60 a 07/11/60
Alyrio Salles Coelho	07/11/60 a 31/01/61
Francisco Carlos de Castro Neves	31/01/61 a 25/08/61
André Franco Montoro	08/09/61 a 12/07/62
Hermes Lima	13/07/62 a 18/09/62
João Pinheiro Neto	18/09/62 a 06/12/62
Benjamin Eurico Cruz	06/12/62 a 21/01/63
Almino Monteiro Álvares Affonso	24/01/63 a 18/06/63
Amaury de Oliveira e Silva	18/06/63 a 31/03/64
Arnaldo Lopes Sussekind	04/04/64 a 07/12/65
Walter Perachi Barcellos	07/12/65 a 18/07/66
Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva	28/07/66 a 15/03/67
Jarbas Gonçalves Passarinho	15/03/67 a 30/10/69
Julio de Carvalho Barata	30/10/69 a 15/03/74
Arnaldo da Costa Prietto	15/03/74 a 15/03/79
Murilo Macedo	15/03/79 a 14/03/85
Almir Pazzianotto Pinto	15/03/85 a 12/01/89
Dorothea Fonseca Furquim Werneck	13/01/89 a 14/03/90
Antonio Rogério Magri	15/03/90 a 19/01/92
Reinhold Sthephanes	20/01/92 a 13/04/92
João Mello Neto	13/04/92 a 07/10/92
Walter Barelli	08/10/92 a 04/05/94
Marcelo Pimentel	04/05/94 a 31/12/94
Paulo de Tarso Almeida Paiva	01/01/95 a 31/03/98
Edward Joaquim Amadeo Swaelen	07/04/98 a 31/12/98
Francisco Oswaldo Neves Dornelles	01/01/99 a 08/04/02
Paulo Jobim Filho	08/04/02 a 31/12/02
Jaques Wagner	01/01/03 a 23/01/04
Ricardo José Ribeiro Berzoini	23/01/04 a 12/07/05
Luiz Marinho	12/07/05 a 29/03/07
Carlos Lupi	Março de 2007

FONTE: Disponível em: <http://www.mte.gov.br/museu/default.asp> Acesso em: 17 jul 2007. (Dados organizados pela autora).

APÊNDICE I - DISCUSSÃO SOBRE LEGISLATIVO E EXECUTIVO: O PAPEL DAS MPS

Com base nessa constatação da importância das Medidas Provisórias, discutiremos brevemente o papel que esse mecanismo ocupa no sistema político brasileiro. De acordo com Amorin Neto e Tafner, são três as principais correntes que discutem o papel das Medidas Provisórias no Brasil. A primeira interpreta o uso contínuo de MPs, como uma forma de usurpação do Poder do Congresso, em prol do Executivo, ou seja, uma forma de subordinação³⁵⁸. A segunda corrente entende que o Executivo não pretende, via MPs, tirar a autoridade do Legislativo, mas sim dar resposta a sua inércia processual³⁵⁹. A última linha é de Figueiredo e Limongi, que entendem que as MPs "são um poderoso instrumento institucional que permite ao Executivo controlar a agenda legislativa, sem que isto signifique que o Executivo possa governar contra as preferências da maioria parlamentar" (AMORIN NETO & TAFNER, 2002, p.7). Bem como, uma das justificativas para essa fórmula organizacional é a necessidade da execução de múltiplas funções e diante da imprevisibilidade existe a necessidade de ações rápidas, assim, as MPs são entendidas como um instrumento que afere ao Executivo poderes legislativos excepcionais³⁶⁰.

Os autores que trabalham dentro desta última perspectiva analítica identificaram que do ponto de vista quantitativo, de outubro de 1988 até dezembro

³⁵⁸ Ver MONTEIRO, Jorge Vianna. **Economia e Política: Instituições de Estabilização Econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. Outra referência é: MONTEIRO, Jorge Vianna. Condicionamentos Institucionais das Medidas Provisórias. In: **Revista de Administração Pública**. Vol. 34, nº 02, 2000.

³⁵⁹ Ver MAINWARING, Scott. Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: Mainwaring e M. S. Shugart (orgs.) **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge University Press, 1997.

³⁶⁰ Ver Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? In: **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV: 1999, p. 125. Cabe ainda lembrar que, em trechos aqui citados a partir das atas do Codefat, havia reclamações quanto à morosidade do processo decisório do Codefat, sendo constatado também afirmações ao inverso.

de 2000, foram editadas 5.533 MPs, tendo uma média mensal de 38 MPs, ou, ao dia, 1,25 MPs, um número expressivo que demonstra uma relação especial entre Executivo e Legislativo. O que chama a atenção a partir do foco deste trabalho é sobre as matérias sobre as quais as MPs dispõem. As

(...) matérias econômicas e, dentro destas, as atividades de orçamento, finanças, impostos e regulação econômica, respondem em média por 61% do total de MPs originais editadas pelos governos, enquanto as administrativas por 21%, restando às demais 18% do total. Alterações Tributárias, flexibilidade no remanejamento de recursos orçamentários e regulação econômica, pode-se dizer, compõem a agenda do Executivo Federal (AMORIN NETO & TAFNER, 2002, p.11).

Esses dados são especialmente válidos para o Governo Fernando Henrique Cardoso, conforme tabela a seguir³⁶¹.

TABELA 13 - MEDIDAS PROVISÓRIAS ORIGINAIS CLASSIFICADAS POR TEMA E POR GOVERNO

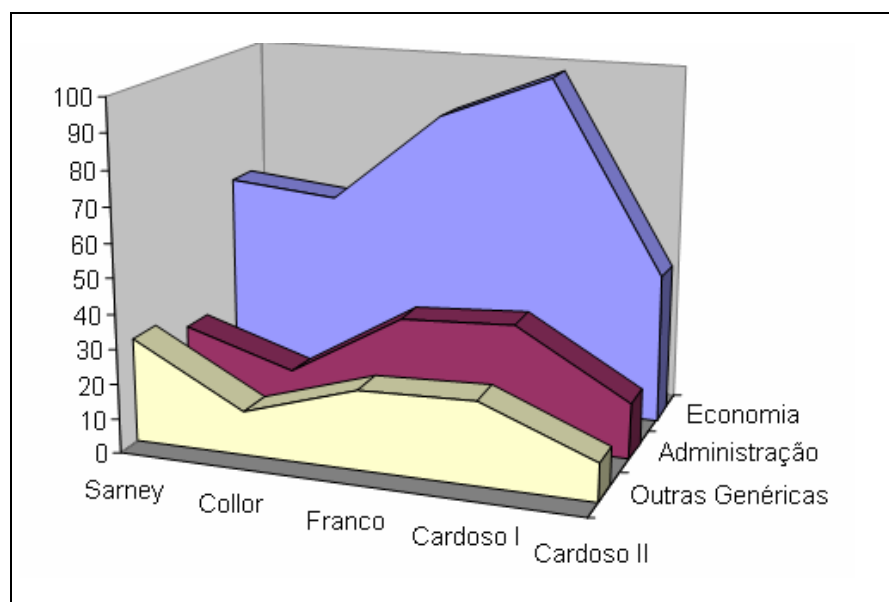
TEMAS	SARNEY	COLLOR	FRANCO	CARDOSO I	CARDOSO II	TOTAL
Economia:	61	58	85	98	43	345
*Orçamentos e Finanças	13	10	26	24	11	84
*Regulação Econômica	17	12	15	19	8	71
*Preços e Salários	4	10	9	12	5	40
*Impostos	18	14	15	21	9	77
*Outros	9	12	20	22	10	73
Administração:	24	14	33	35	16	122
*Pessoal	13	8	15	15	7	58
*Org./Reforma do Estado	11	6	18	20	9	64
Outras Genéricas	30	13	23	24	11	101
TOTAL	115	85	141	157	70	568

FONTE: AMORIN NETO & TAFNER, 2002, p.11, *apud* Mesa da Câmara dos Deputados e Casa Civil da Presidência da República

³⁶¹ Essa tabela foi extraída do artigo AMORIM NETO, Octavio & TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, p. 13. A análise apresentada é referente ao Governo de Fernando Henrique Cardoso, não acompanhamos este processo no Governo de Luis Inácio Lula da Silva.

As medidas, como é possível observar, são relacionadas de forma extensa a discussões de ordem econômica, o que fica bastante claro também no gráfico³⁶² a seguir.

FIGURA 6 - MEDIDAS PROVISÓRIAS ORIGINAIS CLASSIFICADAS POR TEMA E POR GOVERNO



FONTE: AMORIM NETO & TAFNER, 2002, p.11, *apud* Mesa da Câmara dos Deputados e Casa Civil da Presidência da República

Na análise destes dados, os autores defendem a existência de um conjunto de preferências de ambos os lados, e que pode ser de acordo com o "momento", coordenado por membros tanto do Legislativo quanto do Executivo³⁶³. Sendo que um dos trunfos do Legislativo seria a modificação do texto das MPs, o que ocorre de forma intensa. Assim,

O jogo de reedição modificada de MPs – sob um governo de coalizão – permite que a maioria parlamentar se adapte às perdas por agenciamento geradas pela delegação que faz ao Executivo, fazendo com que esta tenha êxito ou, pelo menos, não vire abdicação. Porém, caso o Executivo não

³⁶² Esse gráfico foi extraído do artigo AMORIM NETO, Octavio & TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, p. 13.

³⁶³ Ver AMORIM NETO, Octavio & TAFNER, 2002, p. 18.

tenha se coordenado com a maioria parlamentar por meio de um acordo de coalizão, só resta àquela o caminho da oposição às MPs. Isto é, caso não haja um governo de coalizão, é praticamente inevitável que o uso de MPs gere sérios conflitos entre o Executivo e o Legislativo (AMORIN NETO & TAFNER, 2002, p.11).

O que essas informações referentes à relação entre Executivo e Legislativo demonstram, e o que interessa do ponto de vista desta pesquisa, por um lado, é o fato de o Codefat ter como um de seus principais traços discussões econômicas e orçamentárias, coincidindo com a área em que o Executivo mais edita Medidas Provisórias. E, por outro lado, contar com essa forte presença do Executivo que, em geral, usa o recurso das MPs para tratar, especialmente, destas matérias, ainda que, também, conforme vimos, tenha utilizado este instrumento para alterar aspectos regimentais do Conselho. O que se pretende demonstrar é que essa preponderância do Executivo sobre o Legislativo também ocorre na relação entre o Executivo e esferas públicas, exatamente porque seu poder é destoante em relação aos demais. No caso específico da relação Executivo *versus* Legislativo, há ainda uma "troca" que é, segundo os autores, uma espécie de zona confortável de manobra do Legislativo, em que as MPs são utilizadas de forma racional.

Segundo a lógica da nossa análise, o Congresso não deve votar – dentro do prazo regulamentar – as MPs que tratam de assuntos de menor monta para não perder seu escasso tempo – um exame impressionista das MPs indica que esses são, em geral, assuntos específicos da administração pública. Ao agir assim, os parlamentares estão implicitamente delegando poder ao Executivo para regular matérias que não atingem os interesses vitais das maiorias legislativas, ajudando a agilizar o processo de tomada de decisão. Porém, no que concerne às MPs sobre temas relevantes, a demora do Congresso em apreciá-las diz respeito à maneira como nosso Legislativo procura superar os problemas decorrentes da falta de capacitação técnica dos parlamentares e de suas assessorias. Sabedor de que não possui meios suficientes para avaliar em tempo exíguo os detalhes técnicos de complexos temas de políticas públicas, nosso Congresso prefere esperar para escutar as reações dos grupos sociais afetados por uma MP para, a partir daí, formar sua posição a respeito desta. Trata-se de um mecanismo eficaz e barato de monitoramento dos atos do Executivo, racionalmente utilizado por um Congresso desaparelhado tecnicamente. Sendo assim, é plausível afirmar que o Congresso brasileiro tem como saber se uma MP é melhor do que o *status quo* (AMORIN NETO & TAFNER, 2002, p.11).

Com esta forma de funcionamento, o mecanismo de escuta do Legislativo por parte da sociedade civil é o que os autores chamam de "alarme de incêndio",

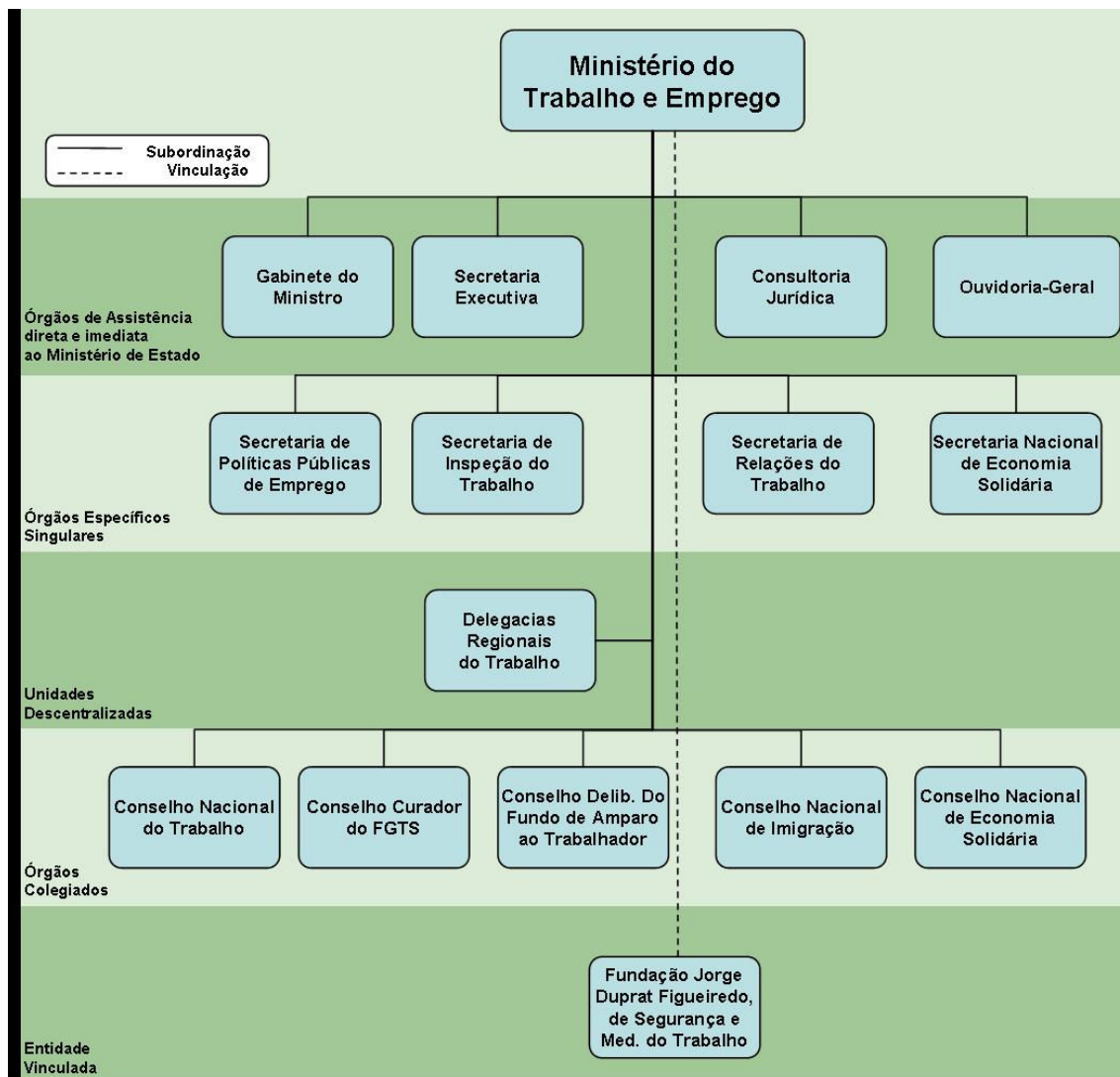
que é a reação dos grupos que são diretamente afetados por MPs. A questão é que essa forma de funcionamento vem a favorecer grupos sociais que são bem organizados. Um dos exemplos citados como mecanismo de atuação do mecanismo de alarme de incêndio

(...) foi a votação, em 2 de dezembro de 1998, da MP que procurava reformar o sistema previdenciário mediante o aumento da alíquota de contribuição dos servidores civis ao sistema de previdência do setor público. Extremamente bem organizado, o sindicato dos funcionários públicos foi o grupo de pressão que mais conseguiu se fazer ouvir nos corredores do Congresso às vésperas da votação, logrando, ao fim, obter a derrota da proposta do governo em plenário. O viés do *alarme de incêndio* é, sem dúvida, um tema interessante, que, todavia, deve ser deixado para trabalhos futuros (AMORIN NETO & TAFNER, 2002, p.11).

A importância dessa discussão é somente para localizar o leitor quanto a existência deste debate sobre as relações entre Legislativo e Executivo e demonstrar como esses mecanismos estão presentes na relação entre o Executivo e esferas públicas, como no caso do Codefat.

ANEXOS

ANEXO A - ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO DO GOVERNO LULA (2007)



FONTE: Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004 e Portaria nº 483 de 15 de setembro de 2004.

ANEXO B - LEI Nº 7.998, EM 20 DE JANEIRO DE 1990

LEI Nº 7.998 - DE 11 DE JANEIRO DE 1990 - DOU DE 12/1/90

LEGISLAÇÃO: LEI Nº 10.608 - DE 20 DE DEZEMBRO DE 2002 - DOU DE 23/12/2002

Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Esta Lei regula o Programa do Seguro-Desemprego e o abono de que tratam o inciso II do art. 7º, o inciso IV do art. 201 e o art. 239, da Constituição Federal, bem como institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

DO PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO

Art. 2º - O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade:

- I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa;
- II - auxiliar os trabalhadores requerentes ao seguro-desemprego na busca de novo emprego, podendo para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional.

Art. 3º - Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:

- I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa;
- II - ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônoma, durante pelo menos 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses;

III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973;

IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e

V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

Art. 4º - O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por um período máximo de 4 (quatro) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 (dezesesseis) meses, contados da data de dispensa que deu origem à primeira habilitação.

Parágrafo único. O benefício do seguro-desemprego poderá ser retomado a cada novo período aquisitivo, satisfeitas as condições arroladas no art. 3º desta Lei, à exceção do seu inciso II.

Art. 5º O valor do benefício será fixado em Bônus do Tesouro Nacional (BTN), devendo ser calculado segundo 3 (três) faixas salariais, observados os seguintes critérios:

I - até 300 (trezentos) BTN, multiplicar-se-á o salário médio dos últimos 3 (três) meses pelo fator 0,8 (oito décimos);

II - de 300 (trezentos) a 500 (quinhentos) BTN aplicar-se-á, até o limite do inciso anterior, a regra nele contida e, no que exceder, o fator 0,5 (cinco décimos);

III - acima de 500 (quinhentos) BTN, o valor do benefício será igual a 340 (trezentos e quarenta) BTN.

§ 1º- Para fins de apuração do benefício, será considerada a média dos salários dos últimos 3 (três) meses anteriores à dispensa, devidamente convertidos em BTN pelo valor vigente nos respectivos meses trabalhados.

§ 3º - No pagamento dos benefícios, considerar-se-á:

- I - o valor do BTN ou do salário mínimo do mês imediatamente anterior, para benefícios colocados à disposição do beneficiário até o dia 10 (dez) do mês;
- II - o valor do BTN ou do salário mínimo do próprio mês, para benefícios colocados à disposição do beneficiário após o dia 10 (dez) do mês.

Art. 6º - O seguro-desemprego é direito pessoal e intransferível do trabalhador, podendo ser requerido a partir do sétimo dia subsequente à rescisão do contrato de trabalho.

Art. 7º - O pagamento do benefício do seguro-desemprego será suspenso nas seguintes situações:

- I - admissão do trabalhador em novo emprego;
- II - início de percepção de benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto o auxílio-acidente, o auxílio suplementar e o abono de permanência em serviço;
- III - início de percepção de auxílio-desemprego.

Art. 8º - O benefício do seguro-desemprego será cancelado:

- I - pela recusa, por parte do trabalhador desempregado, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior;
- II - por comprovação de falsidade na prestação das informações necessárias à habilitação;
- III - por comprovação de fraude visando à percepção indevida do benefício do seguro-desemprego;
- IV - por morte do segurado.

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I a III deste artigo, será suspenso por um período de 2 (dois) anos, ressalvado o prazo de carência, o direito do trabalhador à percepção do seguro-desemprego, dobrando-se este período em caso de reincidência.

DA ABONO SALARIAL

Art. 9º - É assegurado o recebimento de abono salarial no valor de um salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, aos empregados que:

- I - tenham percebido, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base;
- II - estejam cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos no Fundo de Participação PIS-Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador.

Parágrafo único. No caso de beneficiários integrantes do Fundo de Participação PIS-Pasep, serão computados no valor do abono salarial os rendimentos proporcionados pelas respectivas contas individuais.

DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

Art. 10. - É instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

Parágrafo único. O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, subordinando-se, no que couber, à legislação vigente.

Art. 11. - Constituem recursos do FAT:

- I - o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep;
- II - o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações;
- III - a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos;
- IV - o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal.
- V - outros recursos que lhe sejam destinados.

Art. 12. - (Vetado).

Art. 13. - (Vetado).

Art. 14. -(Vetado).

Art. 15. - Compete aos Bancos Oficiais Federais o pagamento das despesas relativas ao Programa do Seguro-Desemprego e ao abono salarial conforme normas a serem definidas pelos gestores do FAT.

Parágrafo único. Sobre o saldo de recursos não desembolsados, os agentes pagadores remunerarão o FAT, no mínimo com correção monetária.

Art. 16. - No que alude ao recolhimento das contribuições ao PIS e ao Pasep, observar-se-á o seguinte:

- I - os contribuintes deverão recolher as contribuições aos agentes arrecadadores nos prazos e condições estabelecidas na legislação em vigor;
- II - os agentes arrecadadores deverão, no prazo de 2 (dois) dias úteis, repassar os recursos ao Tesouro Nacional;
- III - (Vetado).

Art. 17. - As contribuições ao PIS e ao Pasep serão arrecadadas pela Caixa Econômica Federal, mediante instrumento próprio, de conformidade com normas e procedimentos a serem definidos pelos gestores do FAT.

GESTÃO

Art. 18. - É instituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), composto de 9 (nove) membros e respectivos suplentes, assim definidos:

- I - 3 (três) representantes dos trabalhadores;
- II - 3 (três) representantes dos empregadores;
- III - 1 (um) representante do Ministério do Trabalho;
- IV - 1 (um) representante do Ministério da Previdência e Assistência Social;
- V - 1 (um) representante do BNDES.

§ 1º O mandato de cada Conselheiro é de 3 (três) anos.

§ 2º Na primeira investidura, observar-se-á o seguinte:

- I - 1/3 (um terço) dos representantes referidos nos incisos I e II do caput deste artigo será designado com mandato de 1 (um) ano; 1/3 (um

terço), com mandato de 2(dois) anos e 1/3 (um terço), com mandato de 3(três) anos;

II - o representante do Ministério do Trabalho será designado com o mandato de 3 (três) anos; o representante do Ministério da Previdência e Assistência Social, com o mandato de 2 (dois) anos; o representante do BNDES, com o mandato de 1 (um) ano.

§ 3º Os representantes dos trabalhadores serão indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores; e os representantes dos empregadores, pelas respectivas confederações.

§ 4º Compete ao Ministro do Trabalho a nomeação dos membros do Codefat.

§ 5º A Presidência do Conselho Deliberativo, anualmente renovada, será rotativa entre os seus membros.

§ 6º Pela atividade exercida no Codefat seus membros não serão remunerados.

Art. 19. - Compete ao Codefat gerir o FAT e deliberar sobre as seguintes matérias:

I - (Vetado).

II - aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho Anual do Programa do Seguro-Desemprego e do abono salarial e os respectivos orçamentos;

III - deliberar sobre a prestação de conta e os relatórios de execução orçamentária e financeira do FAT;

IV - elaborar a proposta orçamentária do FAT, bem como suas alterações;

V - propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência;

VI - decidir sobre sua própria organização, elaborando seu regimento interno;

VII - analisar relatórios do agente aplicador quanto à forma, prazo e natureza dos investimentos realizados;

- VIII - fiscalizar a administração do fundo, podendo solicitar informações sobre contratos celebrados ou em vias de celebração e quaisquer outros atos;
- IX - definir indexadores sucedâneos no caso de extinção ou alteração daqueles referidos nesta Lei;
- X - baixar instruções necessárias à devolução de parcelas do benefício do seguro-desemprego, indevidamente recebidas;
- XI - propor alteração das alíquotas referentes às contribuições a que alude o art. 239 da Constituição Federal, com vistas a assegurar a viabilidade econômico-financeira do FAT;
- XII - (Vetado);
- XIII - (Vetado);
- XIV - fixar prazos para processamento e envio ao trabalhador da requisição do benefício do seguro-desemprego, em função das possibilidades técnicas existentes, estabelecendo-se como objetivo o prazo de 30 (trinta) dias;
- XV - (Vetado);
- XVI - (Vetado);
- XVII - deliberar sobre outros assuntos de interesses do FAT.

Art. 20. - A Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo será exercida pelo Ministério do Trabalho, e a ela caberão as tarefas técnico-administrativas relativas ao seguro-desemprego e abono salarial.

Art. 21. - As despesas com a implantação, administração e operação do Programa do Seguro-Desemprego e do abono salarial, exceto as de pessoal, correrão por conta do FAT.

Art. 22. - Os recursos do FAT integrarão o orçamento da seguridade social na forma da legislação pertinente.

DA FISCALIZAÇÃO E PENALIDADES

Art. 23. - Compete ao Ministério do Trabalho a fiscalização do cumprimento do Programa de Seguro-Desemprego e do abono salarial.

Art. 24. - Os trabalhadores e empregadores prestarão as informações necessárias, bem como atenderão às exigências para a concessão do seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial, nos termos e prazos fixados pelo Ministério do Trabalho.

Art. 25. - O empregador que infringir os dispositivos desta Lei estará sujeito a multas de 400 (quatrocentos) a 40.000 (quarenta mil) BTN, segundo a natureza da infração, sua extensão e intenção do infrator, a serem aplicadas em dobro, no caso de reincidência, oposição à fiscalização ou desacato à autoridade.

§ 1º Serão competentes para impor as penalidades as Delegacias Regionais do Trabalho, nos termos do Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

§ 2º Além das penalidades administrativas já referidas, os responsáveis por meios fraudulentos na habilitação ou na percepção do seguro-desemprego serão punidos civil e criminalmente, nos termos desta Lei.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 26.- (Vetado).

Art. 27. - A primeira investidura do Codefat dar-se-á no prazo de 30 (trinta) dias da publicação desta Lei.

Art. 28. - No prazo de 30 (trinta) dias, as contribuições ao PIS e ao Pasep arrecadadas a partir de 5 de outubro de 1988 e não utilizadas nas finalidades prevista no art. 239 da Constituição Federal serão recolhidas à Carteira do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial (CSA) do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 29. - Os recursos do PIS/Pasep repassados ao BNDES, em decorrência do § 1º do art. 239 da Constituição Federal, antes da vigência desta Lei, integrarão a Carteira de Desenvolvimento Econômico (CDE) do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), assegurados correção monetária pela variação do IPC e juros de 5% a.a. (cinco por cento ao ano), calculados sobre o saldo médio diário.

Art. 30. - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias e apresentará projeto lei regulamentando a contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 31. - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 32. - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 11 de janeiro de 1990;
169º da Independência e 102º da República.

JOSÉ SARNEY
Mailson Ferreira da Nóbrega
Dorothea Werneck
Jáder Fontenelle Barbalho

ANEXO C - LEI Nº 8.352, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1991**LEI Nº 8.352, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1991.**

Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - O art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 9º - As disponibilidades financeiras do FAT poderão ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, e em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras oficiais federais de que trata o art. 15 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

§ 1º - Parcela das disponibilidades financeiras do FAT constitui a reserva mínima de liquidez, destinada a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono de que trata o art. 239 da Constituição Federal.

§ 2º - O montante da reserva estabelecida no parágrafo anterior não pode ser inferior ao maior dentre os seguintes valores:

I - a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições de que trata o art. 239 da Constituição Federal e o montante global dos pagamentos efetuados por conta das dotações orçamentárias para atender as despesas com o Programa do Seguro-Desemprego, com o Abono Salarial e com o Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES, custeados pela referida arrecadação;

II - o resultado da adição:

a) dos valores pagos a títulos de benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores, atualizados mês a mês pela variação do Índice

Nacional de Preços ao Consumidor, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou na sua ausência, pela variação de índice definido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), nos termos do inciso IX do art. 19 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e

b) de cinquenta por cento dos valores pagos a títulos de abono, nos termos do art. 9º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, nos doze meses anteriores, atualizados na forma prevista na alínea anterior.

§ 3º - Os recursos da reserva mínima de liquidez somente poderão ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil.

§ 4º - No exercício de 1991, as aplicações da parcela das disponibilidades financeiras que excederem o valor da reserva mínima de liquidez em depósitos especiais no Banco do Brasil S.A. serão no montante mínimo de Cr\$ 220.000.000.000,00 (duzentos e vinte bilhões de cruzeiros).

§ 5º - Os depósitos especiais de que trata o caput deste artigo serão remunerados, no mínimo pelos mesmos critérios e prazos aplicados aos depósitos das disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional, conforme disposto no art. 5º da Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989, com a redação dada pelo art. 8º da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, ou, da sua ausência, pela remuneração média diária paga pelos títulos do Tesouro Nacional, acrescidos, em ambos os casos, de juros de cinco por cento ao ano calculados pro rata die.

§ 6º - O resultado da remuneração das disponibilidades financeiras de que trata este artigo constituirá receita do FAT."

~~Art. 2º - O Banco do Brasil S.A. poderá utilizar os recursos originários dos depósitos especiais de que trata o art. 1º desta lei para conceder empréstimos:~~

~~I - ao setor rural.~~

~~II - ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), em caráter excepcional, no exercício de 1991.~~

~~Parágrafo único. - O empréstimo de que trata o inciso II deste artigo não poderá exceder o valor de Cr\$ 220.000.000.000,00 (duzentos e vinte bilhões de cruzeiros), e terá prazo de vencimento até 30 de junho de 1992.~~

- Art. 2º - O Banco do Brasil S.A. poderá utilizar os recursos originários dos depósitos especiais de que trata o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, para conceder empréstimos: (Redação dada pela Lei nº 8.458, de 1992)
- I - ao setor rural; (Redação dada pela Lei nº 8.458, de 1992)
 - II - ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), em caráter excepcional, no exercício de 1991; (Redação dada pela Lei nº 8.458, de 1992)
 - III - ao Inamps, em caráter excepcional, no exercício de 1992, desde que sejam garantidos pelo Tesouro Nacional, mediante a entrega de títulos públicos especiais de sua emissão, com registro no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), administrado pelo Banco Central do Brasil, com remuneração equivalente aos encargos previstos nos respectivos empréstimos e com poder liberatório e endossáveis a partir do vencimento das operações de empréstimos por eles garantidas na hipótese de inadimplência do Inamps, ou sempre e até os valores que o FAT necessite sacar dos depósitos especiais para atender à manutenção da sua Reserva Mínima de Liquidez ou às despesas com os benefícios do seguro-desemprego e do abono de que trata o art. 239 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 8.458, de 1992)
 - IV - ao INAMPS (em extinção), em caráter excepcional, para pagamento de Autorização de Internação Hospitalar - AIH, e de Unidade de Cobertura Ambulatorial - UCA, no exercício de 1993, desde que garantidos pelo Tesouro Nacional, mediante lançamento de Notas do Tesouro Nacional, Série F, regulamentadas pelo Decreto nº 747, de 5 de fevereiro de 1993, com remuneração equivalente aos encargos previstos no respectivo empréstimo, e com poder liberatório e endossáveis a partir do vencimento das operações de empréstimos por elas garantidas, podendo, na hipótese de inadimplência do INAMPS (em extinção), ser resgatadas antecipadamente, sempre e até que os valores que o FAT necessite sacar dos depósitos especiais, para atender à manutenção de sua reserva mínima de liquidez ou às despesas com benefícios do seguro-desemprego e do abono de que trata o art. 239 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 8.736, de 1993)
- § 1º - O empréstimo de que trata o inciso II deste artigo não poderá exceder o valor corrente de Cr\$ 220.000.000.000,00 (duzentos e vinte bilhões de cruzeiros), e terá prazo de vencimento até 31 de junho de 1992. (Redação dada pela Lei nº 8.458, de 1992)

§ 2º - O empréstimo de que trata o parágrafo anterior poderá ser objeto de refinanciamento, desde que oferecidas as garantias referidas no inciso III deste artigo. (Incluído pela Lei nº 8.458, de 1992)

§ 3º - O empréstimo de que trata o inciso III deste artigo não poderá exceder ao valor corrente de Cr\$ 5.000.000.000,00 (cinco trilhões de cruzeiros), ou ao valor correspondente a 46% (quarenta e seis por cento) do valor da diferença entre a arrecadação estimada para o exercício de 1992, na Lei nº 8.409, de 28 de fevereiro de 1992, sob o título de contribuição para o Fundo de Investimento Social (Finsocial) (Fonte 153) e aquela que efetivamente ocorrer durante o exercício. (Incluído pela Lei nº 8.458, de 1992)

~~§ 4º - O empréstimo de que trata o inciso IV deste artigo não poderá exceder o valor corrente de Cr\$ 35.000.000.000,00 (trinta e cinco bilhões de cruzeiros reais), e terá prazo de vencimento de seis meses, a contar da data da efetiva liberação dos recursos, prorrogável em até sessenta dias, no caso de não ter sido publicado até a data de vencimento do empréstimo, o Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD, relativo ao exercício de 1994. (Incluído pela Lei nº 8.736, de 1993).~~

§ 4º - O empréstimo de que trata o inciso IV deste artigo não poderá exceder o valor corrente de CR\$ 35.000.000.000,00 (trinta e cinco bilhões de cruzeiros reais), e terá prazo de vencimento de seis meses, a contar da data da efetiva liberação dos recursos, prorrogável por igual período, no caso de não ter sido publicado até a data de vencimento do empréstimo o Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD, referente ao exercício de 1994. (Redação dada pela Lei 8.904, de 1994) (Vide Lei nº 8.992, de 1995)

Art. 3º - Em caráter excepcional e por prazo determinado, os trabalhadores demitidos sem justa causa no período compreendido entre 1º de janeiro de 1992 e 30 de junho de 1992 ficam dispensados, no ato do requerimento do seguro-desemprego, da comprovação do critério de habilitação de que trata o inciso II do art. 3º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. (Vide Lei nº 8.845, de 1994)

Art. 4º - O benefício do seguro-desemprego, para o trabalhador desempregado que se enquadre nas condições estabelecidas no artigo anterior, será concedido por um período máximo de três meses, de forma contínua, independente-

mente do período aquisitivo mencionado no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Art. 5º - Compete ao Banco do Brasil S.A. a execução, em caráter complementar à rede de atendimento do Ministério do Trabalho e da Previdência Social e entidades conveniadas, das atividades de pré-triagem de requerentes ao seguro-desemprego, sem prejuízo da extensão deste serviço aos demais bancos federais de que trata o art. 15 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Parágrafo único. As normas e o valor da tarifa referente à remuneração dos serviços de que trata o caput deste artigo serão estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), mediante negociação com o Banco do Brasil S.A.

Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 28 de dezembro de 1991;
170º da Independência e 103º da República.

FERNANDO COLLOR
Marcílio Marques Moreira
Antonio Magri

Este texto não substitui o publicado no D.O.U de 31.12.1991.

ANEXO D - DECRETO Nº 3.101, DE 30 DE JUNHO DE 1999.**Presidência da República
Subchefia para Assuntos Jurídicos****DECRETO NO 3.101, DE 30 DE JUNHO DE 1999.**

Dispõe sobre a composição dos Conselhos Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT e Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CCFGTS.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto no § 5º do art. 16 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998,

DECRETA :

Art. 1º - O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, instituído pelo art. 18 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, com a redação dada pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, será composto pelos seguintes membros, titulares e suplentes:

I - um representante do Ministério do Trabalho e Emprego;

II - um representante do Ministério da Previdência e Assistência Social;

III - um representante do Ministério da Agricultura e do Abastecimento;

IV - um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -BNDES;

V - quatro representantes dos trabalhadores, indicados pelas seguintes entidades:

a) Força Sindical;

b) Central Única dos Trabalhadores - CUT;

c) Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT;

d) Social-Democracia Sindical - SDS;

VI - quatro representantes dos empregadores, indicados pelas seguintes entidades:

- a) Confederação Nacional da Indústria - CNI;
- b) Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNIF;
- c) Confederação Nacional do Comércio - CNC;
- d) Confederação Nacional da Agricultura - CNA.

§ 1º - O mandato dos membros que compõem o CODEFAT é de quatro anos, permitida a recondução.

~~§ 2º - A presidência do CODEFAT, bianualmente renovada, será rotativa entre seus membros e exercida pelo representante do Ministério do Trabalho e Emprego quando couber à representação do Governo.~~

~~§ 2º - A presidência do CODEFAT, eleita bianualmente por maioria absoluta, será alternada entre as representações dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, e exercida pelo representante do Ministério do Trabalho e Emprego quando couber à representação do Governo. (Redação dada pelo Decreto nº 3.906, de 4.9.2001)~~

§ 2º - A presidência do CODEFAT, eleita bianualmente por maioria absoluta, será alternada entre as representações dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, e exercida pelo representante do Ministério do Trabalho e Emprego quando couber à representação do Governo.

§ 3º - Os mandatos dos membros do CODEFAT, em curso na data de publicação deste Decreto, terão sua duração assegurada conforme previsto à época da respectiva designação.

~~§ 4º - A vice-presidência do CODEFAT será exercida pelo representante do Ministério do Trabalho e Emprego quando a presidência couber à representação dos trabalhadores ou dos empregadores, devendo ser eleita na forma do § 2º quando a presidência for exercida pelo representante do Ministério do Trabalho e Emprego. (Parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.906, de 4.9.2001)~~

§ 4º - A vice-presidência do CODEFAT será exercida pelo representante do Ministério do Trabalho e Emprego quando a presidência couber à representação dos trabalhadores ou dos empregadores, devendo ser eleita na forma do § 2º quando a presidência for exercida pelo representante do Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 2º - O Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CCFGTS, criado pelo art. 3º da Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990, com a redação dada pela Lei nº 9.649, de 1998, será composto pelos seguintes membros, titulares e suplentes:

- I - Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, que o presidirá;
- II - Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, que ocupará a vice-presidência do Conselho;
- III - um representante do Ministério do Orçamento e Gestão;
- IV - um representante do Ministério da Fazenda;
- V - um representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio;
- VI - um representante da Caixa Econômica Federal;
- VII - um representante do Banco Central do Brasil;
- VIII - Coordenador-Geral do FGTS, da Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego, que exercerá a Secretaria do Conselho;
- IX - quatro representantes dos trabalhadores, indicados pelas seguintes entidades:
 - a) Força Sindical;
 - b) Central Única dos Trabalhadores - CUT;
 - c) Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT;
 - d) Social-Democracia Sindical - SDS;
- X - quatro representantes dos empregadores, indicados pelas seguintes entidades:
 - a) Confederação Nacional da Indústria - CNI;
 - b) Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNIF;
 - c) Confederação Nacional do Comércio - CNC;
 - d) Confederação Nacional dos Transportes - CNT.

Art. 3º - O mandato dos representantes das entidades que com este Decreto passam a integrar os órgãos colegiados referidos nos artigos anteriores terá início até 9 de julho de 1999.

Art. 4º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de junho de 1999;
178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Francisco Dornelles

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 1.7.1999

ANEXO E - LEI Nº 8.900, DE 30 DE JUNHO DE 1994

PUBLICADA NO DOU DE 1º/07/1994

Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA - Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - O art. 2º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º O programa do seguro-desemprego tem por finalidade:

- I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta;
- II - auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional."

Art. 2º - O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado por um período máximo variável de três a cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, cuja duração será definida pelo CODEFAT.

§ 1º - O benefício poderá ser retomado a cada novo período aquisitivo, observado o disposto no artigo anterior.

§ 2º - A determinação do período máximo mencionado no caput deste artigo observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício do seguro-desemprego e o tempo de serviço do trabalhador nos trinta e seis meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego:

- I - três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, no período de referência;

- II - quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, no período de referência;
 - III - cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo vinte e quatro meses, no período de referência.
- § 3º - A fração igual ou superior a quinze dias de trabalho será havida como mês integral, para os efeitos do parágrafo anterior.
- § 4º - O período máximo de que trata o caput poderá ser excepcionalmente prolongado em até dois meses, para grupos específicos de segurados, a critério do Codefat, desde que o gasto adicional representado por este prolongamento não ultrapasse, em cada semestre, dez por cento do montante da Reserva Mínima de Liquidez, de que trata o § 2º do art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991.
- § 5º - Na determinação do prolongamento do período máximo de percepção do benefício do seguro-desemprego, o CODEFAT observará, dentre outras variáveis, a evolução geográfica e setorial das taxas de desemprego no País e o tempo médio de desemprego de grupos específicos de trabalhadores.

Art. 3º - Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de junho de 1994;
173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO
Marcelo Pimentel

ANEXO F - QUADRO SINÓTICO DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL DO MOVIMENTO SINDICAL

Brasil - nov. 1997

Fundos/programas	Instância	Poder de decisão		Estrutura da representação		Objeto de decisão			Natureza jurídica			Abrangência			Representação Sindical
		Deliberativo	Consultivo	Paritário	Não-Paritário	Formula Diretrizes	Libera Recursos	Lei	Decreto, Portaria, etc.	Organização da Sociedade	Regional	Nacional	Internacional		
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador	CODEFAT	•		•		•	•	•					•		CUT, CGT Brasil e Força Sindical
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador	Comissões Estaduais e Municipais de Emprego	•		•		•	•		•			•			Centrais Sindicais e entidades Sindicais de trabalhadores
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador	GAP – Grupo de Apoio Permanentes - CEE e CME		•	•		•			•			•			Centrais Sindicais, entidades sindicais de trabalhadores e DIEESE
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	Conselho Curador	•			•	•	•	•	•				•		CUT, CGT Brasil e Força Sindical
Previdência Social	Conselho Nacional de Seguridade Social		•	•		•			•				•		Centrais Sindicais e entidades Sindicais de trabalhadores
BNDES	Conselho de Administração	•	•		•	•		•					•		CUT e Força Sindical
FINEP	Conselho Consultivo		•		•	•			•				•		CGT, como representante dos Trabalhadores no CODEFAT
MERCOSUL	SG-7 – Política Industrial		•		•	•			•					•	CUT, CGT Brasil e Força Sindical
MERCOSUL	SG-8 – Política Agrícola		•		•	•			•					•	CONTAG
MERCOSUL	SG-10 – Comitê de Implantação Observatório		•	•		•			•					•	CUT, CGT Brasil e Força Sindical e DIEESE
PBQP - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade	Comitê Nacional	•			•	•	•		•				•		DIEESE
PBQP - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade	Coordenação Executiva		•		•	•			•				•		CUT, CGT Brasil e Força Sindical e DIEESE
PBQP - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade	PCDA	•			•	•			•				•		CUT, CGT Brasil e Força Sindical e DIEESE
PACTI - Programa de Apoio Capacitação Tecnol. da Indust.	Comissão Nacional	•			•	•	•		•				•		DIEESE
PACTI - Programa de Apoio a Capacitação Tecnol. da Indust	Coordenação Executiva		•		•	•			•				•		DIEESE
PACTI - Programa de Apoio a Capacitação Tecnol. da Indust.	Sub-comis. Tecnol. Emprego e Educação	•			•	•			•				•		CUT, CGT Brasil e Força Sindical e DIEESE
PROEDUC - Programa Educação Para a Competitividade	Conselho de Coordenação		•		•	•			•				•		CUT, CGT Brasil e Força Sindical
PRONAF	Conselho Nacional	•			•	•	•		•				•		CONTAG
PRONAF	Conselhos Estaduais	•			•	•	•		•				•		Fed. de Trabalhadores Rurais
PRONAF	Cons. Mun. de Des. Rural														Sind. de Trabalhadores Rurais
PROCERA/LUMIAR	Cons. Consultivo Nacional		•		•	•			•				•		CONTAG
PROCERA/LUMIAR	Cons. Consultivo Estadual		•		•	•			•				•		Fed. de Trabalhadores Rurais
PROCERA/LUMIAR	Comissão Nacional	•			•	•	•		•				•		CONTAG
PROCERA/LUMIAR	Comissão Estadual	•			•	•	•		•				•		Fed. de Trabalhadores Rurais

conclusão

Fundos/programas	Instância	Poder de decisão		Estrutura da representação		Objeto de decisão		Natureza jurídica			Abrangência			Representação Sindical
		Deliberativo	Consultivo	Paritário	Não-Paritário	Fórmula Diretrizes	Libere Recursos	Lei	Decreto, Portaria, etc.	Organização da Sociedade	Regional	Nacional	Internacional	
SENAR	Conselho Nacional	•			•	•	•		•			•		CONTAG
SENAR	Conselho Estadual	•			•	•	•	1	•			•		Fed. de Trabalhadores Rurais
Câmara Regional do ABC	Conselho Deliberativo	•			•	•					•	•		Entidades Sindicais do ABC
Câmara Regional do ABC	Coordenação Executiva		•		•	•					•	•		Entidades Sindicais do ABC
IBOP – Instituto Brasileiro da Quantidade e Produtividade	Conselho de Administração	•			•	•	•				•		•	CUT, CGT Brasil e Força Sindical
IBQP-PR- Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade	Conselho de - Administração	•			•	•	•				•	•		1 representante dos trabalhadores
IBQP-PR- Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade	Conselho Técnico Científico		•		•	•					•	•		DIEESE
IBQP-PR- Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade	Conselho de Políticas Institucional		•		•	•					•	•		DIEESE
Observatório Permanente de Situações Emprego e FP	Conselho de Implantação	•		•		•			•			•		CUT, CGT Brasil e Força Sindical, SDS, CAT e DIEESE
PBD - Progr. Bras. De Design	Comitê Executivo	•			•	•			•				•	DIEESE
PAB - Progr. do Artesanato Bras.	Grupo Inter-ministerial	•			•	•			•				•	DIEESE
PEGQ/TIB/PADCT – Projeto Espec. Gestão da Qualidade	Comitê de Coordenação	•			•	•	•		•				•	DIEESE
CESIT- Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trab.	Conselho de Orientação		•		•	•					•	•		DIEESE
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas	Conselho Universitário da UNICAMP	•			•	•	•	•				•		DIEESE
UNESP - Univ. Est. Paulista Julio de Mesquita Filho	Conselho Universitário da UNESP	•			•	•	•	•				•		DIEESE
Fundação PROCON - Coord. Proteção e Defesa Consumidor	Conselho Curador	•			•	•	•	•	•			•		DIEESE
IDEC - Instituto de Defesa do Consumidor	Conselho Consultivo		•		•	•					•		•	DIEESE

FONTE: POCHMANN, Márcio & BARRETO, Reginaldo Muniz & ARBULU, Sérgio Eduardo. Ação Sindical no Brasil: transformações e perspectivas. In: **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 12, nº 01, 1998.

OBS.: Não constam deste quadro a maior parte dos espaços regionais/municipais de participação institucional do movimento sindical e aqueles relacionados as áreas de saúde e educação.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)